

Mapeo Región América del Sur

Implementación de las Recomendaciones
del Estudio Mundial sobre
la *Violencia contra los Niños y Niñas*



Mapeo Región América del Sur

**Implementación de las Recomendaciones
del Estudio Mundial sobre la Violencia
contra los Niños y Niñas**

Cuando en el texto diga “niños y niñas”, “niñez” o “infancia”, a no ser que se especifique algo diferente, se estará haciendo referencia a todas las niñas, niños y adolescentes, es decir todo ser humano menor de 18 años. En algunas partes del texto se utilizará la abreviatura NNA para facilitar la lectura.

Los términos considerados regresivos a la luz de la Convención de los Derechos del Niño, como “menores”, “infractor” o “menor” solo se utilizan cuando son citas textuales o hacen parte de nombres propios de normativas internacionales, estructuras de gobierno y leyes.

Movimiento Mundial por Infancia - Capítulo para América Latina y el Caribe

Comité Organizador

Plan Internacional

Redlamyc

Unicef

Save the Children

Visión Mundial

Oficina de la Representante Especial para el Seguimiento de las recomendaciones del estudio de violencia contra los niños de Naciones Unidas

Coordinación Editorial

Plan Internacional

REDLAMYC

Núcleo de Estudos da Violência

Universidade de São Paulo

São Paulo, Brasil

Coordinador Científico

Sergio Adorno

Coordinadora Adjunta

Nancy Cardia

Coordinadora del Mapeo

Paula Rodríguez Ballesteros

Equipo del Mapeo

Anna Livia Arida

Akemi Kamimura

Vanessa Orban

Julio, 2011

Las opiniones vertidas en este documento son de completa responsabilidad de los autores y del Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo

ÍNDICE

- 4. Agradecimientos
- 5. Prefacio
- 7. Prólogo

- 11. I. Metodología y alcance**

- 13. II. Estudio Mundial de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños**

- 15. III. La violencia actual contra niños, niñas y adolescentes en América Latina**

- 19. IV. La percepción de niños, niñas y adolescentes de Sudamérica sobre la violencia**

- 23. V. Sistema regional e internacional de promoción, prevención y protección en América del Sur**

- 25. VI. Panorama general de la situación actual de la región frente a las recomendaciones del Estudio Mundial sobre Violencia**

- 35. VII. Seguimiento de las recomendaciones del estudio por país**
 - 35. Argentina
 - 47. Bolivia
 - 61. Brasil
 - 81. Chile
 - 100. Colombia
 - 118. Ecuador
 - 136. Paraguay
 - 156. Perú
 - 177. Uruguay
 - 197. Venezuela

- 212. VIII. Buenas prácticas en materia de promoción, prevención y protección de la violencia hacia NNA en América del Sur**

- 220. Lista de personas e instituciones que colaboraron con fuentes de información

- 222. Bibliografía

AGRADECIMIENTOS

Nos gustaría abrir este Informe reconociendo que su elaboración no habría sido posible sin la inestimable contribución de diversas instituciones y personas que, además de información calificada, nos brindaron su compromiso y voluntad en materia de garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Todos ellos están identificados con más detalles al final de este documento, no obstante, a continuación destacamos a algunos.

Nuestro agradecimiento inicial al Movimiento Mundial por la Infancia – Capítulo para Latinoamérica y el Caribe, que confió este proyecto de extrema importancia al Núcleo de Estudios de la Violencia, entre tantos otros centros de investigaciones capacitados en la región.

También sigue el reconocimiento por la valerosa participación de instituciones y agentes gubernamentales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, que en tan corto plazo pusieron a disposición información referente al estado de la promoción, prevención y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes en relación a la violencia en sus países. De igual importancia fue la intervención de organizaciones internacionales como la Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ/YMCA), Aldeas Infantiles (SOS), Defensa de Niñas y Niños - Internacional (DNI), el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y los Adolescentes (IIN), Plan Internacional, la Red Latinoamericana y Caribeña por la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (REDLAMYC), Save the Children, UNICEF y Visión Mundial Internacional, que movilizaron a sus agencias locales para que fuera posible identificar, recolectar y recibir muchos de los datos que permitieron el mapeo y su informe.

Qué decir, entonces, de las organizaciones no gubernamentales, como universidades, centros de investigación, asociaciones civiles, grupos comunitarios y tantos otros, que además de entregarnos su conocimiento formal, nos orientaron con su práctica cotidiana sobre las contradicciones entre lo que se ha “hecho, dicho y escrito” sobre el tema en cada uno de sus países.

Un agradecimiento especial también al experto independiente que elaboró el Estudio Mundial sobre la Violencia contra los Niños, profesor Paulo Sérgio Pinheiro, que nos dio el placer de contar con sus siempre brillantes comentarios sobre este trabajo y también su carga de motivación en momentos de dudas u obstáculos para su realización. Y, por su parte, a Marta Santos Pais, Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, que durante el Encuentro ocurrido en Paraguay y en las diferentes revisiones brindó un apoyo entusiasta al proceso.

Por último, justamente por ser la piedra fundamental de los objetivos de este mapeo, quisiéramos concluir estos agradecimientos manifestando nuestro más sincero respeto y admiración por todos los niños, niñas y adolescentes que nos brindaron sus voces y energía, tanto en los grupos focales de los cuales participaron durante el proceso de recopilación de información como en el Encuentro Sudamericano realizado en abril en Paraguay. Su apoyo nos da fuerza e impulsa a seguir trabajando incansablemente por la garantía de sus derechos y el ejercicio de su ciudadanía, para lo que este Informe es una importante contribución.

*Equipo del Mapeo
Núcleo de Estudos da Violência
Universidade de São Paulo*

PREFACIO

La violencia contra la niñez y adolescencia en América Latina y el Caribe ha llegado a adquirir proporciones epidémicas en la actualidad. Las últimas investigaciones nos confirman que durante el año 2010, el 31% de los homicidios (16 homicidios cada 100.000 habitantes) se llevaron a cabo en esta región, lo que significa el doble del promedio mundial.

América Latina y el Caribe es la segunda región del mundo luego de África que tiene una tasa de 17 homicidios cada 100.000 habitantes. De los 14 países en el mundo que sobrepasan la tasa de 30 homicidios cada 100.000 personas, 7 pertenecen a la región. El país con la mayor tasa de homicidios en el mundo es El Salvador, en una lista en la que figuran países como Jamaica, Honduras, Colombia, Venezuela, Guatemala y Belice.¹

Alrededor del 28,7% de las víctimas de homicidio en América Latina son adolescentes entre los 10 y 19 años de edad.² Seis millones de niños y niñas en Latinoamérica y el Caribe sufren abusos severos, incluyendo abandono y explotación, y 80.000 niños y niñas menores de 18 años mueren todos los años por abuso de sus padres. La violencia toma muchas formas y afecta seriamente los derechos, bienestar y oportunidades de desarrollo de todos los niños, niñas y adolescentes de América Latina y el Caribe.

La naturaleza, causas y efectos de la violencia en contra de la niñez fueron documentados en el “Estudio Mundial sobre la Violencia Contra los Niños” elaborado por Paulo Sérgio Pinheiro y presentados ante la Asamblea General de Naciones Unidas en el 2006, reflejados a manera de 12 recomendaciones de medidas generales que todos los Estados deben tomar para prevenir la violencia contra los niños, niñas y adolescentes y para proteger los derechos de los niños y niñas cuando esta se produce.

Tomando en cuenta el presente contexto y la importancia que merece la búsqueda de la plena garantía de todos los derechos contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño aprobada y ratificada por todos los países de la región de América Latina y el Caribe, el Movimiento Mundial por la Infancia de América Latina y el Caribe (MMI-LAC) se ha planteado como prioridad el abordaje integral de la temática de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en la región tomando como referencia las recomendaciones del Estudio Mundial.

El Movimiento Mundial por la Infancia de América Latina y el Caribe (MMI-LAC) es una alianza estratégica de distintas entidades gubernamentales y de la sociedad civil que trabaja en la promoción, protección y defensa de los derechos humanos de la niñez y adolescencia en la región. El MMI-LAC está integrado actualmente por la Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ/YMCA), Aldeas Infantiles SOS, ChildFund International USA, Defensa de Niñas y Niños-Internacional (DNI), el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y los Adolescentes (IIN) de la Organización de Estados Americanos (OEA), Plan Internacional, REDLAMYC, RED ANDI, Save the Children, UNICEF y Visión Mundial Internacional.

Dada la relevancia de este tema y la importancia de articular en forma armónica las acciones internacionales, regionales y nacionales a llevar a cabo en la temática para lograr un mayor impacto en la vida de los niños y niñas, resultó estratégico el acompañamiento y apoyo al trabajo de la Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre Violencia en Contra de la Niñez en la región, así como con cada uno de los Estados miembros de la región, tanto a nivel individual como a través de los espacios subregionales intergubernamentales a los cuales están integrados, como MER-

1 Datos según informe sobre homicidios del UNODC, 2011.

2 ECLAC, UNICEF, and SECIB: “Building equity from the beginning: The Children and Adolescents of Ibero-America”, September 2001.

COSUR,³ SICA⁴ y CARICOM.⁵ Al mismo tiempo y con la misma relevancia, involucrar al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Agencias de las Naciones Unidas presentes en la región, las organizaciones no gubernamentales tanto internacionales como nacionales así como las redes de ONG, incluyendo también las instituciones nacionales independientes de derechos humanos, la academia, medios de comunicación, líderes religiosos, y especialmente el liderazgo y protagonismo de los niños, niñas y adolescentes.

El presente mapeo surge como parte de las múltiples iniciativas emprendidas en forma conjunta entre el MMI-LAC y la Representante Especial, y es reflejo de un trabajo comprometido por parte de todos los actores presentes en la región vinculados a los temas de niñez y adolescencia desde el más alto nivel. Los resultados que este documento nos acerca han sido un instrumento clave de referencia y análisis durante el Primer Encuentro Subregional de Seguimiento a las Recomendaciones del Estudio de Violencia contra los Niños realizado en Asunción, Paraguay, los días 28 y 29 de abril del 2011. Al mismo tiempo ha sido de gran ayuda para que el presente encuentro finalice con los insumos necesarios para facilitar el compromiso de todos los actores participantes, reflejados en una hoja de ruta regional y luego hojas de ruta para cada país. Es de destacar que en el caso de Sudamérica la Iniciativa Nin@sur del MERCOSUR ha asumido con liderazgo el seguimiento de los compromisos planteados como subregión, lo que nos confirma cuán relevante y pertinente es el trabajo coordinado en estos temas, con un claro protagonismo de los Estados como garantes principales de derechos.

Conscientes de que la situación de violencia que vive la región es un tema que nos involucra a todos, y de que las soluciones se logran con la activa participación de los distintos actores involucrados, ha sido prioritario para el MMI-LAC en el abordaje del tema promover y facilitar la estrecha cooperación con la Dra. Marta Santos Pais en su rol de Representante Especial en el desarrollo de la estrategia regional, que incluye además del encuentro subregional mencionado, los encuentros subregionales en Centroamérica y el Caribe llevados a cabo en noviembre de 2011 en República Dominicana y en mayo de 2012 en Jamaica, respectivamente, y el seguimiento de los compromisos asumidos en ellos por parte de los Estados.

A través del presente mapeo y de todas las acciones que en torno a él se han emprendido, esperamos poder colaborar en forma activa y comprometida en la lucha contra la violencia hacia la niñez en la región y acercar así nuestro humilde aporte a favor de una región, como lo plantea la visión del MMI-LAC, “en la que todos y cada uno de los niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe vivan en familias, sociedades y Estados que garanticen el goce y ejercicio de sus derechos humanos”.

*Movimiento Mundial
por la Infancia de América Latina
y El Caribe*

3 MERCOSUR: Mercado Común del Sur, bloque subregional de Estados integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como socios plenos, y como Estados asociados Venezuela, Bolivia, Chile, Colombia, Perú y Ecuador.

4 SICA: el Sistema de la Integración Centroamericana es el marco institucional de la Integración Regional de Centroamérica, creado por los Estados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Posteriormente se adhirió Belice como miembro pleno. Asimismo, participa República Dominicana como Estado asociado.

5 Caricom: Caribbean Community, organización de 15 Estados del Caribe y dependencias británicas.

PRÓLOGO

En el año 2006, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el Estudio Mundial sobre la Violencia contra los Niños, el cual constituye el primer documento oficial de la ONU que aborda en forma holística y comprensiva el fenómeno de la violencia contra los niños en el mundo. El Estudio Mundial es también el primer documento oficial de las Naciones Unidas que integra la mirada de los niños sobre las distintas dimensiones del fenómeno de la violencia y proporciona una reflexión sobre sus causas y sus efectos a través de las perspectivas y la voz de los propios niños. Un aporte único y fundamental del Estudio es el conjunto de recomendaciones generales y específicas. Solo la efectiva implementación de estas recomendaciones puede hacer realidad la visión del Estudio, que es asegurar un mundo sin violencia para las niñas, niños y adolescentes en todos los entornos y en todas las circunstancias.

Una de las recomendaciones del Estudio hizo un llamado a la nominación de un Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños, que pudiera promover un seguimiento sistemático a las recomendaciones del Estudio Mundial. En mi rol de Representante Especial me siento profundamente inspirada por el principio fundamental preconizado por el Estudio Mundial conducido por el experto independiente profesor Paulo Sérgio Pinheiro, que enfatiza imperativamente *“ningún tipo de violencia es justificable y todo tipo de violencia es prevenible”*. Pero reconozco igualmente que, a pesar de los importantes avances a escala nacional, regional e internacional, la violencia sigue siendo un profundo reto para la salvaguarda de los derechos de la niñez.

Desafortunadamente, seis años después de la finalización del Estudio, la violencia continúa formando parte de la vida cotidiana de millones de niños alrededor del mundo. Aunque puede manifestarse de diversas formas, en cada caso compromete los derechos del niño y menoscaba su dignidad y su desarrollo. La violencia contra la niñez es una violación de derechos humanos. Por ello, prevenirla y combatirla es un imperativo ético y jurídico, y es una cuestión de urgencia. Para reforzar la protección de la niñez disponemos de un marco normativo internacional y regional esencial y nos beneficiamos de una estrategia internacionalmente reflejada en las recomendaciones del Estudio Mundial. Y asimismo, disponemos de una orientación detallada recomendada por el Comité de los Derechos del Niño en su más reciente Observación General sobre el derecho del niño a una vida libre de violencia.⁶

Una de las primeras decisiones adoptadas luego de mi nombramiento como Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños fue la priorización de tres de las doce recomendaciones fundamentales formuladas por el Estudio, cuya implementación tiene la potencialidad de establecer las bases sustantivas para promover la prevención y la adopción de respuestas adecuadas y efectivas frente a todas las formas de violencia contra los niños. Las tres recomendaciones priorizadas constituyen componentes fundamentales de un sistema nacional sólido para la promoción, prevención y protección de los niños, niñas y adolescentes frente a todas las formas de violencia en todas las circunstancias, e incluyen la elaboración por cada Estado de una estrategia nacional amplia para prevenir y responder a todos los tipos de violencia; la introducción de una prohibición legislativa nacional explícita de todas las formas de violencia contra los niños, en todos los contextos; y la promoción de un sistema nacional de recopilación, análisis y difusión de datos y una agenda de investigación sobre la violencia contra los niños.

El éxito del mandato está estrechamente asociado al proceso de seguimiento garantizado en cada región y en cada país de las recomendaciones del Estudio Mundial. Por ello, el fortalecimiento de las estructuras de gobernabilidad regionales para prevenir y responder a la violencia constituye una de las iniciativas estratégicas de mi mandato. Por este motivo, es para mí una gran satisfacción presentar el *Mapeo Región América del Sur sobre la Implementación de las Recomendaciones del Estudio Mundial*

6 CRC/C/GC/13 Observación general 13 (2001): Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, 18 de abril de 2011.

sobre la *Violencia contra los Niños y Niñas*. Este mapeo es uno de los principales resultados del proceso regional promovido en alianza con los Estados de América del Sur, con el Capítulo Latinoamericano y del Caribe del Movimiento Mundial por la Infancia (MMI-CLAC) en el que están representados UNICEF y una fuerte coalición de representantes de la sociedad civil, y con la participación de las niñas, niños y adolescentes, para dar seguimiento a las recomendaciones del Estudio Mundial.

El mapeo fue desarrollado con la crucial contribución de los Estados Miembros y Asociados del MERCOSUR, a través de sus respuestas e informaciones proporcionadas al cuestionario regional remitido a todos los Estados en relación a la implementación de las recomendaciones del Estudio Mundial. En este proceso se contó con el excelente apoyo del Núcleo de Violencia de la Universidad de San Pablo, Brasil, y con la contribución esencial de las autoridades gubernamentales, representantes de la sociedad civil y niñas, niños y adolescentes, quienes participaron en el Encuentro Sudamericano de Seguimiento al Estudio Mundial sobre la Violencia contra los Niños realizado en Asunción, Paraguay, en abril de 2011.

El mapeo analiza el progreso alcanzado en la implementación de las tres recomendaciones priorizadas por mi mandato. El resultado del análisis regional muestra resultados muy positivos que evidencian las acciones promovidas a nivel de fortalecimiento del derecho interno de los Estados para prevenir y proteger a la infancia frente a la violencia. Todos los Estados de la región son Estados Partes en la Convención sobre los Derechos del Niño y en la gran mayoría de los tratados sobre derechos humanos de carácter universal y regional. Las constituciones de estos países tienen provisiones explícitas sobre la protección especial a la que tienen derecho los niños, e incluso en algunos países como Brasil, Bolivia, Ecuador y Colombia se han adoptado provisiones constitucionales para la protección de los niños frente a la violencia. A nivel legislativo, en la mayoría de los países existen marcos normativos avanzados en temas de infancia, que incorporan la doctrina de la protección integral y se inspiran en una clara adecuación del derecho interno a los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño. Asimismo, en Venezuela y Uruguay existen leyes que prohíben explícitamente el castigo corporal contra niños en todos los entornos.

El mapeo evidencia que en la región sudamericana existe un número significativo de iniciativas positivas cuya puesta en práctica contribuye a la implementación de las recomendaciones del Estudio y que vienen siendo promovidas por autoridades gubernamentales o por organizaciones de la sociedad civil, o conjuntamente. Asimismo, tales medidas han sido complementadas con políticas y medidas de protección para la infancia. Algunos ejemplos emblemáticos son el diseño de protocolos de intervención en las situaciones de violencia, la creación de los Consejos Consultivos y asambleas infantiles, consejos juveniles, la formación de niños como contralores sociales en Bolivia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela; el establecimiento de mecanismos especializados para la atención de niños víctimas de violencia sexual en Argentina, Colombia y Perú, y la integración de la dimensión intercultural en la educación de las niñas y niños mapuches en Chile. Sin duda, estos avances se registran en un contexto caracterizado por la creciente participación de la sociedad civil y el involucramiento protagónico de las niñas, niños y adolescentes en las instancias de toma de decisiones, aun en contextos de inestabilidad política y autoritarismo.

Sin embargo, el mapeo también muestra que el progreso alcanzado en el ámbito legislativo y de políticas públicas no ha sido acompañado con reformas institucionales que aseguren la implementación efectiva de estas medidas. Así, uno de los mayores desafíos para los países sudamericanos continúa siendo la necesidad de asegurar una coordinación eficiente a nivel horizontal y vertical, es decir, intersectorial y entre distintas esferas gubernamentales. Esto es un desafío mayor en Estados federales que en Estados unitarios. Otro aspecto que limita el progreso que en materia de lucha contra la violencia se registra en la región es la persistente necesidad de una distribución de recursos más eficiente que asegure la sustentabilidad de políticas de Estado con metas claras que cuenten con mecanismos de monitoreo y evaluación.

El mapeo muestra también que en todos los países existen instituciones nacionales de estadísticas, encargadas de recopilar y sistematizar datos e informaciones producidos a través de censos. Pero al

mismo tiempo, se verifica constantemente que estas instituciones no están articuladas con el aparato gubernamental responsable por las estrategias, planes y políticas sobre prevención y respuesta a la violencia contra las niñas, niños y adolescentes. En la mayoría de los países existen informaciones estadísticas y registros dispersos producidos por distintas instituciones de protección y atención en caso de incidentes de violencia. Existe una falta de mecanismos para el reporte y denuncia de incidentes de violencia contra niños que sean accesibles, sensibles y efectivos para los niños. En países en donde existen iniciativas positivas para asegurar el funcionamiento de un sistema integrado de datos, los esfuerzos son fragmentados debido a la escasa asignación de recursos.

El proceso promovido para la elaboración del mapeo ha permitido identificar progresos y desafíos en materia de lucha contra la violencia contra los niños en Sudamérica. Pero a su vez ha sido la fuente fundamental para desarrollar una hoja de ruta regional ubicada en el contexto de América del Sur y que constituye una herramienta fundamental para el seguimiento de las recomendaciones del Estudio Mundial sobre la Violencia contra los Niños, que forma parte del Plan de Trabajo de la Comisión Permanente Niñ@ Sur del MERCOSUR.

Tengo la convicción de que el mapeo y la hoja de ruta regional continuarán siendo un referente político y técnico fundamental para continuar fortaleciendo los esfuerzos regionales y nacionales con la finalidad de asegurar una región sudamericana donde la violencia contra los niños no tenga lugar.

*Marta Santos Pais
Representante Especial del Secretario General
de Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños
Nueva York, febrero de 2012*

I. Metodología y alcance

El Mapeo buscó presentar un amplio y profundo estudio sobre la situación legislativa y político-administrativa en relación a la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes, en especial respecto a la prevención y protección de ellos frente a todas las formas de violencia en los países de América del Sur.

Por tanto, se analizó cómo y en qué medida las recomendaciones del Estudio Mundial sobre la Violencia contra los Niños (2006) –en adelante el Estudio– han sido cumplidas por los Estados en el ámbito nacional y local, además de mostrar de qué manera los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial han asumido sus responsabilidades en este tema y la forma en que han integrado a los sistemas nacionales de prevención y protección de la violencia contra niñas, niños y adolescentes.

Para la recolección de información fueron diseñadas metodologías específicas, que incluyeron entrevistas directas con los actores involucrados –agentes gubernamentales, organismos internacionales, organizaciones locales, expertos independientes y niños, niñas y adolescentes– en la formulación e implementación de los programas, así como análisis secundarios de documentos y otros materiales resultantes de ellos y la consulta a expertos de la región.⁷ De igual forma se elaboraron modelos de encuesta, fichas y guías de investigación a fin de identificar de manera integral la naturaleza de cada acción realizada.

En conjunto, la información recogida permitió identificar la forma de articulación entre los sistemas de información, formulación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas y programas para la prevención, promoción y protección con relación a la violencia contra niños, niñas y adolescentes y la relación de los avances y cambios promovidos en el escenario de cada país con el Estudio.

Todo el trabajo fue planeado y ejecutado con base a la articulación de una red internacional, nacional y local de instituciones y actores, avanzando en cuanto fuese posible en la identificación de las organizaciones de cada país, sin dejar de profundizar los enlaces ya establecidos.

Los resultados fueron analizados teniendo como referencia no solo el Estudio, sino también los estándares internacionales en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes, y orientaciones de otras organizaciones mundiales o regionales, en especial los vinculados a la Organización de los Estados Americanos y a la Organización de Naciones Unidas. Dichos resultados se presentan desde un carácter descriptivo con elementos de análisis sobre los avances de los países de la región.

Cabe señalar que la diferencia de contenido que muchas veces aparece entre los textos de cada país de este Informe deriva de la información brindada por las diferentes fuentes y la disparidad de las mismas, de la dificultad de acceder a ellas, o bien de la ausencia de acciones por parte de los gobiernos que puedan ser destacadas en este Mapeo.

7 Los diferentes aportes de los expertos de la región han sido incluidos a lo largo del texto. Para profundizar en estos puede revisarse el Anexo 3: “Contribuciones analíticas de expertos”.

II. Estudio Mundial de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños

En octubre de 2006, el experto independiente para el Estudio del secretario general de Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, Paulo Sérgio Pinheiro, presentó su informe final a la Asamblea General de la ONU.⁸ El Estudio analizó la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en cinco ámbitos: en el hogar y la familia; en la escuela y otros entornos educativos; en las instituciones de protección y justicia; en los lugares de trabajo, y en la comunidad, y presentó 12 recomendaciones generales y otras recomendaciones específicas a cada uno de estos ámbitos que constituyen un marco integral para las acciones de seguimiento. El Estudio tiene como referente la Convención sobre los Derechos del Niño e insta a los Estados a dar prioridad a la prevención y a asegurar que todos los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia reciban el apoyo y la asistencia necesarios.

Su carácter innovador, no solo por la forma y profundidad con que aborda el tema, sino asimismo por el amplio proceso participativo que involucró a actores de todos los niveles y regiones, dando voz directa y permanente a los mismos niños, niñas y adolescentes, sirve también como punto de inflexión a partir del cual se afirma que **“ninguna forma de violencia contra los niños y niñas es justificable y que todas las formas de violencia son prevenibles”**.

Este cambio es posible, porque, según el Estudio, a partir de la Convención se ha podido avanzar en el entendimiento sobre las causas y consecuencias de la violencia en la vida de NNA, llegando a la conclusión de que la prevención es la mejor alternativa, y que para que ella se realice, se requiere la participación de todos.

En ese sentido, el Estudio propuso en el ámbito nacional, que hasta 2007 todos los países realizaran “la integración en los procesos nacionales de planificación de medidas destinadas a prevenir la violencia”, nombrando para eso a un coordinador, de preferencia con nivel ministerial, y que hasta 2009 todos los países “deberían prohibir por ley toda la violencia contra los niños y niñas e iniciar un proceso para desarrollar sistemas nacionales de recopilación de datos fiables”.

Además, en el ámbito internacional el Estudio planteó que se organizaran redes de monitoreo y seguimiento de la implementación de sus recomendaciones, destacando el rol de los sistemas regionales de protección de derechos humanos; y que se nombrara un **representante especial del secretario general para la Violencia contra los Niños** –en adelante la representante– para actuar como promotor mundial de alto nivel de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.⁹

Nombrada en 2009 para asumir esta posición, la Sra. Marta Santos Pais, así como lo hizo el Estudio ha resaltado la importancia del enfoque que aborda la temática de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes no desde una óptica de focalización sectorial, o por forma o tipo de violencia, sino que lo hace desde un enfoque y análisis holístico, integral y sistémico de las raíces o factores que contribuyen a la violencia y sus consecuencias.

Del mismo modo, las recomendaciones contenidas en el Estudio son también formuladas en términos de respuestas estructurales al problema, apuntando a respuestas que abarquen cualquier forma de violencia, en contraposición a recomendaciones que solo se centren en determinadas formas concretas de violencia con soluciones particulares. Las recomendaciones apuntan tanto a aspectos relativos a la prevención, la promoción, la protección, como a la recuperación y restitución de los derechos de las víctimas de violencia. Coherente con este enfoque del Estudio es la selección de las recomendaciones que ha priorizado la representante para su mandato: la primera, la segunda y la undécima, y cuya implementación este Mapeo se propuso acompañar.

8 <http://www.unicef.org/violencestudy/reports/SG_violencestudy_sp.pdf>.

9 Más adelante, en el capítulo IV, ítem A.2., es posible saber más sobre las atribuciones de la RESG/VCN.

A continuación se presenta las tres Recomendaciones mencionadas:

RECOMENDACIÓN 1

“Fortalecer los compromisos y medidas nacionales y locales. Recomiendo que todos los Estados elaboren un marco multifacético sistemático para responder a la violencia contra los niños que se integre en procesos de planificación nacional. Se debe formular una estrategia, política o plan de acción nacional para hacer frente a la violencia contra los niños con objetivos y calendarios realistas, coordinado por un organismo que tenga capacidad para lograr la participación de múltiples sectores en una estrategia de aplicación de amplia base. Las leyes, políticas, planes y programas nacionales deben cumplir plenamente las normas internacionales de derechos humanos y tener en cuenta los conocimientos científicos actuales. La aplicación de la estrategia, política o plan nacional debe evaluarse sistemáticamente según los objetivos y calendarios establecidos, y debe contar con los recursos humanos y financieros adecuados para apoyar su aplicación. No obstante, toda estrategia, política, plan o programa para abordar la cuestión de la violencia contra los niños debe ser compatible con las condiciones y recursos del país de que se trate.”

RECOMENDACIÓN 2

“Prohibir toda violencia contra los niños. Insto a todos los Estados a que garanticen que ninguna persona menor de 18 años pueda ser condenada a la pena de muerte o a cadena perpetua sin posibilidad de libertad. Recomiendo que todos los Estados adopten las medidas necesarias para suspender inmediatamente la ejecución de todas las penas de muerte impuestas a personas por haber cometido delitos antes de los 18 años y adopten las medidas jurídicas apropiadas para convertirlas en penas que tengan en cuenta las normas internacionales de derechos humanos. Se debe abolir con carácter prioritario la pena de muerte como sentencia impuesta a personas que cometieron delitos antes de los 18 años. Insto a los Estados a que prohíban toda forma de violencia contra los niños en todos los entornos, incluidos todos los castigos corporales, las prácticas tradicionales dañinas, como los matrimonios tempranos y forzosos, la mutilación genital femenina y los denominados delitos contra el honor, la violencia sexual y la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, como requieran los tratados internacionales, entre ellos la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y la Convención sobre los Derechos del Niño. Desearía señalar a la atención la observación general n.º 8 (2006) del Comité de los Derechos del Niño sobre el derecho del niño a la protección de los castigos corporales y otros castigos crueles o degradantes (artículos 19, 28, párr. 2, y 37, entre otros) (CRC/C/GC/8).”

RECOMENDACIÓN 11

“Elaborar y aplicar sistemáticamente sistemas nacionales de reunión de datos e investigación. Recomiendo que los Estados mejoren sus sistemas de reunión de datos e información a fin de detectar subgrupos vulnerables, informar a la Policía y elaborar programas a todos los niveles, y hacer un seguimiento de los progresos hacia el objetivo de prevenir la violencia contra los niños. Los Estados deberían utilizar indicadores nacionales basados en normas internacionalmente acordadas y garantizar que se compilen, analicen y difundan los datos a fin de comprobar los progresos a largo plazo. Se deberían crear y mantener registros sobre nacimientos, defunciones y matrimonios con plena cobertura nacional allí donde no existan. Los Estados también deberían crear y mantener datos sobre los niños sin cuidados parentales y niños en el sistema de justicia penal. Los datos deberían desglosarse por sexo, edad, medio urbano o rural, características de los hogares y familiares, educación y etnia. Los Estados también deberían elaborar un programa nacional de investigaciones sobre la violencia contra los niños en entornos en los que se produce esa violencia, inclusive mediante entrevistas con niños y padres, prestando atención especial a los grupos vulnerables de niñas y niños.”

III. La violencia actual contra niños, niñas y adolescentes en América Latina

Durante la última década muchos Estados de la región latinoamericana han tomado medidas importantes para abordar la violencia, el abuso y la explotación de los niños, niñas y adolescentes, comprometiéndose con instrumentos internacionales y regionales, reformando sus marcos jurídicos nacionales y los sistemas de protección de acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño. Sin embargo, los esfuerzos por asegurar la implementación de las leyes, la eficiencia y la capacidad de los sistemas de protección infanto-juvenil, y el monitoreo adecuado de la situación de los niños, niñas y adolescentes han sido lentos.

El abandono, el abuso infantil, el castigo corporal, el abuso sexual y la explotación en sus diferentes formas, incluyendo el trabajo infantil, la explotación sexual comercial y la trata, siguen siendo realidades cotidianas para millones de niños, niñas y adolescentes en América del Sur. Además de ser violaciones directas de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, estas situaciones son claras manifestaciones del hecho de que los Estados han fallado en proteger a aquellos contra toda forma de violencia, tal como se define en la Convención sobre los Derechos del Niño, poniendo su bienestar, crecimiento y desarrollo en grave peligro. Son afectados desproporcionadamente por este fenómeno los niños, niñas y adolescentes más pobres y excluidos, especialmente quienes viven en áreas rurales o urbanas marginales, y/o son indígenas o afroamericanos y niños con discapacidad.

Según las propias niñas, niños y adolescentes, absolutamente todos los entornos de los cuales participan les presentan alguna forma de violencia o violación a sus derechos. En las palabras sistematizadas a partir de un grupo focal, “los niños consideran que los adultos muchas veces descargan su rabia en ellos, y que existe un ciclo de violencia que se repite en cada generación. Para ellos, las personas violentas son personas frustradas que no han podido superarse”.¹⁰

Se calcula que en América Latina y el Caribe seis millones de niños, niñas y adolescentes sufren abuso grave, incluido el abandono, y que 80.000 niños y niñas menores de 18 años de edad mueren cada año a causa de abuso por parte de sus progenitores.¹¹

En la familia, por ejemplo, la violencia física, la humillación y el propio abandono siguen siendo vistos y sentidos como consecuencia de prácticas de crianza machistas y autoritarias. De ahí que niñas, niños y adolescentes suelen huir de sus casas, buscar las calles y vincularse tempranamente al trabajo como camino para independizarse de las familias que los maltratan, quedando expuestos a otras formas de violencia, como la explotación, la trata, lesiones físicas y traumas psicológicos y, por lo tanto, a la revictimización.

Entre las formas de abuso en el ámbito familiar, el castigo corporal aún sigue disfrazado como una forma de disciplina o educación en muchos de los países de la región, y por eso no se encuentran registros fiables sobre su persistencia y graves consecuencias. Por medio de encuestas realizadas en diferentes países en los últimos diez años, se verifica que al menos 51% de los niños y niñas dicen haber sido víctimas de maltrato, y hasta en 82% de los hogares los adultos admiten haber usado la violencia contra las niñas, niños y adolescentes con quienes conviven.¹²

La violencia también está presente en las escuelas, conformando un complejo cuadro de agresiones que ponen en evidencia una seria crisis en la relación entre todos los estamentos de la comunidad educativa. En primer lugar, se sigue registrando la práctica de castigos corporales, así como maltrato emocional y abuso sexual por parte de maestros (as). En segundo lugar, se registra una tendencia cre-

10 Grupo focal de NNA en Bolivia.

11 *Violence in Latin America and the Caribbean: A Framework for Action*, Technical Study Sustainable Development Department, Inter-American Development Bank, 1999.

12 Cepal, Boletín *Desafíos*, número 9, julio de 2009.

ciente del acoso entre pares (agravado por el uso de Internet) y, en tercer lugar, estudios realizados en la región dan cuenta de agresiones de estudiantes (sobre todo varones) y en algunos casos de padres, contra maestros (as) y otras autoridades educativas.

Lo que empeora la situación es que la mayoría de las escuelas no tiene espacios para la resolución de conflictos o donde las niñas y niños puedan expresar sus opiniones y proponer soluciones. Tampoco hay por parte de las escuelas una actitud proactiva cuando la violencia se da entre ellos o ellas mismos.

Las niñas, niños y adolescentes se sienten excluidos también de la participación comunitaria y tienen la representación de que “la comunidad se divide en dos: una para los adultos y otra para NNA”. Para ellos, al contrario, la comunidad “debería ser un lugar en el cual las personas resolviesen los problemas en conjunto y hubiese un interés del uno por el otro”.¹³

Si bien los malos tratos siguen presentes en la familia, una de las formas más encubiertas de vulneración dentro de este entorno es el abuso sexual. Muchas veces este tipo de abuso es cometido por personas cercanas al niño o la niña y justamente porque aún está vinculado a conceptos como el honor, la dependencia o la autoridad parental, no es notificado a las autoridades responsables. Estudios muestran que entre el 70% y el 80% de las víctimas de abuso sexual menores de 18 años son niñas, y que en el 75% de los casos hay una relación directa del violador con la víctima.¹⁴

Adicionalmente, comprometiendo aun más la integridad física y emocional de niñas y adolescentes, el matrimonio antes de los 18 años de edad sigue siendo una práctica común, especialmente entre adolescentes de poblaciones indígenas y rurales. Se calcula que alrededor de 29% de las mujeres de entre 20 y 24 años de edad de la región estaban casadas o tenían algún vínculo antes de cumplir 18 años.¹⁵

Por otra parte, el 9% de los niños y niñas de entre 5 y 14 años de la región trabaja,¹⁶ desempeñándose más de 2 millones de ellos en el servicio doméstico. Este fenómeno afecta más a los niños y niñas indígenas, migrantes y de familias de escasos recursos económicos. Además de la explotación económica a que pueden estar sometidos mientras trabajan, los NNA también están sujetos a accidentes, malos tratos, estigmatización social, y a alejarse de los estudios y del tiempo libre para divertirse y desarrollarse de manera saludable.

Además de lo anterior, América Latina está clasificada entre las regiones más violentas del mundo.¹⁷ Por primera vez en décadas, el crimen se identifica como la preocupación número uno de la población en los países latinoamericanos.¹⁸ En este contexto, los niños, niñas y adolescentes latinoamericanos enfrentan violencia diariamente, sea en su familia, la escuela, las instituciones o la comunidad.

Datos del Estudio muestran que América Latina y el Caribe tienen las mayores tasas de homicidio entre personas de 15 a 17 años de edad, con un promedio de 22,3 asesinatos por cada 100.000 habitantes. Del mismo modo, en América Latina las tasas de homicidio más altas para cualquier grupo de población tienen lugar entre las personas de 15 a 19 años de edad.¹⁹ Las muertes de adolescentes se multiplican aun más en los países donde los jóvenes son reclutados y usados por el crimen organizado

13 Grupo focal de NNA en Venezuela.

14 ECLAC, UNICEF y SECIB, *Building Equity from the Beginning: The Children and Adolescents of Ibero-America*, septiembre de 2001.

15 *Estado Mundial de la Infancia: “La adolescencia, una época de oportunidades”*, UNICEF, 2011.

16 *Estado Mundial de la Infancia*, UNICEF, 2011.

17 América del Sur ocupa el tercer lugar (con una tasa de homicidio de 26 por 100.000 habitantes al año) y América Central el quinto lugar. Fuente: *Crime, Violence and Development: Trends, Costs and Policy Options in the Caribbean*, A Joint Report by the United Nations Office on Drugs and Crime and the Latin America and the Caribbean Region of the World Bank, 2007.

18 *Citizen Security and Human Rights* (IACHR/UNICEF/OHCHR Report) pág. 11, n.º 30.

19 *Informe Mundial sobre la Violencia contra los Niños y Niñas*, 2006.

y en los conflictos armados, y donde muchas veces son tratados por el sistema de justicia como victimarios, y no como las víctimas que verdaderamente son.

Para abordar este creciente aumento de la violencia y del crimen, algunos países de América Latina están formulando políticas en el sector de la justicia que no cumplen los estándares de derechos humanos, aumentando la severidad de la respuesta penal (mano dura, cero tolerancia, etc.). Asimismo, países de la región han estado emprendiendo una serie de reformas, reduciendo la edad de responsabilidad penal para los adolescentes y aumentando las sanciones –eso sin dejar de mencionar los que todavía mantienen la posibilidad de pena de prisión perpetua para personas menores de 18 años–. De otra parte, en los centros de detención todavía se producen violaciones a los derechos de las y los adolescentes, ya sea por las terribles condiciones de internamiento y/o por la utilización de violencia física y por la falta de mecanismos de denuncia en casos de incidentes de vulneración de sus derechos.

La verdadera magnitud de estas situaciones aún sigue encubierta, ya que no es posible conocer el número exacto de niños, niñas y adolescentes que son víctimas de las diferentes formas de violencia. Muchas veces estos casos no son denunciados debido al temor de niñas y niños de informarlos o por miedo a no ser tomados en cuenta, así como por la alta tolerancia social hacia este tipo de crimen contra ellos y la falta de conocimiento sobre las prohibiciones legales. Como complemento a las reformas legislativas, siguen siendo necesarias iniciativas de concientización para el público en general y los niños, niñas y adolescentes en particular, programas de apoyo a las familias, así como la adecuación de los procedimientos de denuncia para que estos puedan ser accesibles a niños, niñas y adolescentes, seguros, confidenciales y eficaces, y vayan acompañados de medidas de apoyo psicosocial.

IV. La percepción de niños, niñas y adolescentes de Sudamérica sobre la violencia²⁰

Con la intención de garantizar que las voces de niñas, niños y adolescentes fueran incluidas en la elaboración del panorama de la violencia en la región, se realizaron grupos focales en distintos países del Mapeo con este grupo de población. A partir de los mismos se identificaron problemas y se presentaron propuestas para la producción de políticas públicas y de protección, garantizando a niños, niñas y adolescentes su protagonismo como sujetos sociales en la identificación de sus derechos y de mecanismos de protección frente a la violencia.

La realización de los grupos fue esencial para conocer de forma unánime que la construcción de diálogo y respeto mutuo sigue siendo la principal demanda de los niños, niñas y adolescentes con relación a sus familias, escuelas y comunidad, donde sienten que sus opiniones son poco consideradas y no hay espacios para discutir con los adultos y el Estado sobre sus necesidades.

El entorno familiar es la gran preocupación de los niños, niñas y adolescentes que participaron de los grupos focales, porque este es el espacio que define su visión del mundo y les enseña cómo relacionarse con los otros. Cuando el entorno familiar se constituye por situaciones de violencia psicológica o física, las formas de relacionamiento con el resto del mundo pueden reproducir esta visión. Según los niños, niñas y adolescentes, los castigos corporales e insultos verbales son los que cotidianamente se aplican, principalmente a los más pequeños y de los segmentos socioeconómicos bajos. El castigo es aún visto como una legítima forma de corrección y educación. Sus relaciones con los adultos aparecen como mediadas por visiones “adultocéntricas” o de autoridad parental ilimitada.

Los niños y niñas perciben que los padres y madres piensan que los castigos corporales son necesarios para tener control sobre ellos, principalmente en relación a los más pequeños, ya que les cuesta comunicarse porque estos son más inquietos y dificultan manejar las situaciones de tensión.

Los entornos comunitarios, a su vez, son definidos por los niños, niñas y adolescentes como muy violentos, y donde las soluciones encontradas para combatir causas y consecuencias de violencia son individuales y no colectivas. Así el concepto de comunidad es afectado por la ausencia de acciones más participativas, y la clasifican como simples espacios de transición y raras veces como una forma de compartir y pensar un cierto tiempo en colectivo.

Con frecuencia hicieron referencia a problemas como las armas de fuego, el alcohol, las pandillas, la pobreza, la desigualdad económica, identificados por ellos como factores de riesgo para la violencia contra los niños, niñas y adolescentes. Adicionalmente, también identifican que la mejor estrategia es que la comunidad se involucre en la resolución de sus problemas con el objetivo de conseguir las mejores soluciones para las situaciones problemáticas. Además, señalan que no hay cómo cambiar la realidad si los adultos aún consideran a los niños, niñas y adolescentes como un problema y no como parte de la solución, imposibilitando una participación más efectiva y política.

Los espacios escolares reciben una crítica similar en cuanto a la constante ausencia de profesionales y espacios propios para identificar las dificultades cotidianas y formas de resolución de problemas frente a situaciones relacionadas con temas como tráfico de drogas y casos de discriminación y persecución de otros alumnos. En algunos casos, se percibe que los propios profesores son los que usan la violencia verbal y física, sobre todo sobre los niños y niñas más pequeños.

El espacio escolar, según los niños, niñas y adolescentes, responde en buena parte a las acciones discriminatorias con relación a niñez con discapacidad, diferencia de género, raza, etnia, procedencia y orientación sexual. Para los niños con alguna discapacidad no hay modelos educativos adaptados y tampoco un esfuerzo real por parte de la institución para recibirlos. Los alumnos los tratan con indife-

20 Para ver la totalidad de aportes de los niños, niñas y adolescentes, revisar el Anexo 1: “Percepciones de los niños y niñas”.

rencia o burlas, dificultando sus adaptaciones. “No les paran mucha bola, se les burlan, los aíslan y sin ninguna delicadeza los tratan así a los niños discapacitados”. Los niños, niñas y adolescentes con diferencias culturales, étnicas o de raza sufren con visiones discriminatorias y son colocados al margen de los grupos escolares: los afroamericanos y los indígenas son vistos como diferentes y poco adaptables a la vida común de la escuela. Sin embargo, los grupos que parecen sufrir más violencia son los que tienen orientaciones sexuales distintas de la mayoría. Sufren no solamente con expresiones discriminatorias y bromas pesadas, sino también con el irrespeto de las propias autoridades de los establecimientos educativos. Hay menciones de que las relaciones homosexuales son objeto de crítica y vigilancia por las autoridades de la escuela y también de ciertos grupos de niños, niñas y adolescentes.

La violencia en los espacios escolares es utilizada como forma de proyección de la identidad individual y en grupo (principalmente entre los varones, y para las niñas recae sobre factores más emocionales) y no existen políticas efectivas para cambiar la realidad simbólica que la violencia representa en el interior de los grupos. El tráfico de drogas, por ejemplo, que ocurre en ese entorno revela formas distintas de resolución para cada caso conforme la condición socioeconómica del alumno: los del segmento socioeconómico medio-bajo sufren sanciones como la expulsión del colegio, lo que, según los niños, niñas y adolescentes consultados, no pasa con los alumnos del segmento socioeconómico alto.

Aun sobre la discriminación fue impactante identificar que los pueblos definidos como originarios están siempre asociados a los indígenas y raras veces a los afroamericanos. Los últimos son vistos de forma negativa, siempre envueltos en peleas y casos de policía. Ya los NNA indígenas son vistos como excéntricos y distantes de su realidad, muchas veces identificados como una cultura machista y poco envuelta con las necesidades de los hijos. Es la falsa diferencia creada por la discriminación entre “ellos” y “nosotros”.

En contraposición, los niños, niñas y adolescentes indígenas afirman sufrir discriminación en relación a su cultura y vestimenta, declarando que no pueden expresar su cultura públicamente sin sufrir discriminación o formas violentas de intimidación. “No nos gusta cuando nos discriminan, cuando nos ven con nuestra vestimentas o por nuestra cultura las otras personas que tienen otra clase de ropa o más dinero nos discriminan y nos dicen que somos menos, y nos rechazan y eso nos hace sentir mal, nos hace vernos más pequeños dentro de nosotros mismos y eso no nos hace abrirnos con todos y poder expresarnos”. Por otra parte, afirman no tener apoyo del Estado ni de las escuelas para disminuir estos impactos sobre las comunidades indígenas y afrodescendientes, e indicaron que los programas gubernamentales normalmente no son duraderos o presentan soluciones parciales. La falta de inversión en estos pueblos y las dificultades enfrentadas para garantizar su supervivencia fue destacada por estos niños.

De igual forma, las instituciones de protección y justicia que inicialmente tendrían la función de transmitir informaciones sobre su protección son ineficientes en este sentido y esta información es brindada por organizaciones no gubernamentales, pero en ausencia del gobierno, la familia o la escuela. Es visible la falta de información por parte de niños, niñas y adolescentes que no participan de ningún proyecto extra-curricular. Las pocas referencias generales al respecto de las instituciones protectoras de sus derechos refieren críticas al sistema público de salud y a la policía que, en vez de representar lugares y servicios que deberían protegerlos y atenderlos en casos de violencia, no lo hacen y muchas veces refuerzan la discriminación o constituyen por sí mismos una situación de riesgo.

También suele ser interesante que para niños, niñas y adolescentes la efectividad del cumplimiento de la justicia se debería hacer con castigos más severos o imponerle al adulto el mismo daño que produjo al niño o la niña. Ahí se identifica una idea aún muy presente (principalmente entre los niños, niñas y adolescentes más pequeños) de que la ley eficiente es la que castiga muy “fuerte”. La diferencia para solucionar estos casos surgió solamente entre los jóvenes que indican la necesidad de una legislación específica para los NNA y consideran importante trabajar con los padres en un programa de reeducación, creando alternativas a la sanción penal.

La situación económica familiar es la principal causa de que niños y niñas se involucren en el mundo del trabajo. Sin embargo, la visión que ellos tienen de las actividades desempeñadas para ayudar a

sus familias es positiva, ya que perciben que pueden no solo garantizar lo básico para su familia sino también aprender, tener su propio dinero, pagar sus estudios y mayores posibilidades de estabilidad financiera. De una forma general la familia no es vista como la gran responsable por su explotación, una vez que necesita de esto. Para ellos el gran problema es cuando el trabajo impide a los NNA estudiar, cuando desempeñan trabajos peligrosos y pagos sin ninguna garantía. El Estado es clasificado como el responsable por no colaborar con las familias que lo necesitan y no darles otras oportunidades de cambiar de vida. De igual manera, las formas de denuncia y las campañas contra el trabajo infantil son poco conocidas y sus instrumentos jurídicos identificados como poco efectivos.

En fin, todos los grupos y entornos –sea en las escuelas, la familia, la comunidad o la iglesia– argumentan la necesidad esencial de tener espacios de diálogo con otros de la misma edad o en órganos propios en que sea posible conocer las realidades próximas, creando referencias para impedir los posibles abusos. Información y espacios de ayuda son importantes herramientas para combatir el sentimiento de impotencia que muchos afirman tener. Como algunos adolescentes mencionaron, la forma más adecuada de educar a un hijo es cuando los educadores dan buen ejemplo y se pueden solucionar los problemas dialogando para que los conflictos puedan proporcionar crecimiento y aceptación de las diferencias, construcción de acuerdos y cambios en la relación de poder.

v. Sistema regional e internacional de promoción, prevención y protección en América del sur

En este apartado se identifican algunas de las principales relaciones que guardan el Sistema Universal y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos con la promoción, prevención y protección frente a toda forma de violencia hacia los niños, niñas y adolescentes, sin pretender ser un análisis exhaustivo de los instrumentos internacionales y regionales, ni de los mandatos de los órganos y mecanismos existentes en ambos sistemas. Estas referencias son importantes puesto que la protección de ellos frente a la violencia es un imperativo de derechos humanos y depende de la integración y suma de esfuerzos entre los actores involucrados.

Varios artículos de la Convención sobre los Derechos del Niño consagran el derecho de los niños, niñas y adolescentes a la integridad personal y definen estándares de protección. El artículo 19, por ejemplo, exige a los Estados Partes de la Convención sobre los Derechos del Niño adoptar “todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo”. Esta obligación ha sido enfatizada por el Comité de los Derechos del Niño en sus Observaciones Generales número 8 y 13, que orientan a los Estados Partes en la interpretación de las disposiciones de la Convención relativas a la protección de los niños, niñas y adolescentes contra toda forma de violencia.

La Convención sobre los Derechos del Niño ha sido complementada por dos Protocolos Facultativos adoptados en 2000 y ratificados por todos los países de América del Sur, que proporcionan a NNA una protección más detallada contra formas particulares de violencia: la venta de niños/as, el uso de estos en la prostitución infantil y en la pornografía, y la vinculación de niños y niñas en los conflictos armados.

Otros importantes compromisos globales asumidos por los gobiernos en este sentido son:

- La Declaración del Milenio (2000), en la cual los jefes de Estado y de Gobierno reafirmaron su decisión de establecer una paz justa y duradera en todo el mundo.
- La Declaración de la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia (2002), donde los líderes mundiales contrajeron un compromiso común e hicieron un llamado urgente y universal para brindar un futuro mejor para todos los NNA.
- La Declaración y Llamamiento de Acción de Río de Janeiro (2008), para prevenir y detener la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, resultante del III Congreso Mundial contra la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes.

Desde la presentación del Estudio el tema de la violencia contra los niños ha estado presente en las agendas de la Organización de Estados Americanos y su Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Cumbres Iberoamericanas y de la Comunidad del Caribe - Caricom. Como resultado de este interés se han producido importantes declaraciones que comprometen a los Estados de las Américas para eliminar la violencia contra los NNA, siendo las más importantes:

- Declaración de San Pedro Sula: hacia una cultura de la no violencia (Asamblea General de la OEA, Honduras, 4 de junio de 2009).
- Declaración de El Salvador²¹ (XVIII Cumbre Iberoamericana sobre Juventud y Desarrollo, 29 al 31 de octubre de 2008).

21 <http://www.cuib.org/documentos/bloque/Declaracion_Salvador.pdf>.

- Resolución del xx Congreso Panamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (Lima, septiembre de 2009).

La Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas y otros instrumentos internacionales de derechos humanos ofrecen un marco normativo sólido para la prevención y erradicación de todas las formas de violencia hacia los niños, niñas y adolescentes. Estas normas internacionales constituyen los estándares que deben ser traducidos en los marcos normativos y programas nacionales. Tanto el Sistema Universal como el Interamericano disponen de órganos y mecanismos con el fin de llevar a cabo un seguimiento para asegurar la vigencia de los derechos humanos, y para apoyar a los Estados en sus esfuerzos por el efectivo cumplimiento de sus obligaciones en este campo. Aunque con mandatos diversos, estos órganos y mecanismos pueden, en suma, emitir recomendaciones a los Estados, precisar el contenido y alcance de los derechos, y desarrollar estándares que contribuyan a avanzar de forma efectiva en la promoción, prevención y protección de los niños y niñas frente a la violencia; así como la recuperación, reparación y reintegración de derechos.

Asimismo, este apartado toma en consideración los importantes y valiosos esfuerzos que se están realizando, a nivel de cooperación multilateral entre Estados, con el fin de coordinar iniciativas para el combate y la superación de situaciones que atentan contra los derechos de los niños.

VI. Panorama general de la situación actual de la región frente a las recomendaciones del Estudio Mundial sobre Violencia

A. Recomendación 1: Fortalecer los compromisos y medidas nacionales y locales

El análisis actual en cuanto a la Recomendación 1 del Estudio en Sudamérica permite identificar como uno de los principales desafíos de la región para una coordinación nacional eficiente, vencer la sectorialización de acciones que ocurre en prácticamente todos los países mapeados. La ratificación de la CDN junto a los sistemas legislativos en los países fue solo un primer paso para la incorporación del lenguaje de Derechos Humanos para la niñez, teniendo como desafío posterior su incorporación en las políticas públicas, en el diseño de los Sistemas de Prevención, Promoción y Protección y la destinación de recursos específicos para este grupo.

Aún es común la falta de prioridad de los gobiernos en cuanto a los NNA, no siempre considerados en las acciones gubernamentales, que más bien son tratadas como políticas puntuales y determinadas por gestiones de corto tiempo, contrarias a una visión de largo plazo con metas y planes hechos por el Estado nacional. *“Una de las principales dificultades para asegurar la plena implementación de la CDN se centra en la falta de visualización de la infancia como prioridad y la incapacidad de los operadores de políticas públicas de visualizar a la infancia en un programa que contemple la protección integral”*.²²

La década de 2000 fue un periodo importante para la formulación de políticas de protección en casi todos los países de Sudamérica. Las reformas legislativas y adecuaciones a los nuevos parámetros democráticos permitieron la construcción de legislaciones actuales y la incorporación de los nuevos acuerdos internacionales. La fase que se sucedió después de la construcción de los marcos legales fue la de creación e implementación de los mecanismos de coordinación que, sin embargo, aún son débiles. Los países tienen esta fase como un nuevo y urgente desafío para hacer efectivos los estándares de protección planteados por ley.

A pesar de los avances legislativos en prácticamente todos los países de Sudamérica, aún existe como principal obstáculo la implementación de estas normas en las prácticas institucionales. Si las prioridades gubernamentales son observadas según la distribución de recursos, podemos afirmar que hay ausencia de voluntad política para hacerlo en materia de niñez y adolescencia conforme al patente desnivel de la distribución de recursos en los programas y políticas de este sector en casi todos los países sudamericanos. A pesar del aumento de los gastos sociales, el monto invertido en NNA sigue siendo insuficiente para su desarrollo, principalmente con relación a los temas de prevención de la violencia.

La forma de distribución del presupuesto público ha, en algunos casos, colaborado en el aumento de las disparidades locales en vez de disminuirlas. No solo es grave la ineficiencia en la distribución de los recursos, sino también se agrava la situación con el cambio de los gobiernos que interrumpen las inversiones a medida que cambian las gestiones, lo que limita las metas para prevenir las vulneración de derechos de NNA a la coyuntura y los momentos históricos en cada país. Además, las mismas metas carecen de elementos fundamentales como plazos para ser cumplidos, definición de público atendido, personal capacitado para su ejecución, monitoreo y evaluación, así como la participación de NNA en su elaboración.

22 Fuente: Estudio de balance regional sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina y el Caribe. Impacto y retos a 20 años de su aprobación. REDLAMYC - Red latino americana y caribeña por la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Noviembre 2009, p. 147.

A pesar de que en algunos países existe una política integrada a partir de un órgano centralizador²³ de políticas públicas para la promoción, protección, recuperación y restitución de derechos en relación a la violencia hacia la niñez, lo que se ve no son acciones integradas que puedan interferir positivamente, tanto a escala nacional como estatal o provincial. Las acciones, en su gran mayoría, se dan de forma fragmentada, con gastos de recursos en los mismos puntos de acciones anteriores, pero sin una evaluación sistemática de su implementación para los cambios y adecuaciones necesarios. El acompañamiento a través de evaluaciones constantes de las políticas implementadas no parece ser una prioridad para ninguno de los Estados sudamericanos.

La falta de evaluación y diagnósticos constantes resultan en que la atención a los NNA tenga su principal foco en la recuperación y restitución de derechos. No hay un hábito cultural ni político de intervenir a través de acciones preventivas en vez de las restaurativas. La política retardataria que actúa sobre la acción violenta sufrida en el cotidiano de NNA ha comprometido tiempo, recursos y capacidades, afectando el desarrollo ciudadano de la población infanto-juvenil.

En el ámbito de la coordinación nacional, se observa poca interacción entre los órganos ejecutivos del Estado y las otras instancias responsables de los NNA. No hay una coordinación efectiva entre los órganos ejecutivos y los organismos encargados de elaborar y hacer cumplir la ley. Esto tiene como consecuencia intervenciones desarticuladas entre los tres poderes, sin la debida absorción de las críticas y posibles mejoras por parte de las distintas instancias de decisión.

La insuficiente coordinación existente también en los ámbitos provincial y municipal es otro punto a destacar de los países de Sudamérica. En ese sentido, no hay una clara política de co-responsabilidad para la utilización de los recursos distribuidos, ni para la asignación de las responsabilidades, ni de los problemas en la ejecución. Se reitera ahí la necesidad de que los Estados mejoren la coordinación y la descentralización de los servicios en los ámbitos provincial y municipal, atendiendo a las especificidades de las poblaciones locales y evitando la duplicación y los vacíos de intervención.

En el ámbito provincial los consejos, personerías y comunas han actuado como órganos de gran importancia en la región, siendo espacios fundamentales de articulación civil, monitoreo y coordinación. Estos espacios actúan en áreas alejadas de los centros y congregan instituciones multisectoriales para la representación política de la población local. Sin embargo, la participación de las comunidades indígenas, afrodescendientes y rurales aún se mira con poco interés por parte de los gobiernos donde el porcentaje de esta población es muy alta. La proporción de espacios de representación y coordinación para esta población aún está carente de desarrollos significativos. Por eso se reitera la recomendación del Comité de Derechos de Niños para la elaboración de políticas respetuosas de las particularidades culturales, prestando asistencia en el seguimiento de su aplicación y garantizando la participación de todas las partes, incluidos los niños.

La actuación de agentes de organizaciones no gubernamentales, no solo como órganos de control civil, sino también de coordinación, se hace cada vez mayor cuando ocurren los vacíos de mecanismos de coordinación sistemáticos por parte de los gobiernos. Lo que ocurre con frecuencia es una articulación de redes de ONG para intervenir junto a los órganos gubernamentales, así como para tener acciones financiadas por ellos. Las ONG acaban por ser importantes actores de articulación a escala local, mucho más cuando son organizaciones internacionales de gran tamaño, sirviendo de vínculo entre organismos gubernamentales y no gubernamentales, internos y externos.

Según REDLAMYC: *“Con respecto a la sociedad civil organizada, se plantea como un importante avance que se crearon en la región coaliciones de ONG al impulso de la CDN (las cuales, por ejemplo, propiciaron la ratificación del tratado), así como la creación y el trabajo articulado de redes regionales y subregionales [...] Por ejemplo, se plantea que muchas de ellas han incidido en las políticas públicas con*

23 En cada país la denominación del órgano central varía conforme los dispositivos legislativos del sistema de protección, que pueden ser consejos centrales, ministerios específicos y comités nacionales.

*propuestas de iniciativas de ley, impulsando reformas legales y actualmente haciendo el monitoreo de los derechos del niño*²⁴

No podemos, además, dejar de citar la articulación entre los países de América del Sur para la disminución de distintos tipos de violencia, que a pesar de incipiente, ha mostrado gran potencial para la superación de problemas comunes,²⁵ uniendo esfuerzos políticos y financieros como forma de optimizar el combate a la violencia hacia los NNA, y de conseguir resultados más integrales y duraderos.

A partir del Encuentro Suramericano de Seguimiento al Estudio de las Naciones Unidas sobre Violencia contra las Niñas, Niños y Adolescentes,²⁶ fueron identificados por los participantes retos y acciones necesarios para el cumplimiento de la Recomendación 1.

Uno de los principales problemas señalados fue la falta de planificación con objetivos estratégicos, plazos definidos, recursos adecuados y suficientes, tanto en términos financieros como humanos, indicadores de seguimiento, con evaluaciones periódicas de sus impactos y resultados y la presentación de informes de actividades anualmente ante el Parlamento. La necesidad de coordinación fue identificada no solo como reto dentro del gobierno, sino también entre el gobierno y la sociedad civil.

La agenda de la Niñez y Adolescencia, en la opinión de los participantes del Encuentro, debe ser insertada en espacios de toma de decisiones, como son los ministerios. En muchos países no hay planes específicos para combatir la violencia contra la niñez. Además, las acciones para la promoción de los derechos de la niñez deben ser dialogadas por los tres poderes, que deben comprometerse con su realización. También se apuntó como interesante el intercambio, la cooperación entre países de la región para compartir y visibilizar prácticas exitosas.

Los niños, niñas y adolescentes participantes del Encuentro identificaron que desde el gobierno no existe apoyo para su participación en espacios públicos. Una de las formas sugeridas para garantizar esta participación fue la creación de Consejos Consultivos de NNA en todos los países, como el que existe en Ecuador.

B. Recomendación 2: Prohibir toda violencia contra los niños²⁷

De un modo general, los 10 países analizados en el Mapeo ya adoptaron formalmente la doctrina de la protección integral, superando la concepción anterior que se basaba en la doctrina de la situación irregular de niños, niñas y adolescentes. En este contexto Chile ha avanzado en la integración del enfoque pero es el único país que no tiene código de niñez.

Es importante apuntar que todos los países integrantes del Mapeo son signatarios de la Convención de los Derechos del Niño, así como de sus dos protocolos facultativos referidos a la participación de niños en conflictos armados y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía.

Desde el punto de vista legal, los niños son reconocidos como sujetos de derecho y el principio del interés superior del niño está previsto en buena parte de las legislaciones nacionales. La responsabilidad por la garantía de respeto a los derechos de los niños, niñas y adolescentes es compartida entre el Estado, la comunidad y las familias.

24 Fuente: Estudio de balance regional sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina y el Caribe. Impacto y retos a 20 años de su aprobación. REDLAMYC - Red latino americana y caribeña por la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Noviembre 2009, p. 36.

25 Estos arreglos regionales pueden ser consultados en la apartado IV de este Informe, sobre los sistemas universal, regional y subregional de protección de los derechos humanos.

26 Paraguay, 28 y 29 de abril de 2011.

27 Para la profundización sobre los tratados internacionales suscritos por cada uno de los países, ver el Anexo 2: Tratados internacionales ratificados y leyes internas.

El derecho de ser oído y de participación de los niños en los asuntos que los afectan también está previsto en buena parte de las legislaciones. Sin embargo, la efectiva realización de estos derechos todavía no se ha hecho realidad.

La mayoría de los Estados optó por adoptar normas generales y amplias de protección, normalmente establecidas en las Constituciones o en los Códigos de la Niñez y Adolescencia. Estas normas prohíben tratos violentos o discriminatorios, la explotación económica y sexual, así como el abandono material o moral de los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, **ninguno** de los países determina de modo explícito la prohibición de todas las formas de violencia en el entorno que sea, solo hay acercamientos como en el caso de Uruguay y Venezuela en prohibiciones específicas sobre castigo corporal.

A pesar de la existencia de normas claras que prohíben los tratos crueles y la violencia, los castigos físicos siguen siendo aceptados en la sociedad, y la mayoría de los países no ha establecido todavía la prohibición de su utilización a título de “educación” o “disciplina”, ni en los hogares ni en los demás entornos. En Perú, por ejemplo, se autoriza a los padres a que castiguen “moderadamente” a sus hijos. En Paraguay las normas dejan entrever que solamente en los casos donde se causen daños visibles y graves es que se podrá tomar alguna actitud en contra de los padres. Solamente en Costa Rica, Uruguay y Venezuela, el castigo corporal fue prohibido expresamente en todos los ámbitos.

Existe el reconocimiento de que el hogar es espacio de constante violencia y, por eso, varios de los países crearon leyes para tratar de la violencia familiar, estableciendo sanciones, así como medidas de protección en este entorno. Una cuestión que se muestra especialmente relevante en los casos de violencia familiar y de explotación o abuso sexual son las prácticas judiciales relativas a la participación de los niños, niñas y adolescentes, como víctimas o testigos, en los procesos. Aunque la mayoría de los países no disponen de normas que eviten la re-victimización de ellos durante los trámites procesuales, Colombia, Bolivia y Perú han hecho importantes esfuerzos para la implementación de mecanismos de entrevista única como las cámaras Gesell, pero normalmente esta estrategia solo se encuentra en las principales ciudades, y aún existen problemas legales para que estas entrevistas sean admitidas como prueba.

En relación a la violencia sexual, a la pornografía y el uso en prostitución, se puede ver que la mayoría de los Códigos Penales y del mismo modo los Códigos de la Niñez traen artículos que criminalizan tales conductas. Sin embargo, en muchos países la legislación no está completamente en conformidad con las disposiciones del protocolo facultativo de la Convención de los Derechos del Niño referente a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía. Varias de las conductas previstas en el protocolo facultativo no están tipificadas en las legislaciones nacionales.

Hay países que criminalizan la producción de material de pornografía infantil, pero no el consumo y la posesión de estos materiales. Así, queda pendiente para la mayoría de los países la adaptación de sus legislaciones para que cumplan plenamente las normativas internacionales. Lo mismo pasa en muchos países en relación a trata de personas, donde las legislaciones no establecen como crímenes todos los delitos contemplados en el protocolo facultativo de la Convención de los Derechos del Niño, y donde muchas veces el matrimonio temprano sirve de excusa para la venta de niñas y niños, sea para explotación sexual, sea para participación en conflictos armados, por ejemplo. También se debe apuntar que existen problemas de proporcionalidad entre los derechos violados y las penas establecidas a los que infringen las leyes y cometen delitos.

En relación a la Justicia Penal juvenil, la situación cambia de país a país. Algunos ya adoptaron las principales normas y directrices internacionales referentes al tema,²⁸ pasando del establecimiento de

28 Las principales normas son la Convención de los Derechos del Niño, las Reglas de Beijing, las Directrices de Riad, las reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (Reglas de La Habana), las Directrices de Acción sobre el Niño en el Sistema de Justicia Penal y las recomendaciones de la Observación General n.º 10 del Comité de los Derechos del

sistemas coercitivos hacia sistemas orientados al acogimiento y a la reinserción social, pero aún queda pendiente una verdadera reforma estructural y cultural en relación a los adolescentes en conflicto con la ley. Junto con la reforma de los sistemas que todavía no están en conformidad con las normas internacionales, debe hacerse un verdadero esfuerzo para que tales normas sean de facto aplicadas en los casos concretos. Fue posible verificar que en los países que tienen una legislación orientada a la reinserción social, la realidad de las condiciones de internación son muy deficientes: no hay actividades de resocialización, ni oportunidades de estudio o trabajo, hay muchos relatos de torturas, de niños que cumplen penas con adultos, o de detenciones preventivas de adolescentes como forma de “protección”, entre otras situaciones que contrarían frontalmente las disposiciones internacionales y que vulneran los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Resulta importante apuntar que Argentina es el único país de América del Sur donde se aplican penas de prisión perpetua a personas que han cometido delitos graves antes de cumplir los 18 años de edad, lo que contraría directamente la Recomendación 2 del Estudio.

Otra cuestión importante es el matrimonio temprano de niños, niñas y adolescentes, así como la diferenciación de edad para el matrimonio de mujeres y varones. En Ecuador, a pesar de los avances en la adecuación de la legislación nacional a la Convención de los Derechos del Niño, la edad para el matrimonio es de 12 años para las niñas y de 14 para los varones, y en Bolivia, por ejemplo, es de 14 años para las mujeres y 16 años para los varones. En conformidad con las orientaciones del Comité de los Derechos del Niño, los países deben cambiar sus legislaciones para permitir los matrimonios de ambos sexos a partir de los 18 años.

La regulación del trabajo infantil y juvenil fue realizada por parte de los países, que son, además, signatarios de los Convenios 182²⁹ y 138³⁰ de la Organización Internacional del Trabajo. El trabajo infantil es una realidad en los países sudamericanos y ocurre principalmente como consecuencia de la situación de pobreza en que viven muchas familias. Su práctica perjudica la asistencia de los niños, niñas y adolescentes a la escuela, y los priva del derecho a jugar, practicar deportes y disfrutar de los bienes culturales.

La situación de los niños migrantes o hijos de migrantes es considerada en ciertas legislaciones. En algunos países el acceso a servicios esenciales es limitado y, peor, los niños, niñas y adolescentes están sujetos a la devolución a sus países de origen sin análisis de su situación individual y existe el riesgo que los hijos de extranjeros sin residencia legal pasen a ser apátridas. Sin embargo, ya hay también cambios importantes en algunos países, como la adhesión a la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, y la determinación en Uruguay, por ejemplo, de que las condiciones de los padres (de ilegalidad en el territorio) no pueden impedir a los niños, niñas y adolescentes tener acceso a los servicios de salud y educación.

En relación a las medidas de protección, se puede percibir que muchos Códigos de Niñez y Adolescencia traen medidas de protección para situaciones de violencia cometidas contra NNA. Aunque la efectividad de estas medidas pueda ser discutida, es un hecho que existe una preocupación por adoptar medidas que minimicen los efectos inmediatos de vulneraciones de derechos. En Argentina, se celebró la aprobación de la Ley n.º 26.364, que garantiza asistencia psicológica, médica y jurídica gratuita a las víctimas de la trata en el ámbito de la Justicia Penal. El Código del Niño de Brasil también establece diversas medidas que pueden ser adoptadas en caso de amenaza a derechos.

Otra cuestión importante y poco abordada por las legislaciones nacionales de los países parte del Mapeo son las acciones de prevención, restitución de derechos y rehabilitación de los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia, así como de sus victimarios. El foco hasta el momento está en la tipificación de las conductas que vulneran los derechos de los NNA, sin necesariamente contribuir a

Niño (CRC/C/GC/10) sobre los derechos del niño en la justicia de menores.

29 Convenio para la eliminación de las peores formas del trabajo infantil.

30 Convenio sobre la edad mínima de admisión en el empleo.

romper con el ciclo de la violencia y re-victimización a que están sujetos. Los abordajes son puntuales y solo durante las situaciones de violencia, no antes ni después de ellas.

En suma, muchas de las leyes ya aprobadas deben aún sufrir modificaciones para adecuarse a los estándares internacionales, con la tipificación de todas las conductas reconocidas a escala mundial como vulneradoras de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como adoptar reformas que aumenten el potencial de protección y realización de estos derechos.

A partir del Encuentro Sudamericano de Seguimiento al Estudio de las Naciones Unidas sobre Violencia contra las Niñas, Niños y Adolescentes,³¹ fueron identificados por los participantes retos y oportunidades para el cumplimiento de la Recomendación 2 por los países de Sudamérica. Contribuyeron para la construcción de este panorama no solo los adultos, sino también los niños que estuvieron presentes en el Encuentro.

El grupo que trabajó sobre esta Recomendación destacó que el marco de referencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes deben ser los derechos humanos, y que todos los Estados deben ratificar los tratados de derechos humanos y retirar las reservas a los mismos. Se apoyó también la aprobación del Tercer Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño sobre peticiones individuales. En el ámbito internacional también se señaló la importancia del cumplimiento de las recomendaciones y decisiones de los órganos internacionales y regionales de derechos humanos.

En relación a las legislaciones nacionales, se subrayó la necesidad de adopción por los países de normas claras que prohíban toda y cualquier forma de violencia contra NNA, en todos los entornos. Los niños y niñas destacaron que para el castigo corporal no hay sanciones y que si existe una ley, esta no se cumple. Se reconoció la importancia de abordar también otros tipos de violencia, por ejemplo, la violencia por intoxicación, que se manifiesta a través del uso de tóxicos en el campo que produce no solo enfermedades sino malformaciones en los NNA, y afectan sus niveles de aprendizaje. Los avances legislativos en niñez deben llevar a la revisión de todos los marcos legales para garantizar su compatibilidad.

Los participantes apuntaron, además, que los mecanismos de denuncia necesitan ser de fácil acceso, adaptados a niños y niñas, confidenciales, seguros e independientes. Los niños y niñas participantes del Encuentro destacaron que muchas veces los servicios de fono ayuda no funcionan, y que no son tomados en serio cuando llevan denuncias a las comisarías. Los niños también subrayan la falta de formación y preparación de los funcionarios públicos en temas relacionados al cumplimiento de los derechos de la niñez.

La falta de servicios y protección adecuada para los niños y niñas víctimas y testigos de violencia fue reconocida por los participantes, así como la necesidad de establecer garantías jurídicas contra manipulaciones y represalias, garantizándoles asistencia legal, psicológica, de recuperación y reintegración.

La garantía de una participación más amplia y activa de los niños, niñas y adolescentes en la formulación y aprobación de leyes fue identificada como un importante reto para los participantes.

Las principales oportunidades identificadas por los participantes en el Encuentro fueron: (i) la existencia de coaliciones regionales de sociedad civil; (ii) la existencia de antecedentes de leyes que prohíben el castigo corporal; y (iii) los movimientos de NNA activos dentro de los países y en la región, que pueden y deben participar de la formulación legislativa.

31 Paraguay, 28 y 29 de abril de 2011.

C. RECOMENDACIÓN 11: Elaborar y aplicar sistemáticamente sistemas nacionales de datos y una agenda nacional de investigación

El problema de la violencia hacia niños, niñas y adolescentes es aún persistente en América del Sur. En algunas encuestas de percepción de la violencia, 75% de NNA entrevistados relatan que han sufrido algún tipo de violencia.³² En otras encuestas hay datos que muestran que el 83% de NNA reciben diversas formas de castigo de parte de los distintos miembros del hogar.³³

Las iniciativas para prevenir la violencia contra niños, niñas y adolescentes y responder a ella en caso de que ocurra requieren una actuación integral, integrada y efectiva. Además de la prohibición de toda forma de violencia contra NNA y el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación y articulación de las estrategias, políticas o planes de acción para hacer frente a ese problema, es fundamental la recopilación y sistematización de datos e información sobre el tema, para elaborar programas adecuados y hacer el seguimiento de los logros e identificar los nudos críticos y retos pendientes.

En 2004, el Instituto Interamericano del Niño diagnosticó que los sistemas de datos sobre los derechos de NNA tenían, entre otras características: la falta de sistematización de la información contenida para un análisis comparativo y en períodos de tiempo diferentes; falta de consistencia de los datos (debido a que provenían de distintas fuentes, se referían a universos distintos, eran medidos bajo distintos métodos, no eran desagregados con el mismo criterio, entre otros); falta de un conjunto de indicadores que reflejen fielmente la situación actual de la infancia en los distintos países; ausencia completa de algunos temas, y falta de unificación de criterios de los países para la definición de indicadores que midan los avances y dificultades en el cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño.³⁴ Aún con algunos logros y progresos desarrollados por los Estados después del Estudio Mundial sobre la Violencia contra los Niños, en 2006, la situación en general muestra pocos cambios.

Aunque en los diez países investigados existe un Instituto Nacional de Estadísticas –que puede recibir diferentes denominaciones en cada uno de ellos– con atribución de recopilar y sistematizar datos, estadísticas e información producidas a través de investigaciones y censos, no se verifica una articulación efectiva entre esos institutos y los órganos involucrados con las estrategias, planes y políticas respecto de la violencia hacia la niñez y adolescencia.

De manera general, no existe un sistema integral de reunión y análisis de datos e información en los países. Lo que se verifica con frecuencia es que los datos y estadísticas producidos en los diferentes países se basan en registros dispersos de los diversos órganos e instancias de protección y atención a la violencia hacia NNA.³⁵ Eso ocurre generalmente en cuanto a recepción, denuncia o intervención en casos de violencia, como entre los servicios o institutos encargados de las acciones respecto a la niñez y adolescencia, los órganos judiciales, policiales y asistenciales, o respecto a tipos específicos de violencia, como la violencia familiar y doméstica o la violencia sexual. Además, esos datos son parciales y

32 De acuerdo con: UNICEF, *Maltrato Infantil y Relaciones Familiares en Chile: Análisis comparativo 1994-2000-2006*, Santiago, marzo de 2008.

33 De acuerdo con la investigación *Violencia contra la Niñez en Bolivia* INE-UNICEF. Según ese informe, más de 2 millones de niños, niñas y adolescentes bolivianos han sido alguna vez maltratados física y psicológicamente, ya sea en el entorno familiar, la escuela, instituciones de protección (hogares de acogida) o de internamiento por conflicto con la ley penal y en la calle, entre otros, lo que significa que la mitad del total de la población infantil que tiene Bolivia (4,1 millones) son víctimas de violencia.

34 De acuerdo con: Instituto Interamericano del Niño, *Sistematización de la Información sobre Derechos del Niño*, octubre 2004.

35 Eso se verifica en especial en Bolivia, Chile, Argentina, Perú, Uruguay y Venezuela.

no son desglosados, sin formar parte de un sistema integral y armonizado, y tampoco comparten los mismos descriptores, lo que impide la comparación y cruce de información.

Adicionalmente, los datos con respecto a denuncias o basados en los registros de las instituciones no permiten considerar la “cifra negra”, que no es conocida por ninguno de los sistemas. Esto porque los mecanismos para denunciar son inadecuados y casi nunca accesibles a los propios NNA. Faltan líneas telefónicas gratuitas de ayuda y defensorías comunitarias, y el personal que trabaja en las instituciones de protección muchas veces no está capacitado para el manejo de datos cuantitativos, ni menos cualitativos.

Se destaca en este sentido también la falta de consulta a los actores involucrados en las situaciones de violencia, como víctimas, victimarios o profesionales, y que contribuyen sobremedida para entender la realidad detrás de las estadísticas.

Por otro lado, esa información no siempre es periódica ni articulada de manera que permita la toma de decisiones para la elaboración o ajuste de la política, ni tampoco posibilitan la planificación y monitoreo de las políticas y acciones en respuesta a la violencia contra los niños, sea en cuanto a su prevención, protección o atención. Así, se tienen datos desactualizados y escasos respecto de las violaciones de derechos, en especial los que se refieren a los grupos más vulnerables como NNA indígenas, afrodescendientes, en zonas rurales, etc.

Aunque casi todos los órganos de protección o atención respecto a la violencia contra niños, niñas y adolescentes mantienen registros con respecto a los casos atendidos y alguna información del perfil de las víctimas y agresores, no se cuenta con medidas que permitan el seguimiento de los casos individuales, de cada víctima y de cada victimario, con relación a los procedimientos adoptados y sus resultados.

Es relevante destacar la importancia de la comparación y cruce de información producida por diferentes sectores e instituciones para un mejor diagnóstico de la situación respecto de la violencia hacia la niñez, a fin de no subestimar las ocurrencias, o tratarlas de forma parcial o fragmentada.

En general, en Sudamérica hay un sistema de protección y atención a la niñez y la adolescencia (sobre todo en cuanto a los aspectos sociales), pero no en relación al tema específico de la violencia, teniendo en cuenta las especificidades de este problema. En algunos casos se cuenta con un sistema de registro único con relación a determinado tema, como por ejemplo al trabajo infantil.³⁶ En la mayoría de los países hay información acerca de la violencia familiar y sexual, pero no tanto en cuanto a otros tipos de violencia contra niños, niñas y adolescentes, o desglosados por grupos más vulnerables, como los definidos por género, etnia, origen o discapacidad

Es importante destacar que se verifican algunas iniciativas con respecto a la creación de un sistema integrado de información, como en Argentina, Brasil, Ecuador, Paraguay y Uruguay.³⁷ Se destaca el caso de Ecuador con una iniciativa de unificación y reestructuración del sistema para establecimiento de indicadores

36 Como en el caso de Chile, que cuenta con un Sistema de Registro Único e Intervención de las Peores Formas de Trabajo Infantil, pero que no es constantemente alimentado por los operadores.

37 Como en Argentina, con la creación del Registro de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, pero donde se verifica la ausencia de estrategia sistemática de recolección y análisis de datos en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística y Censos. En Brasil, aunque el desarrollo del Sistema de Información para Niñez y Adolescencia (SIPIA) verificase la subutilización del sistema teniendo en cuenta que solamente 19% de los consejos tutelares lo utilizan. En Ecuador se destaca el Sistema de Información Nacional de Niñez y Adolescencia (SINNA), responsable por la coordinación y articulación de los sistemas parciales existentes en el nivel sectorial y la iniciativa junto a los sistemas locales de información para la planificación, seguimiento y monitoreo de las agendas locales respecto a la niñez y adolescencia. En Paraguay existe la previsión de creación de un Sistema Nacional de Información de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (SIDNA), sin embargo no es específico con respecto a la violencia hacia NNA. En Uruguay fue implementado el Sistema de Información de Maltrato y Abuso Sexual (SIPIAV) y el Sistema de Información para la Infancia (SIPI).

nacionales de niñez y adolescencia por temáticas y por derechos. A pesar de estos esfuerzos, los resultados son aun dispersos y escasos, en razón de la escasa asignación de fondos específicos.

También se destaca la necesidad de tener información no solo sobre la victimización, sino, en especial, sobre los factores de riesgo y vulnerabilidad que causan o empeoran las situaciones de violencia. Así es que las encuestas nacionales para caracterizar la población de cada país y su situación socioeconómica deben tener en cuenta los aspectos específicos de la niñez y de la adolescencia. En Brasil, por ejemplo, se creó un Índice de Homicidios en la Adolescencia, que ha servido para planear las políticas de prevención, pero que aún se restringe a los municipios con más de 100 mil habitantes.

Además de la integración de información producida de manera sectorial, el acceso y publicidad a tal información y datos son requisitos también imprescindibles. Tanto los datos recogidos en nivel nacional, como local – sea estatal, municipal o provincial – deben ser ampliamente difundidos entre la sociedad, así como la información producida por las organizaciones sociales debe ser tenida en cuenta por los agentes gubernamentales responsables por la producción legislativa y administrativa.

Se resalta el importante rol desempeñado por las organizaciones no gubernamentales en la producción de estudios e investigaciones respecto al tema de la violencia contra la niñez, así como en la realización de acciones de incidencia frente sobre los gobiernos para la implementación efectiva de sistemas de reunión de datos e información. Lo anterior, sin dejar de reiterar la relevancia del rol de los Estados en la creación y fortalecimiento de esos sistemas.

La ausencia de un sistema de reunión de datos e información con el registro unificado de la información de manera sistematizada, oficial, fiable y comparable, con amplia divulgación, dificulta aún más la toma de decisiones respecto a la elaboración, ajustes, seguimiento y monitoreo de las acciones, estrategias y políticas de prevención, protección y atención respecto a la violencia hacia NNA.

Es también importante que esos sistemas tomen en consideración indicadores nacionales basados en normas internacionalmente acordadas para la recolección, compilación y análisis de datos y estadísticas, de manera que permitan la comparación a nivel interno, nacional y también regional o internacional³⁸. Se recomienda, entonces, la integración y uso de fichas o códigos uniformes de registro armonizados a los estándares internacionales.

También para el cumplimiento de la Recomendación 11 los participantes del Encuentro Sudamericano de Seguimiento al Estudio de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra la niñez apuntaron retos y oportunidades.

La escuela fue diagnosticada como importante espacio de identificación de casos de violaciones de derechos de NNA, y por esto debe ser objeto de formación, capacitación y monitoreo.

La no existencia de sistemas amigables para niños y niñas también fue subrayada. Fue identificada la necesidad de desarrollar sistemas amigables de información que faciliten el acceso y uso de los datos a las niñas y niños y adolescentes a la población en general.

Se identificó también que hay situaciones o países en los que existen instrumentos y sistemas de información, pero los recursos humanos no tienen formación para utilizarlos. Entre las acciones prioritarias debe estar la capacitación de operadores y sectores encargados de la producción, análisis y recolección de datos.

Una estrategia que todavía es poco utilizada en los países, pero que podría contribuir para una mejor recolección de datos, es la incorporación a la encuesta de hogares de preguntas unificadas para todos los países, sobre violencia física, psicológica y sexual contra NNA.

Finalmente, se apuntó como estratégica la promoción de encuentros y foros nacionales y regionales sobre buenas prácticas y construcción de políticas públicas en relación a los sistemas de información en los países de Sudamérica.

38 Como los encontrados en el *Manual for the Measurement of Indicators on Violence Against Children*, de UNICEF, sin fecha. Disponible en: <<http://www.unicef.org/violencestudy/pdf/Manual%20indicators%20UNICEF.pdf>>.

VII. Seguimiento de las recomendaciones del Estudio por país

ARGENTINA

A. Recomendación #1: Fortalecer los compromisos y medidas nacionales y locales

A.1. Políticas públicas

Plan Nacional de Acción por los derechos de los niños, niñas y adolescentes

.....
"No hay política posible sin inversión en equipos especializados y sin coordinación entre los mismos".

Nora Pulido
 Instituto Gino Germani,
 Argentina

.....

A partir de 2005 el Estado argentino empezó a elaborar un Plan Nacional de Acción por los derechos de los niños, niñas y adolescentes a partir de una coordinación interministerial a cargo del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia. Este plan tenía como meta la protección integral de los niños, niñas y adolescentes en todos los ámbitos de sus vidas y un relevamiento y análisis de planes y programas destinados a la niñez y a la adolescencia, la conformación de indicadores y diagnósticos de situación, de manera tal que permitiera construir los insumos necesarios para la confección de una propuesta. Sin embargo, a pesar del Plan Nacional no hay una suficiente articulación con las provincias. Un ejemplo es el programa Las Víctimas contra las Violencias, en el ámbito del Ministerio del Interior, que cuenta con brigada móvil auxiliada por la Policía Federal, pero sin alcance en todo el territorio nacional, solamente con operatividad en la ciudad de Buenos Aires, puesto que cada provincia cuenta con su propia legislación y autonomía en el desarrollo de las acciones necesarias.

En 2009 se aprobó el Plan Nacional de Acción por los derechos de los niños para el período de 2008 a 2011, con 36 metas y sus respectivos indicadores para atender mejor a los NNA. El plan incluye objetivos para una política activa contra el maltrato, el descuido, la explotación, la violencia y la discriminación, pero tiene ausencias en cuanto a una estrategia concreta para aplicar el protocolo facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía en su totalidad. Sus disposiciones operativas no tienen un mecanismo conexo de supervisión para seguir de cerca los indicadores, ni tampoco asignaciones presupuestarias específicas.

En 2010 el Comité de los Derechos del Niño recomendó³⁹ que el Plan Nacional de Acción se convirtiera en parte integrante de la planificación nacional del desarrollo y la formulación de la política social, y se utilizara para mejorar la aplicación de la Ley n.º 26.061. También recomendó que el plan se aplicara plenamente y de manera coordinada en los ámbitos nacional, provincial y municipal, y se articulara claramente con los presupuestos nacional y provinciales, y que se prorrogara por un nuevo período. El comité ha alentado también al Estado argentino a velar por que se elabore un mecanismo de evaluación y supervisión para analizar periódicamente los progresos alcanzados y determinar las posibles deficiencias.

.....
 39 CRC/C/OPSC/ARG/CO/1; párrafo 13.

Castigos Corporales y malos tratos

Figura en la Ley n.º 26.061 el principio general de que los niños, niñas y adolescentes no deben ser sometidos a un trato violento, discriminatorio, humillante o intimidatorio. Sin embargo, el artículo 278 del Código Civil incluye el derecho de los padres a corregir debidamente la conducta de sus hijos menores de 18 años, cuyo ejercicio puede dar lugar a malos tratos y castigos corporales. Además, el castigo corporal no está explícitamente prohibido, en particular en el hogar, la escuela, los centros de privación de libertad y las instituciones de protección de niñas, niños y adolescentes.

En las Observaciones finales de 2010 (CRC/C/ARG/CO/3-4), el Comité de Derechos del Niño recomendó al Estado argentino que prohíba explícitamente por ley en todas las provincias, el castigo corporal y todas las formas de violencia contra NNA en todos los ámbitos, incluso en la familia, la escuela, las instituciones de protección y los centros de privación de libertad para niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley. Además, el comité recomendó la realización de *“campañas de sensibilización para cambiar la idea que se tiene del castigo corporal y promover el empleo de formas disciplinarias alternativas y no violentas de manera compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con lo dispuesto en la Convención”*. Sin embargo, no se verifican avances en ese sentido, ni mucho menos en cuanto a la aplicación efectiva de la respectiva legislación.

En cuanto a los malos tratos y descuido, hay avances que se expresan en la creación de equipos móviles para atender a las víctimas de esa violencia, la habilitación de líneas telefónicas de ayuda en casi todas las provincias y la existencia de jueces especializados que han recibido capacitación en cuestiones de familia. Por otro lado, la promulgación de la Ley n.º 26.485 sobre la violencia contra las mujeres aún no tiene un decreto de aplicación, lo que permite que se siga verificando una persistente y elevada incidencia de la violencia doméstica, que incluye el asesinato de mujeres y la violencia contra los niños.

En ese sentido, faltan estudios o estadísticas integrales sobre los incidentes de violencia doméstica que incluyan a todo el país, en especial sobre la victimización de NNA en los hogares, y también sobre el pequeño número de víctimas de malos tratos y descuido que se presentan ante la justicia.⁴⁰

Explotación y abuso sexual

Respecto a la prevención de la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, se verifica un avance con el establecimiento de diversas oficinas y programas para prevenir los delitos a que se hace referencia en el protocolo facultativo correspondiente, como el Programa Nacional de Prevención y Erradicación de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas, la Unidad Especial para la Promoción de la Erradicación de la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes, el programa Las Víctimas contra la Violencia, que se ejecuta en coordinación con el Centro de Atención a Víctimas de Violencia Sexual dependiente de la Policía Federal, y la Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos contra la integridad sexual, trata de personas y prostitución infantil de la Procuración General. No obstante lo anterior, las medidas de prevención del Estado argentino no abarcan de modo suficiente los delitos de venta de niños y utilización de niños en la pornografía. Se observa además que solo cinco personas han sido declaradas culpables del delito de trata.

El Comité de Derechos del Niño recomendó⁴¹ que el Estado argentino redoble sus esfuerzos por reducir y prevenir la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, entre otras medidas, estableciendo un registro uniforme de datos e iniciando un estudio amplio de la ocurrencia y las dimensiones del problema, formulando y aplicando estrategias y políticas preventivas

40 Ver información sobre la Oficina de Violencia Doméstica (OVD) de la Corte Suprema Argentina.

41 CRC/C/OPSC/ARG/CO/1.

amplias y asegurando el enjuiciamiento de los autores de esos delitos, así como asignando más fondos a las campañas de información pública, previendo la participación de niños en el turismo sexual.

En ese sentido, el comité recomendó al Estado parte que: “a) *Formule una estrategia nacional de aplicación del Protocolo facultativo, en particular para combatir y prevenir todos los delitos que abarca;* b) *asegure que todos los agentes pertinentes, incluidos los niños y la sociedad civil, sean consultados en el proceso de redacción y aplicación de esa estrategia, así como en la vigilancia de su aplicación;* c) *asegure que se faciliten los recursos humanos y financieros suficientes para ejecutar la estrategia y que esta incluya plazos concretos y objetivos medibles, se difunda ampliamente y se supervise periódicamente*”. Además, el comité invitó al Estado argentino “a prestar particular atención a la Declaración y el Programa de Acción y el Compromiso Mundial aprobados en los congresos mundiales contra la explotación sexual de los niños primero, segundo y tercero, celebrados en Estocolmo, Yokohama y Río de Janeiro en 1996, 2001 y 2008, respectivamente”.⁴²

En Argentina también se han establecido diversas dependencias competentes para combatir y reprimir los delitos relativos a la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil, como la Unidad Especial para la Promoción de la Erradicación de la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes, y la Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos contra la Integridad Sexual, Trata de Personas y Prostitución Infantil en el ámbito de la Procuración General.

Sin embargo, no se han facilitado recursos suficientes a esos órganos y ellos no están representados de forma proporcional en las diversas provincias. Por ese motivo, el comité recomendó⁴³ que el Estado argentino, al planificar su presupuesto nacional, asigne recursos financieros específicamente a la aplicación del protocolo facultativo, y también que las dependencias competentes en relación con los delitos abarcados por el protocolo facultativo cuenten con una representación debidamente dotada de recursos en la totalidad del territorio del Estado Parte.

Trata de niños, niñas y adolescentes

Una cuestión de especial gravedad en Argentina es el tráfico de las niñas y niños pequeños en situación de extrema pobreza en la región Nordeste de su territorio. Información recabada en la provincia del Chaco destaca que los “casos en los juzgados” se relacionan con la pobreza, la marginalidad y la cercanía geográfica con la triple frontera con Brasil y Paraguay.

Muchas organizaciones describen toda una red de contactos en las regiones más pobres para extraer a los niños de sus familias. Denuncias públicas hacen saber que existen redes de tráfico formadas por varias personas que ocupan lugares estratégicos y están organizadas jerárquicamente: se identificaron gestores de base, quienes toman contacto en el barrio con la madre en situación de extrema pobreza y desesperación, y gestores que se vinculan con Buenos Aires y entregan los niños y niñas sustraídos, que luego son vendidos en el exterior.⁴⁴ Existen datos o fuentes posteriores a 2002.

El Comité de Derechos del Niño demostró su preocupación en relación a este tema ya que, a pesar de haber algunos mecanismos legislativos para la protección de los NNA, no hay en los informes periódicos de Argentina una descripción de acciones más efectivas para la implementación de la legislación.

42 Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño a los informes periódicos tercero y cuarto combinados de la Argentina (CRC/C/ARG/CO/3-4), 54º período de sesiones, 25 de mayo a 11 de junio de 2010, párr. 13 y 14.

43 CRC/C/OPSC/ARG/CO/1.

44 Datos: “La situación en el cumplimiento de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes en Argentina: Escenario, desafíos y recomendaciones” (anexo: Información complementaria). Colectivo de ONG de Infancia y Adolescencia. Argentina. Septiembre 2002.

Comunidades indígenas y/o afrodescendientes

Los niños indígenas representan de un 3% a un 5% de la población de Argentina. En el año 2006, la Ley de Educación Nacional fue promulgada teniendo como uno de sus objetivos “reforzar la identidad nacional, basada en el respeto a la diversidad cultural y las particularidades locales, abierta a los valores universales y la integración regional y latinoamericana”. Se carece de información más precisa del Estado argentino al comité respecto de las intervenciones y programas gubernamentales hechos para los pueblos indígenas, y sobre todo de aquellos que resguardan a niños, niñas y adolescentes de la violencia. Algunas regiones como el Norte de Argentina sufren mucho con la ausencia de políticas de integración indígena, lo que se ve agravado por el hecho de que estas son las regiones más pobres del país.

Justicia juvenil

Uno de los problemas más graves, constantemente señalado a los órganos internacionales por las organizaciones de protección de derechos de los NNA en Argentina, son las condiciones de detención de los NNA y las políticas penales juveniles. Este tema ha causado gran incomodidad con las denuncias que son llevadas a los órganos internacionales a través de los informes alternativos.

El sistema tutelar en general y, dentro del mismo, el Régimen Penal de la Minoridad, son regulados mediante la Ley n.º 22.278 y su modificatoria n.º 22.803, impuestas por la última dictadura militar. Conforme a estas leyes, los niños, niñas y adolescentes son sometidos a penas indeterminadas, sin criterios objetivos ni limitativos para su imposición, y sin gozar de las garantías constitucionales mínimas del debido proceso, defensa en juicio, principio de inocencia, especificidad, etc.

En cuanto al modo en que se llevan adelante estas privaciones de libertad, el deterioro es estructural. Así, se está lejos de cumplir funciones secundarias educativas y de promoción de la integración social. Un reclamo reiterado por las organizaciones de derechos humanos es la implementación de medidas necesarias para establecer un sistema de control y auditoría para que no se lleven a cabo prácticas sistemáticas de violación de derechos de niñas, niños y adolescentes privados de libertad.

En 2004 el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas solicitó una recopilación de datos respecto a la cantidad, las causas y las condiciones de detención de los niños, niñas y adolescentes. En el desarrollo de este relieve se evidenció la carencia de información sistematizada en el país, la ausencia de datos estadísticos y de registros centralizados de programas y establecimientos que alojan a personas menores de 18 años de edad. Otras dificultades fueron producto de la heterogeneidad de los criterios utilizados en las distintas provincias argentinas para abordar la problemática y del alcance otorgado a términos como “privación de libertad”, “institucionalización” o “medidas de internación” propios del régimen tutelar.

A pesar de las dificultades legislativas y de monitoreo, el país ha conseguido algunos avances en esta área con la creación de la Dirección Nacional para Adolescentes Infractores a la Ley Penal. De acuerdo a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), un cambio importante fue la sustitución del Régimen Penal de la Minoridad (Decreto-Ley n.º 22.278) por un sistema de Responsabilidad Penal Juvenil que vela por el respeto a los Derechos Humanos y permite la revisión de las prácticas y criterios de los equipos técnicos profesionales de los establecimientos y la reformulación de la relación del funcionariado con jueces y defensores de menores.

Otro punto a destacar en cuanto a los establecimientos de reclusión de jóvenes fue la política de disminución de la cantidad de establecimientos, dando lugar a otra propuesta de resocialización e inversión en el fortalecimiento de los programas denominados “alternativos”, conjuntamente con la capacitación y asistencia técnica relacionadas con adecuaciones normativas y/o de prácticas institucionales a los postulados de la Convención.

En 2008 fue acordada un Acta de Compromiso titulada “Una Política Respetuosa de los Derechos

Humanos para los Adolescentes Infractores de la Ley Penal". En ese acta las Provincias asumen el compromiso de trabajar conjuntamente con la nación para "lograr una mayor adecuación del sistema penal juvenil argentino a la Constitución Nacional, a la Convención sobre los Derechos del Niño como parte de la misma y a los estándares internacionales en la materia".

Todavía no hay información sobre el proceso de implementación de estos importantes cambios, ni sobre los resultados de ellos para la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Las organizaciones civiles que trabajan sobre el tema siguen incrédulas sobre esta nueva postura del gobierno argentino, principalmente porque continúan recibiendo y testimoniando violaciones de derechos humanos.

A.2. Mecanismos de coordinación

La Ley 26.061 creó la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) y el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (COFENAF). La SENNAF pertenece al Ministerio de Desarrollo Social y es el principal órgano que coordina las jurisdicciones y la implementación de las políticas sociales para la infancia y adolescencia en Argentina. El principal órgano de decisión de la SENNAF es el Consejo Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia (COFENAF), compuesto por un representante de cada jurisdicción y responsable por la construcción de espacios de intercambio y asistencia técnica a nivel nacional, estadual y provincial, a través de funciones deliberativas, formulación de propuestas y de políticas de concertación, más allá de su aplicación y monitoreo. Los representantes provinciales responden directamente al Consejo y los recursos son destinados a las provincias conforme el porcentaje de la población entre 0 y 18 años en cada jurisdicción.

El **Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes**, bajo coordinación de COFENAF, sería el mecanismo que reúne a todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinadas a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Es el Sistema que establece los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los principios, derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño y demás tratados de derechos humanos ratificados por el Estado argentino. El Sistema de Protección Integral se conforma por los niveles federal, nacional y provincial.⁴⁵

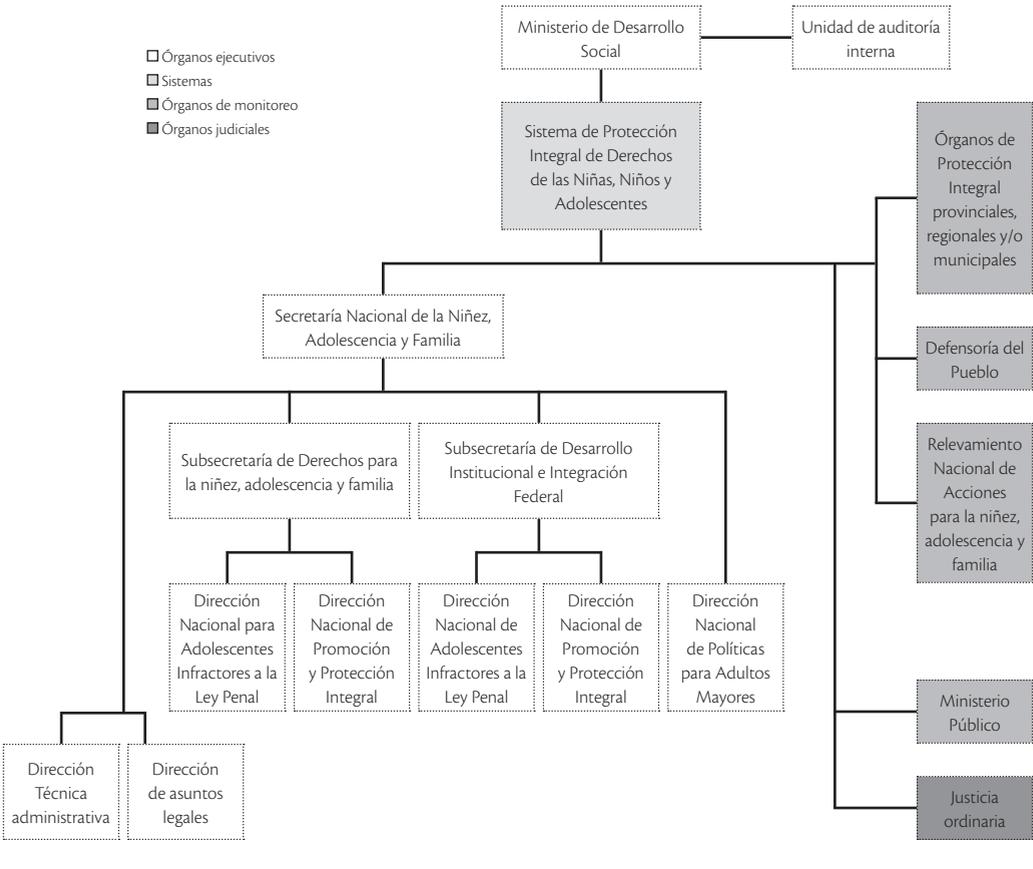
Aunque haya reconocido como importante la creación del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, el Comité de los Derechos del Niño señaló su preocupación respecto a la insuficiente coordinación existente en los ámbitos provincial y municipal. En ese sentido, el Comité recomendó al Estado argentino que mejorara la coordinación en estos ámbitos y que los gobiernos provinciales atendieran debidamente la necesidad de especificidad de la política y los programas y recursos humanos y financieros en la esfera de la infancia, evitando la duplicación y las lagunas.⁴⁶

En sus Observaciones Finales respecto al protocolo facultativo relativo a la venta de niños, el comité también hace recomendaciones sobre la articulación entre las instancias gubernamentales, sugiriendo que el Estado *"refuerce la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia a fin de asegurar que se incorpore cabalmente en sus funciones la aplicación del Protocolo facultativo y que cuente con los recursos humanos y financieros suficientes para cumplir efectivamente su mandato, incluso en las provincias. El Estado también debería seguir promoviendo la cooperación entre la Secretaría Nacional y los organismos encargados de hacer cumplir la ley, la judicatura y la fiscalía"*. (Párr. 10 y 11)

45 Fuente: Informe del Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia. Argentina. Marzo 2011.

46 De acuerdo con los párrafos 15 y 16 de las Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño a los informes periódicos tercero y cuarto combinados de la Argentina (CRC/C/ARG/CO/3-4), 54º período de sesiones, 25 de mayo a 11 de junio de 2010.

SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES DE ARGENTINA



B. RECOMENDACIÓN 2: PROHIBIR TODA VIOLENCIA CONTRA LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

B.1. Pactos internacionales

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) fue ratificada por Argentina en el año 1990 y aprobada por la Ley n.º 23.849. Los dos protocolos facultativos a la Convención relativos a la participación de niños en conflictos armados y a la venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía también fueron ratificados por Argentina y se encuentran en vigor desde 2002 y 2003, respectivamente. Aunque en Argentina la Convención sobre los Derechos del Niño tenga rango constitucional, sus protocolos facultativos no lo tienen.

Argentina también se ha acogido a las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia juvenil (Reglas de Beijing); a las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los adolescentes privados de libertad; a las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad), a las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las

medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio)⁴⁷ y a las Directrices de Acción sobre el niño en el sistema de justicia penal. También ha ratificado la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Transnacional (Palermo 2000); el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, los tres en noviembre de 2002. Otros instrumentos relativos a la protección de la niñez ratificados por la Argentina son: Convenio y Recomendación sobre la edad mínima de admisión en empleo (1973); Convenio 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación; Convenio Interamericano sobre Tráfico Internacional de Menores.

Se destaca también la ratificación más reciente de los siguientes instrumentos internacionales: Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (en 2004); Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (en 2007); Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

B.2. Normas internas

Ley Nacional de Protección Integral de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. La Ley n.º 26.061 de 2005 inaugura la doctrina de la protección integral de la niñez y la adolescencia en Argentina, superando el modelo anterior, donde la centralidad de la agencia judicial intervenía de “oficio” en todos los casos en que se consideraban situaciones de “abandono moral o material”. Los principales lineamientos que atraviesan la Ley n.º 26.061 son: la integralidad e interdependencia de los derechos; la participación; el interés superior del niño; la exigibilidad de los derechos; la protección ante la amenaza o violación de derechos, y el derecho a la convivencia familiar.

Esta ley prohíbe todo acto que tienda a someter a niños, niñas y adolescentes a tratos violentos, discriminatorios, vejatorios, humillantes, intimidatorios; a explotarlos económica o sexualmente; a que sean víctimas de cualquier forma de tortura, abuso o negligencia. También reconoce el derecho a la protección de la imagen, prohibiendo el uso de la imagen de los niños, niñas y adolescentes y la exposición de su intimidad familiar.

Las obligaciones emanadas de la protección de la integridad de los niños, niñas y adolescentes también son establecidas en esta ley: la obligación de denunciar que tienen los miembros de los establecimientos educativos y de salud, públicos o privados, y todo agente o funcionario público que tuviere conocimiento de la vulneración de derechos de las niñas, niños o adolescentes, así como el deber complementario de recibir tales denuncias. La Ley n.º 26.061 también establece los órganos administrativos de protección de derechos de NNA: los niveles del Sistema de Protección Integral, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia y sus funciones, así como crea la figura del Defensor de los Derechos sobre los Niños, Niñas y Adolescentes, quien tendrá a su cargo velar por la protección y la promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes consagrados en la Convención de los Derechos del Niño.

Ley Nacional de Protección contra la Violencia Familiar. La Ley 24.417 (1994) establece en su art. 1 la obligación de denunciar los actos de violencia contra la niñez. Esta ley obliga a los servicios asistenciales sociales y educativos, públicos o privados y a los profesionales de la salud y todo funcionario público, en razón de su labor, a realizar la denuncia en casos de violencia. Según esta ley, las personas menores de 18 años también pueden directamente dar a conocer los hechos de violencia al Ministerio Público.

47 Estas últimas Reglas y Directrices fueron incorporadas al texto normativo para la aplicación del derecho a la libertad (Cfr. art. 19 del Decreto 415/2006 reglamentario de la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes).

Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas. La promulgación de la Ley n.º 26.364 tuvo lugar en abril de 2008, pero sus directrices aún no han sido integralmente implementadas. A pesar de la relevancia de su edición, la ley no incluye una perspectiva de género y no aborda algunas formas comunes de trata de personas, como el turismo sexual y el matrimonio forzado ya previstos en convenciones internacionales de fecha anterior a 2008. Además, no todos los delitos abarcados por el Protocolo facultativo están tipificados cabalmente de conformidad con los artículos 2 y 3 del Protocolo, en particular, falta una definición del delito de venta de niños.

Aunque se hayan instalado la Oficina de Rescate y Acompañamiento a las Personas Damnificadas por el Delito de Trata y el área de prevención de la explotación sexual infantil y la trata de personas en el Ministerio de Desarrollo Social, el alcance de estas medidas y oficinas no se extiende a todas las provincias.

La Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales, Ley 26.485, aunque tenga el foco en la violencia contra las mujeres aborda asimismo la situación de NNA en ese contexto y establece lineamientos básicos para las políticas estatales tomando en cuenta la situación de NNA que sufren violencia. También la existencia de la Ley n.º 26.390, respecto a la Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, establece la edad mínima para admisión al empleo a los 16 años.

Por otro lado, el Código Civil prevé la privación de la patria potestad, en caso de castigos corporales que pongan en peligro la seguridad y salud física o psíquica del niño o la niña, por ejemplo mediante malos tratos (artículo 307). Sin embargo ese mismo Código Civil en su artículo 278 permite a los padres corregir moderadamente a sus hijos.

Por su parte, el Código Penal, y sus modificaciones como la Ley nacional 25.087, respecto a delitos contra la integridad sexual, tipifica conductas de lesiones, violencia y abuso sexual. Sin embargo, respecto a la rehabilitación y reintegración de NNA víctimas de violencia, los servicios no son permanentes y son aislados, lo que parece ocurrir en todos los niveles.

Respecto al testimonio de niños víctimas de estos crímenes, en el Código Penal y en la Ley n.º 26.364 se dispone que las víctimas que sean niños rindan testimonio en presencia de un psicólogo, que se hagan grabaciones de video o de audio de las declaraciones y que estas sean de número limitado. No obstante, según información en el ámbito del análisis del informe periódico al Comité de los Derechos del Niño,⁴⁸ en la práctica tanto jueces como abogados defensores y fiscales insisten en confrontar a la víctima y al autor del delito.

Por fin, cabe destacar que a nivel provincial hay leyes que establecen disposiciones específicas en las provincias respecto a temas como la violencia familiar y doméstica, el abuso sexual, procedimientos judiciales, de prevención, atención y protección ante la violencia hacia NNA. Teniendo en cuenta que cada una de las provincias dispone de legislación propia, no será tratada la normativa a nivel provincial.

C. RECOMENDACIÓN #11: ELABORAR Y APLICAR SISTEMÁTICAMENTE SISTEMAS NACIONALES DE REUNIÓN DE DATOS E INVESTIGACIÓN

C.1. Sistemas de información y bases de datos

Los principales datos nacionales argentinos provienen del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), dependiente del Ministerio de Economía de la Nación, y del Sistema Integrado de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

Uno de los mayores problemas existentes en la lucha frente a la violencia contra niños, niñas y adolescentes en Argentina es la deficiencia de los sistemas de información, relacionada principalmente

48 (CRC/C/OPSC/ARG/CO/1), pág. 37.

con la fiabilidad de las fuentes utilizadas, la falta de recolección, producción y sistematización de datos centrales y la ausencia de datos actualizados respecto de todas las provincias argentinas.

No existe un sistema de información y base de datos en Argentina respecto a la violencia contra NNA. Frente a la carencia de estadísticas centralizadas y sistemáticas, lo que ocurre es que la planificación, seguimiento y monitoreo de las políticas se hacen en base a informaciones de diferentes agencias de recepción de denuncias y de intervención, que muchas veces no se comunican entre sí.⁴⁹

En 2009 fue creado el Registro de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (Decreto n.º 2044/2009), así como la Dirección Nacional de Gestión y Desarrollo Institucional, que tiene a cargo la supervisión y evaluación de los programas destinados a los niños, los adolescentes y la familia. Aunque fue firmada un Acta de Compromiso con las provincias con la finalidad de constituir un sistema integrado de información sobre las políticas de infancia y adolescencia, aún no se verifica su implementación.

Por esto, el Comité de los Derechos del Niño instó al Estado de Argentina “a tomar las medidas necesarias para que los planes del sistema integral de información sobre las políticas de infancia y adolescencia se apliquen y coordinen con el Instituto Nacional de Estadística y Censos, e incluyan todos los aspectos de la Convención. El Estado debería asegurarse de que la información recogida por conducto de ese sistema integral contenga datos transparentes, fiables y comparables sobre todos los derechos, desglosados por provincia y municipio, sexo, edad e ingresos, para que se puedan tomar las decisiones sobre los distintos programas y políticas y garantizar el conocimiento público de los progresos realizados y las lagunas existentes en su puesta en práctica. Además, se debería tratar de generar y gestionar datos e información sobre los niños que necesitan protección especial: niños con discapacidades, niños en el sistema de justicia juvenil, niños de familias monoparentales, niños víctimas de abusos sexuales, niños sometidos a cuidados alternativos, niños privados de atención parental y otros niños, según proceda”.⁵⁰

El Comité de los Derechos del Niño⁵¹ destacó también la preocupación ante la falta de un mecanismo para la reunión de datos, el análisis y la vigilancia amplios y sistemáticos en relación con la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, así como el número de niños afectados por esas actividades. En ese sentido, recomendó que se estableciera un sistema amplio de datos para asegurar la reunión y el análisis sistemáticos de datos desglosados, entre otras cosas, por edad, sexo, grupo minoritario, situación socioeconómica y zona geográfica, pues tal sistema constituye un instrumento indispensable para medir la aplicación de las políticas. También debería incluirse entre los datos información sobre el número de juicios y de condenas relacionados con esos delitos, desglosados por tipo de delito.

Más allá de los datos gubernamentales, hay interesantes estudios e importantes centros de investigación sobre el tema de la violencia contra niños y niñas. La Universidad de Buenos Aires a través del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales,⁵² la Universidad Católica Argentina⁵³ y el Equipo de Estudio y Género (ELA) son centros de estudio de mayor exce-

49 De acuerdo con aportes de DNI Argentina al Mapeo de Seguimiento: “Un ejemplo de lo que se menciona surge del informe ‘La Adolescencia MIDDE’, producido en el ámbito del Observatorio Social Legislativo (<<http://www.hcdiputados-ba.gov.ar/osl/index.html>).”

50 Párrafo 24 de las Observaciones finales de 2010

51 Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño al informe periódico presentado por el Estado de la Argentina en virtud del párrafo 1 del artículo 12 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (CRC/C/OPSC/ARG/CO/1), 54º período de sesiones, 25 de mayo a 11 de junio de 2010, párr. 5 y 6.

52 <<http://iigg.fsoc.uba.ar>>.

53 <<http://www.uca.edu.ar/index.php/site/index/es/universidad/investigacion/programa-observa->

lencia que han contribuido a enriquecer la temática. El Observatorio de Niños y Adolescentes de la Universidad de Buenos Aires es una instancia sistemática de compilación de estadísticas relativas a la represión institucional. El Centro de Estudios Legales y Sociales, en sus informes de derechos humanos de frecuencia anual, realiza un seguimiento de distintos tipos de violencia contra niños, niñas y adolescentes. Así, también la Fundación Arcor ha apoyado el Barómetro de la Deuda Social de la Infancia de la Universidad Católica Argentina, para realizar en 2007 una investigación sobre los distintos tipos de castigo corporal y humillante que más ocurren en Argentina.

Datos estadísticos

Aunque faltan fuentes de información fiables y los datos que existen no siempre son usados para planear las acciones de superación de la violencia hacia NNA, las cifras que se encuentran esparcidas en diferentes informes o estudios no dejan de atestiguar la gravedad del problema que aún persiste en Argentina.

Según informe de la organización Equidad para la Infancia América Latina, los resultados de una investigación sobre los castigos físicos y humillantes sostienen que en los hogares con niños de entre 0 y 5 años, los castigos más utilizados son principalmente las penitencias (65,1%), los retos en voz alta (65%), los golpes, cachetazos y “chirlos” (31,8%) y en menor medida las agresiones verbales (9,1%).⁵⁴

Este informe también indica que entre el periodo de 10 meses⁵⁵ en la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema se atendieron 4.920 casos.⁵⁶ De este total, 1.418 casos tenían menos de 12 años (es decir, 23%), el 55% eran niñas y el 45%, niños. Por su parte, se registraron 269 casos de jóvenes entre 19 y 21 años de edad víctimas de violencia en sus propio hogares (4,45% del total).

También cabe señalar que, según los datos de la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI)⁵⁷, durante 2006 al menos 119 jóvenes de entre 15 y 25 años murieron víctimas de la violencia institucional. La misma organización suma más de 2.200 casos de “gatillo fácil” y torturas que terminaron con la muerte de las víctimas a manos de miembros de las fuerzas policiales o estatales de seguridad.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de las casi 4.500 llamadas que recibió en 2007 la Línea de Asistencia a la Infancia y la Adolescencia (102), el 79% fue por denuncias sobre negligencia y maltrato. En la Provincia de Buenos Aires, las denuncias recibidas en las Comisarías de la Mujer y la Familia sobre maltrato a personas menores de 21 años aumentaron un 56% en 2010, respecto de 2006. A través de las Defensorías Zonales de la provincia, se tomaron al menos 1.000 medidas de protección de derechos de víctimas de violencia familiar en 2007. Según los datos de la Subsecretaría de Derechos para la Niñez, Adolescencia y Familia, en 2007 se recibieron casi 3.300 denuncias de violencia familiar referidas a agresión física y psicológica de niños, niñas y adolescentes.

torio-de-la-deuda-social-argentina/publicaciones/informes/).

54 Extraído del Informe de la organización Equidad para la Infancia América Latina. Argentina. Marzo 2011.

55 1º de octubre de 2008 al 31 de julio de 2009.

56 Desde 15 de septiembre de 2008 hasta el 15 de septiembre de 2010 fueron 12.869 casos ingresados en la Oficina de Violencia Doméstica. El total de personas afectadas por la violencia o en situación de riesgo es de 17.013; de los cuales el 65% son mujeres, el 15% niñas (0-18 años), el 14% niños (0-18 años) y 6% varones.

57 Organización que lleva adelante desde 1983 un seguimiento de los casos de violencia institucional. Información proporcionada por Equidad para la Infancia América Latina. Argentina. Marzo 2011.

C.2. Mecanismos de monitoreo

.....
 “[...] los intersticios de las prácticas sociales e institucionales frente a los derechos consagrados [de niños, niñas y adolescentes] aún delimitan una agenda prioritaria en materia de prevención de violencia policial, así como acciones restaurativas y de acceso a la justicia para las víctimas”.

Silvia Guemureman
 Observatorio de Adolescentes y Jóvenes,
 Universidad de Buenos Aires,
 Argentina

.....

En el caso del Estado argentino, los principales órganos de monitoreo son: Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Órganos de Protección Integral provinciales, regionales y/o municipales y Relevamiento Nacional de Acciones para la Niñez, Adolescencia y Familia. El Decreto n.º 416/2006 establece que la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, a través del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, tiene como una de sus atribuciones promover mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas destinadas a la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

El Ministerio Público de la Defensa es responsable de velar por la garantía del debido proceso en juicio para aquellos que acceden al servicio de la defensa pública. Cumple diferentes roles tanto en la esfera judicial como en la extrajudicial y asume la defensa técnica en un juicio civil o penal; ejerce la tutela de niños y adolescentes huérfanos o en conflicto con sus representantes legales, o la curatela de las personas declaradas judicialmente dementes o inhabilitadas; y lleva adelante la representación prevista en el art. 59 del Código Civil para reasegurar la defensa de los intereses de los aún llamados “menores e incapaces”.

Los Órganos de Protección Integral provinciales, regionales y/o municipales y el Relevamiento Nacional de Acciones para la niñez, adolescencia y familia son responsables del acompañamiento de niños y adolescentes asistidos por el Estado o en niveles regionales. Estos mecanismos, a pesar de su extrema relevancia, no encuentran en la práctica el empeño y los recursos necesarios para su debida implementación.

Una forma de vigilancia independiente de los derechos del niño está incluida en el mandato de la Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina. Sin embargo, aunque la introducción de la figura del Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (mediante la Ley n.º 26.061, de 2005) sea un avance significativo, las demoras registradas en la designación del titular del mandato por el Parlamento hace inviable la adecuada y efectiva defensa y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes por la Defensoría del Pueblo, y deja sin efecto a la Ley 26.061.

Ya hubo recomendación del Comité de Derechos del Niño para que Argentina adopte todas las medidas necesarias para acelerar el nombramiento, por el Parlamento, del Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, y que este se encargue de vigilar la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y sus protocolos facultativos. Resáltase que el comité recomienda que el Defensor pueda recibir e investigar las denuncias presentadas por NNA o en nombre de estos sobre violaciones de sus derechos, y que se le asignen los necesarios recursos humanos, técnicos y financieros.

Otro figura importante es la del Procurador Penitenciario, presente en los espacios de reclusión que incluyen a los adolescentes infractores. Su función es garantizar la protección de los derechos humanos de los internos comprendidos en el régimen penitenciario federal, aplicando el orden jurídico nacional, así como los instrumentos internacionales ratificados por el país. En el ejercicio de su cargo, este funcionario no está sujeto a mandato imperativo alguno, de manera tal que debe desempeñarse

con independencia funcional. También en este sector fue sancionada la Ley 25.875 en 2004, que crea en el ámbito del Poder Legislativo nacional la Procuración Penitenciaria, la cual ejerce sus funciones sin recibir instrucciones de ninguna autoridad, y bajo la responsabilidad de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional sigue la tarea de control externo de los establecimientos.⁵⁸

Otro mecanismo de monitoreo es la sociedad civil. Las organizaciones que trabajan en la sensibilización y en el monitoreo de las acciones del Estado muchas veces no cuentan con instancias específicas de solicitud de rendición de cuentas y de controlador a nivel nacional, excepto en aquellos lugares en los que funcionan los Consejos de Derechos.⁵⁹ No solo esto, sino también las acciones en general se realizan de manera desarticulada. En muy pocas ocasiones se hacen acciones conjuntas con el Estado, que aún deben superar fuertes obstáculos para alcanzar sus objetivos y a su vez ampliar la base social y cultural que acompañe sus propósitos. Movimientos nacionales como los Niños del Pueblo y otras expresiones asociativas de niños y adolescentes están asumiendo progresivamente un rol activo en la denuncia de la violencia y en la necesidad de ampliar las acciones de prevención y control.

D. CONSIDERACIONES FINALES

Argentina, en los últimos años, ha cambiado su actual legislación buscando su perfeccionamiento, a pesar de tener aún importantes pasos a cumplir para la garantía de los derechos de protección, atención y prevención fundamentales para lo que se designa como protección integral de NNA.

Los mecanismos de coordinación a escala nacional, provincial y local aún no fueron implementados de manera completa y autónoma y con poderes de intervención y actuación efectiva como lo indicado por el Comité de Derechos del Niño. Se hace fundamental el fortalecimiento de mecanismos de coordinación a nivel federal, provincial y local para la promoción, prevención, protección, recuperación y restitución de derechos en relación a la violencia contra la niñez. No solamente es necesario que estos mecanismos de coordinación sean articulados con la sociedad civil y cuenten con la participación de niños, niñas y adolescentes en la planificación, implementación y monitoreo de las actividades, sino también que puedan tener una articulación e integración de distintos seguimientos (ministerios, gobiernos nacional, provincial y local) y sectores (público, privado, sociedad civil, población en general) para cumplir con su rol en relación a la violencia contra la niñez.

Se muestra ausente el establecimiento de una agenda prioritaria para la implementación de acciones propuestas con respecto a los mecanismos de coordinación: a pesar de haber una serie de programas desarrollados por el Ministerio del Desarrollo Social aún se carece de una agenda única que integre todos los programas con el fin primero de la protección integral del NNA.

En relación a la Recomendación 2, se invita fuertemente a la adecuación normativa a los parámetros internacionales de protección de los derechos de NNA, especialmente en cuanto a la prohibición de todas las formas de violencia contra NNA, particularmente a través de la sanción al “castigo moderado” u otras formas violentas consideradas como medidas de disciplina. Asimismo, la normativa en Argentina debe también contemplar reglamentos que traten de la prevención y protección de la violencia contra NNA, en especial respecto de la atención para evitar la re-victimización. Se destaca que se verifican avances en los cambios legales relativos a la trata de personas y a la prohibición, y a los malos tratos contra niños y adolescentes o, en el ámbito administrativo, la creación de la Secretaría de la Niñez y Adolescencia y su respectivo Consejo Federal, pero aún hay retos por superar.

Lo importante en este tema se relaciona con la urgente necesidad de adopción de normativa respecto a la justicia juvenil que respete los estándares internacionales de protección de los derechos de NNA, es decir, Argentina aún debe adoptar normas, leyes y reglamentos específicos respecto a las

58 Fuente: A/HRC/WG.6/1/ARG/1

59 Fuente de información: informe de la organización Equidad para la Infancia América Latina. Argentina. Marzo 2011. (Material realizado especialmente para este Informe).

condiciones de los adolescentes en conflicto con la ley, de manera de determinar criterios objetivos para la imposición de sanciones menos graves, tratando como excepcional la privación de libertad. En ese sentido, la legislación sobre la justicia juvenil penal en el Estado argentino debería abolir la prisión perpetua para personas menores de 18 años y mejorar las condiciones de detención lo más rápido posible.

Además, la información y datos sobre la violencia contra la niñez son aún poco sistemáticos y fiables, ya que no se verifica un sistema integral de información y datos sobre las diferentes formas de violencia, ni recortes de edad, sexo, raza / etnia, región (rural o urbana), discapacidad, escolaridad de NNA. Tampoco hay datos en cuanto al alcance y los vacíos en la prevención, protección y reparación de la violencia; principalmente cuando se verifican las deficiencias en relación a los datos estadísticos de los adolescentes en conflicto con la ley, las evidencias se tornan más débiles en cuanto a la ausencia de datos fiables.

En este sentido, la creación y fortalecimiento de sistemas de información y datos sistemáticos y periódicos para apoyar políticas públicas, estrategias y planes integrales en esa materia son fundamentales. Los datos deben abordar los distintos niveles y programas para la promoción, prevención, protección, recuperación y restitución de derechos en relación a la violencia contra la niñez; poniendo énfasis en los principales problemas que aún merecen monitoreo y superación en el país.

BOLIVIA

A. Recomendación #1: Fortalecer los compromisos y medidas nacionales y locales

A.1. Políticas públicas

En el marco de las disposiciones del Código del Niño, Niña y Adolescente vigente se modificó el soporte institucional destinado a generar las condiciones para la realización de los derechos de niños, niñas y adolescentes, asignando las funciones de atención a los Servicios Departamentales de Gestión Social (SEDEGES) y las de protección y defensa socio-jurídica a las Defensorías de la niñez y adolescencia. También se crearon los mecanismos de propuesta, consulta, evaluación y fiscalización de las políticas y servicios sectoriales, tanto a nivel nacional (Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia), a nivel departamental (Comisión de la Niñez y Adolescencia del Consejo Departamental de la Prefectura) como a nivel local (Comisión Municipal de la Niñez y Adolescencia).

Aunque se haya aprobado el Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos y el Plan de Desarrollo Económico y Social, así como el Plan de Erradicación de la Pobreza y varios planes sectoriales que incluyen la infancia y adolescencia, todavía no se ha aprobado el proyecto del plan de acción nacional específico para estos grupos y el texto del proyecto no abarca todas las esferas de la Convención ni a todos los niños hasta los 18 años de edad.⁶⁰ De este modo, en Bolivia no existe un Sistema Nacional de Prevención, Protección y

60 En ese sentido: "El Comité recomienda que el Estado parte revise y apruebe el plan de acción nacional para la infancia para que abarque todos los aspectos de la Convención y se ajuste al documento final del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de 2002 titulado "Un mundo apropiado para los niños" y su examen de mitad de período realizado en 2007. El Comité recomienda enérgicamente que el plan de acción nacional para la infancia prevea plazos concretos y esté vinculado con el Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos, el Plan de Desarrollo Económico y Social y el Plan de Erradicación de la Pobreza para mantener su carácter intersectorial y de coordinación. También recomienda que el Estado parte proporcione los recursos humanos y financieros necesarios para este plan y realice las actividades de seguimiento y evaluación necesarias para evaluar periódicamente".

Atención específico para hacer frente a la violencia contra los niños, niñas y adolescentes. Lo que hay son algunas políticas, estrategias y acciones de coordinación específicas en varias instituciones estatales responsables de la prevención, protección y atención de los derechos de NNA que pudieran servir de base para, eventualmente, estructurar dicho sistema. Como ejemplo de iniciativas llevadas a cabo con la colaboración entre el gobierno e instituciones de la sociedad civil podemos citar la realización de la campaña contra la violencia en la escuela, o acciones para la difusión de la Resolución Ministerial n.º 1449 “Lineamiento Estratégico del Buen Trato 2011-2016” del Ministerio de Salud, a través de la Unidad de Promoción de la Salud.

Castigo corporal y maltratos

El Comité de los Derechos del Niño expresó preocupación en 2009 por el elevado índice de la violencia ejercida en Bolivia contra los niños en el hogar, considerada a menudo una medida educativa.⁶¹ El comité recomendó a Bolivia que prohíba expresamente en la ley los castigos corporales en todos los entornos, lo que aún no se verifica. A la fecha, no existe información oficial sobre este tema.

Explotación y abuso sexual

Por medio de la Ley n.º 3.773, de 2007, se declara el 9 de agosto como “Día Nacional de la Solidaridad con las Víctimas de Agresiones Sexuales y en Contra de la Violencia Sexual en Niños, Niñas y Adolescentes”. Esa norma instruye, pero de manera genérica como recomendación, a los diferentes niveles del Estado, la formación e implementación de Políticas Públicas de Prevención y Atención integral de la violencia sexual. Sin embargo, eso no se concretizó.

Trata de niños, niñas y adolescentes

El texto constitucional prohíbe y penaliza la trata y tráfico de personas. Fue creado en agosto de 2005, mediante Decreto Supremo N° 28.297, el Consejo Nacional de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas (tiene como finalidad coordinar la ejecución y evaluar la política nacional de protección, prevención, represión y rehabilitación de actos vinculados con esta temática) y elaborada la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata y Tráfico de personas. No obstante, Bolivia sigue siendo un lugar de origen y destino de víctimas de la trata, no hay una ley integral sobre la venta, la explotación sexual y la trata de niños, niñas y adolescentes que torne efectivo el protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

El CDN expresó su preocupación por la falta de estrategias sistemáticas que garanticen procedimientos de adopción transparentes, lo que, a su vez, puede facilitar la trata. Al comité le preocupa también que la limitada capacidad del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades no le permita llevar a cabo sus funciones como autoridad central para las adopciones internacionales. El CDN añadió que los reglamentos sobre las formas sustitutivas de cuidado (en especial en cuanto a los niños internados en instituciones) no eran adecuados y que los Servicios Departamentales de Gestión Social (SEDEGES) no disponían de capacidad institucional ni de recursos para asumir debidamente su responsabilidad de ofrecer formas sustitutivas de cuidado, que evitaran la trata como resultado del abandono o de la negligencia.⁶²

amente los progresos conseguidos en los distintos sectores y determinar las lagunas existentes y las medidas para paliarlas”. Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño respecto al Examen de los informes presentados por el Estado Plurinacional de Bolivia con arreglo al artículo 44 de la Convención, en el 52º período de sesiones (CRC/C/BOL/CO/4), párr. 12.

61 Idem: (CRC/C/BOL/CO/4), párr. 49.

62 Pp. 45-48.

Comunidades indígenas y/o afrodescendientes

A pesar de la amplia definición de discriminación que figura en la nueva Constitución de Bolivia, de la creación de la Dirección General de Prevención y Eliminación de toda Forma de Violencia en Razón de Género y Generacional y del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (2008), no existen mecanismos institucionales y jurídicos coherentes para hacer frente a los problemas de discriminación y el supuesto aumento de los actos de racismo contra miembros de pueblos indígenas y personas de ascendencia africana, que muchas veces desembocan en violencia, en especial en el modo en que estas violaciones afectan a los niños.

Justicia juvenil

En 2009 el CDN expresó preocupación en razón de que los niños, niñas y adolescentes bolivianos mayores de 16 años cumplían condena en centros penitenciarios para adultos donde las condiciones eran precarias y donde la privación de libertad era utilizada como el primer recurso para adolescentes de entre 16 y 18 años. Luego de la creación de una Mesa Nacional de Justicia Juvenil, el CDN manifestó su preocupación ante la no-aplicación eficaz de medidas socioeducativas para NNA en conflicto con la ley y el cumplimiento por NNA mayores de 16 años de condenas en centros penitenciarios para adultos donde hay precarias condiciones.⁶³

El comité recomendó a Bolivia que vele por la plena aplicación de las normas de justicia juvenil en conformidad con los estándares internacionales, así como que sea introducida una clara separación de competencia entre el sistema jurídico positivo y el sistema indígena tradicional, y que ambos respeten la Convención; que sean adoptadas medidas preventivas para eliminar las condiciones sociales que lleven a NNA a entrar en contacto con el sistema de justicia penal o con el sistema indígena tradicional, y también que sean tomadas todas las disposiciones posibles para evitar la estigmatización. Además, el CDN destacó que los NNA en conflicto con la ley deben ser juzgados por el sistema de justicia juvenil, y no como adultos en los tribunales ordinarios; que se debe introducir en todas las regiones la figura del juez especializado en la niñez, con educación y capacitación apropiadas; que se desarrollen penas alternativas a la privación de libertad; que sea asegurado el acceso a la educación a NNA privados de libertad, incluso cuando se encuentren en prisión preventiva.

A.2. Mecanismos de coordinación

Las instancias a nivel nacional que conforman el sistema de protección de la niñez y adolescencia en Bolivia son: Ministerio Público, Ministerio de Gobierno, OIM, Ministerio de Justicia, Policía Nacional, Ministerio de Salud y Ministerio de Educación, como instancias normativas. El Viceministerio de Igualdad de Oportunidades (VIO), dependiente del Ministerio de Justicia, promueve políticas públicas contra la violencia de NNA a nivel nacional. Si bien el Ministerio de Justicia, por medio del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades debería ser el principal órgano gubernamental de liderazgo en términos de protección a NNA, eso no ocurre en la práctica y solamente algunas acciones concretas han sido tomadas con el apoyo de otras organizaciones. Además de esto, la inversión pública y los gastos en materia de protección a los derechos de NNA son mínimos en relación a otros tipos de gastos, en contradicción con el interés superior de NNA y su prioridad establecidos en el marco normativo de Bolivia.

En 2009 el Comité de los Derechos del Niño demostró su preocupación en cuanto a que la institución encargada de la coordinación haya perdido entidad al pasar del Viceministerio a la Dirección de

63 Párrafo 81 de las Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño (CRC/C/BOL/CO/4).

la Niñez y Adolescencia, de modo que no podrá lograr una coordinación eficaz en todos los niveles y en los distintos sectores dado que el volumen de recursos que probablemente obtendrá será reducido. En ese sentido, el comité recomendó que el Estado de Bolivia “garantice un alto nivel de competencias y los recursos necesarios para la Dirección de la Niñez y Adolescencia a fin de que pueda desempeñar sus funciones de coordinación entre sectores”⁶⁴

A nivel departamental, la protección de NNA se da por medio de los Servicios Departamentales de Gestión Social - SEDEGES (dependientes de las gobernaciones departamentales), de la Policía y de los Juzgados de la Niñez. El Código del Niño, Niña y Adolescente establece que los SEDEGES tienen como una de sus principales facultades, la administración y/o coordinación de los programas de atención a la niñez y adolescencia, cuya ejecución puede ser delegada a instituciones privadas. Entre estos programas, destaca la administración de centros y hogares de acogida para niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de riesgo social, entre los cuales se consideran aquellos que han sufrido violencia.

Los Servicios Departamentales de Gestión Social (SEDEGES) son órganos descentralizados y de coordinación de las prefecturas, que fueron creados como parte de la estructura técnico-operativa de estas instancias, teniendo como misión la aplicación de políticas y normas nacionales, emitidas por el órgano competente, sobre asuntos de género, generacionales, de familia y servicios sociales. Asimismo, tienen la tarea de coordinar programas y proyectos con otras instancias responsables en materia de gestión social. Es decir, los SEDEGES tienen como grupo meta de atención a los niños, niñas y adolescentes mujeres y personas de la tercera edad en situación de riesgo social (en el caso de la niñez y adolescencia, es utilizado para referirse a todas aquellas situaciones de peligro físico-moral que amenacen el desarrollo y bienestar de esta población, pudiendo tener un significado amplio al incluir a todos aquellas personas menores de 18 años que son huérfanas, abandonadas, con capacidades especiales, víctimas de maltrato o de violencia sexual, que viven o trabajan en la calle, entre otros).

Programas de atención que deben brindar los SEDEGES según su Decreto Supremo de creación	
Instituciones, Hogares y Centros	<ul style="list-style-type: none"> • Guardería y centros infantiles integrales • De acogimiento • De orientación y tratamiento a NNA dependientes de drogas y alcohol • Dirigidos al cumplimiento del régimen de semilibertad • Privación de libertad
Servicios	<ul style="list-style-type: none"> • Orientación y apoyo socio-familiar • Apoyo socioeducativo en medio abierto • Atención jurídica y psicosocial • Integración a familia sustituta • Programa de libertad asistida

Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) y UNICEF, 2008.

En la temática de violencia contra la niñez y adolescencia, los SEDEGES tienen como atribuciones: i) prestar atención psicológica al niño, niña y adolescente maltratado; ii) prevenir situaciones y actos atentatorios contra la integridad física, moral y psicológica de estos grupos, coordinando la atención de casos concretos con las instituciones públicas y privadas pertinentes; iii) coordinar la defensa socio-jurídica de los niños, niñas y adolescentes en situación de víctimas; y iv) promover y ejecutar programas de protección y defensa de la niñez y juventud, entre otras.

Por otra parte, a nivel municipal las instancias responsables por la protección son las Defensorías

64 Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño respecto al Examen de los informes presentados por el Estado Plurinacional de Bolivia con arreglo al artículo 44 de la Convención, en el 52º período de sesiones (CRC/C/BOL/CO/4), párr. 10.

del Niño, Niña y Adolescente (dependientes de los gobiernos municipales); Brigadas de Protección de la Familia (dependientes de la policía); Juzgados de la Niñez y Adolescencia (donde existen responsables por la imposición de medidas preventivas y sanción a los agresores) y establecimientos de Salud. Si bien estas instancias están obligadas a proteger a la niñez y adolescencia a través del cumplimiento de sus propias competencias, a escala local muchas de ellas no existen o son débiles en su funcionamiento, desconocen a cabalidad sus funciones, no cuentan con la capacidad para socializar su rol y servicios en la sociedad ni con los suficientes recursos para atender la demanda de violencia y protección con calidad y atención requeridas.

Las Defensorías de la Niñez y Adolescencia son un servicio municipal, permanente, público y gratuito de promoción, protección y defensa de los derechos de NNA, conformadas en su mayoría por equipos interdisciplinarios. De acuerdo con los aportes recibidos, existen 220 Defensorías de la Niñez y Adolescencia en 198 Municipios de los nueve departamentos en Bolivia. Sin embargo, a nivel local las Defensorías de la Niñez y Adolescencia concentran sus actividades en la atención a denuncias de maltrato y abuso a NNA, desarrolladas de manera circunscrita a niveles locales. Las Defensorías son las que tienen la responsabilidad de reportar las denuncias, sus tipologías, y canalizar las posibles soluciones de casos mediante la instancia correspondiente. Entre tanto, esas instancias no existen en todas las localidades y tienen mayor concentración en áreas urbanas en detrimento de las rurales, además de que en su mayoría no hay una alimentación adecuada de los instrumentos de registro y reporte, y en consecuencia hay desconocimiento de los mismos.⁶⁵

En ese campo, el comité recomendó que Bolivia “establezca paulatinamente las Defensorías Municipales de la Niñez y Adolescencia, en particular en las comunidades rurales, y que se las dote de los recursos humanos, financieros y técnicos necesarios; así como que se fortalezcan las instituciones multisectoriales creadas a distintos niveles (el Consejo Nacional y las Comisiones de la Niñez y Adolescencia) con objeto de que colaboren en la elaboración de políticas respetuosas de las particularidades culturales, presten asistencia en el seguimiento de su aplicación y garanticen la participación de todas las partes, incluidos los niños”.⁶⁶

Ante la ausencia de una instancia de coordinación a nivel nacional para las actividades de prevención de la violencia hacia NNA, el tema de la prevención es tratado principalmente por organizaciones no gubernamentales y/o de redes interinstitucionales que trabajan en temas de prevención secundaria y terciaria. Aunque existan redes interinstitucionales a nivel local, sus actuaciones no siempre son coordinadas a nivel departamental o nacional.⁶⁷

La gran incidencia alarmante de violencia hacia NNA en Bolivia provoca que los recursos de SEDEGES y Defensorías de la Niñez y Adolescencia aún no sean suficientes para la realización de sus actividades de prevención, atención y protección ante la violencia hacia NNA. Según las organizaciones locales, en los últimos años el gasto público en temas de protección y prevención de la violencia ha sido reducido.⁶⁸

65 De acuerdo con los aportes recibidos de la Coalición Boliviana por la Defensa de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes al cuestionario del Mapeo de Seguimiento.

66 Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño respecto al Examen de los informes presentados por el Estado Plurinacional de Bolivia con arreglo al artículo 44 de la Convención, en el 52º período de sesiones (CRC/C/BOL/CO/4)

67 De acuerdo con los aportes recibidos de la Coalición Boliviana por la Defensa de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes al cuestionario del Mapeo de Seguimiento.

68 De acuerdo con los aportes recibidos de la Aldeas Infantiles SOS al cuestionario del Mapeo de Seguimiento.

Principales instancias involucradas en la temática de violencia contra la niñez y adolescencia, y atribuciones

Instancias involucradas	Principales atribuciones
Brigadas de Protección a la Familia (BPF)	Auxilio inmediato
Centros médicos y educativos	
Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNA)	Protección y defensa
Juzgados de la Niñez y Adolescencia (JNA)	Medidas preventivas y sanción a los agresores
Servicios Departamentales de Gestión Social (SEDEGES)	Atención y apoyo
ONG y organizaciones religiosas	

Fuente: UDAPE y UNICEF (2008).

Las Brigadas de Protección a la Familia (BPF) tienen la función de brindar auxilio inmediato a víctimas de violencia, haciéndose cargo de sus agresores y llevando registros estadísticos de violencia intrafamiliar, con el fin de contribuir a la elaboración de políticas para reducir la violencia. Desde su creación en 1995, las BPF han cumplido un papel importante en la protección, auxilio y orientación, principalmente a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y a sus hijos e hijas, siendo una de las primeras referencias para la población que busca protección contra la violencia. Dado que las BPF no pueden brindar tratamiento directo a las víctimas de violencia, ni dar una solución inmediata a los casos que revisten más gravedad, su deber es derivar todos los casos en los cuales estén involucrados niños, niñas y adolescentes a las Defensorías de la Niñez y Adolescencia.

Los trabajadores de los centros médicos y de salud que reciban o presten atención a casos de violencia hacia NNA deben denunciarlos a las Defensorías de la Niñez y Adolescencia para su respectivo procesamiento (véase la Ley n.º 1.674, de 1995, Artículo 24). Por otra parte, el sector de educación debe difundir material educativo sobre prevención de la violencia intrafamiliar y aplicar instrumentos para la detección, prevención y atención de la violencia intrafamiliar y violencia sexual en los distintos núcleos educativos. Además, teniendo en cuenta el rol primordial de los maestros en la detección y denuncia del maltrato contra NNA, también tienen el deber de denunciar estos hechos a la autoridad pertinente (de acuerdo con la Ley n.º 2.026, de 1999, artículo 10).

Respecto a la estructura judicial, se destacan los Juzgados de la Niñez y Adolescencia. De acuerdo al Código del Niño, Niña y Adolescente, el Juez de la Niñez y Adolescencia tiene un rol integral en la protección de la niñez y adolescencia; o sea, debe conocer y resolver las denuncias sobre actos que pongan en peligro la salud o desarrollo físico y moral de los mismos, adoptando las medidas necesarias para su tratamiento, atención y protección (en los casos de violencia de "extrema gravedad", la denuncia es remitida directamente al juez penal). El juez en casos de violencia o maltrato contra NNA puede tomar, de entre otras, las siguientes medidas preventivas: ordenar la salida del agresor del hogar u ordenar la institucionalización transitoria del niño, niña o adolescente en una casa de acogida, velando a lo largo del proceso judicial por su bienestar en estos hogares. Asimismo, el Juez de la Niñez y Adolescencia es encargado de otorgar una sanción a los agresores por el delito cometido, la cual puede consistir en una advertencia, una multa monetaria, una orden para remitir al agresor a un programa gubernamental de promoción a la familia donde realice trabajos de manera temporal, ordenar que el agresor reciba tratamiento psicológico y, en casos extremadamente graves, suspender la autoridad de esta persona sobre el niño, niña o adolescente.⁶⁹

69 De acuerdo con los aportes recibidos, se cuenta con 13 Juzgados de Partido de la Niñez y Adolescencia compuestos por el juez de la Niñez y Adolescencia, un secretario, un auxiliar, un abogado, un oficial de diligencias y un equipo interdisciplinario de apoyo y asesoramiento conformado por un trabajador social y un psicólogo. El juez de la Niñez y Adolescencia conocerá y decidirá accio-

El Ministerio Público inicia una investigación preliminar que debe mantenerse un máximo de cinco días, donde se recaban todos los elementos que determinen si ocurrió el delito y se individualiza al presunto autor; al cabo de este lapso y de acuerdo a los elementos recabados y con los que cuente el fiscal, se realizará la imputación formal o se rechazará la denuncia, con lo que se cierra el proceso de investigación. En caso de que se realice la imputación formal, el denunciado se somete a una audiencia en la que se determinan las medidas cautelares, que pueden ser de orden personal (detención preventiva, detención domiciliaria, arraigo, etc.) o reales (fianza, secuestro, etc.). A continuación se inicia la etapa preparatoria, que tiene una duración de seis meses y puede ampliarse hasta 18 meses de manera excepcional; al cabo de este tiempo el fiscal podrá resolver realizar la acusación particular, o proponer un criterio de oportunidad. Luego de la acusación formal se fija la fecha para juicio oral, público y continuo; se fija la sentencia, que puede ser absoluta o condenatoria. Existen los recursos de Apelación, Casación y Revisión; resueltos los recursos se ejecutará la sentencia.

Se destaca que las denuncias son obligatorias para todas las personas que tengan conocimiento de este tipo de hechos, incluso con la posibilidad de que la niña o niño víctima pueda elevar una denuncia ante la instancia correspondiente. Además se encuentra obligado a denunciar el personal de salud de los hospitales y centros, profesores, tutores, padres, madres y familiares.

Adicionalmente, las redes de prevención y protección constituidas en muchos casos por líderes comunales, mujeres, niños y niñas, son instancias conformadas por la sociedad civil que tienen el rol de promover los derechos, informar, denunciar, orientar y proteger a los NNA, familias y comunidades, así como de exigir al Estado la dotación de servicios y políticas para prevenir y erradicar la violencia. Por ejemplo, es lo que ocurre con la Red contra la Violencia Sexual a NNA de Tarija, la cual se ha reunido con SEDEGES y otros actores para la articulación e implementación de un programa de prevención y atención a la violencia sexual hacia NNA, además de convocar movilizaciones y tener incidencia en diferentes niveles del gobierno.

Si bien existen todos estos procedimientos y denuncias, el sistema de justicia de Bolivia presenta varias falencias y vacíos legales que ponen en riesgo el efectivo acceso de las víctimas a la justicia, no solo porque no brinda garantías reales de protección, es lento y con resultados escasos, sino porque también re-victimiza. Adicionalmente, NNA víctimas no se muestran dispuestos a denunciar y los operadores de justicia no se muestran capacitados ni sensibilizados con la temática de la violencia hacia NNA, especialmente en cuanto a la violencia sexual, considerando a estos tipos de delitos iguales al resto, sin entender las características y etapas que presentan, ni dándoles la prioridad que requieren.

El silencio de la norma tanto protectora cuanto preventiva con respecto a la rehabilitación de la víctima desde el momento de la denuncia representa también un factor de desistimiento ante la ausencia de intervención protectora en el proceso de administración de justicia. Otro punto crítico en esta cuestión se refiere al hecho de que en general las víctimas son consideradas como testigos con la obligación de comparecer en el juicio oral: en el caso de los testimonios de niños y niñas víctimas de abuso sexual, la ley no ha previsto ningún trato especial y se aplica igual para todos sin considerar la necesidad particular de la víctima NNA de ser protegido en estas circunstancias especiales, en evidente violación al interés superior del niño/niña, establecido en la normativa internacional y nacional.

Además, la ausencia de procedimientos especiales de atención a la problemática de la violencia hacia la niñez, particularmente respecto a la violencia sexual, dificulta el tratamiento integral, oportuno y eficaz hacia la víctima. Adicionalmente la falta de coordinación entre todos los actores involucrados en la denuncia y procedimientos judiciales, así como la atención y rehabilitación también en servicios de salud y apoyo social, es perjudicial para la complementariedad del trabajo realizado por cada una de las instituciones y para la efectiva defensa y promoción de los derechos de NNA. Otro problema grave del acceso a la Justicia es la demora que puede tener como consecuencia del desistimiento por parte de las víctimas, por incumplimiento de plazos procesales e impunidad ante el delito.

nes para lograr la plena vigencia de los derechos individuales del niño, niña o adolescente.

Respecto a la prevención de la violencia hacia NNA, no existe una metodología nacional definida con articulación del trabajo entre todos los involucrados con la niñez.

B. RECOMENDACIÓN #2: Prohibir toda violencia contra los niños

B.1. Pactos internacionales

Bolivia ha ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados en 2004 y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía en 2002. También fue ratificado el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, facultativo de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Transnacional (Palermo 2000) en mayo de 2006.

En el texto constitucional vigente, los derechos y deberes se interpretan de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia, que tienen rango constitucional e incluso prevalecen sobre la Constitución cuando sus normas sean más favorables –de acuerdo con el artículo 13 de la Constitución Política del Estado (CPE)–. En el período 2006-2009 fueron ratificados: el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Segundo Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte, la Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Convención Iberoamericana de Derechos de los jóvenes, la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, y la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo.

B.2. Normas internas

Constitución Política del Estado (CPE). La nueva Constitución boliviana, promulgada el 7 de febrero de 2009, reconoce a los NNA como sujetos de derecho, registrando el interés superior del niño así como la obligación, preferencia y cumplimiento por parte de todas las instancias gubernamentales de este principio. La nueva Constitución Política del Estado destaca como derecho fundamental el derecho a una vida íntegra y se prohíbe y sanciona toda forma de violencia hacia la niñez.

Aun así, los niños bolivianos todavía no gozan de un pleno tratamiento como sujetos de derecho, y el principio del interés superior del niño todavía no está recogido como consideración principal en todos los asuntos legislativos y normativos que afectan a los niños, niñas y adolescentes. Esto es así porque todavía queda pendiente la prohibición expresa de todo tipo de violencia contra la niñez, tanto en la familia como en la sociedad en general, y por eso los castigos corporales siguen siendo legales en el hogar y en entornos de acogida, institucionales o residenciales.

En ese sentido el Comité de Derechos del Niño ya recomendó la adopción de medidas que prohíban expresamente, por ley, los castigos corporales en todos los entornos.⁷⁰ Además destacó que se deben llevar a cabo campañas públicas de educación, entre otras cosas a través de los medios, sobre las consecuencias negativas de imponer castigos corporales a los niños, y que promuevan formas de disciplina positivas y no violentas.⁷¹

70 Observación general n.º 8 (2006) del Comité sobre el derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes.

71 Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño respecto al Examen de los informes presentados por el Estado Plurinacional de Bolivia con arreglo al artículo 44 de la Convención, en

Código del Niño, Niña y Adolescente. La Ley n.º 2.026, de 1999, denominada Código del Niño, Niña y Adolescente, protege los derechos de niñas, niños y adolescentes y establece responsabilidades institucionales a escala nacional, departamental y local. Ese Código se enmarca en la Doctrina de Protección Integral y en los estándares de la Convención sobre los Derechos del Niño, y así establece garantías fundamentales, describe los tipos de maltratos sancionados, instituye la prioridad en la atención por autoridades judiciales y administrativas, y reconoce el deber del Estado y de la sociedad en su conjunto de velar por el desarrollo integral de NNA.

En el marco de la violencia contra la niñez y adolescencia, el CNNA y su reglamento (Decreto Supremo n.º 27443) establecen: “*constituye maltrato todo acto de violencia ejercido por padres, responsables, terceros y/o instituciones, mediante abuso, acción, omisión o supresión, en forma habitual u ocasional, que atente contra los derechos reconocidos a niños, niñas y adolescentes por este Código y otras leyes; violencia que les ocasione daños o perjuicios en su salud física, mental o emocional. Los casos de maltrato que constituyan delito, pasarán a conocimiento de la justicia ordinaria conforme a Ley*”, (Artículo 108.º). El CNNA también dispone respecto de las circunstancias en las cuales un niño, niña o adolescente puede considerarse víctima de maltrato o violencia, estableciendo la obligación de denunciar y las disposiciones generales en cuanto a políticas, medidas de protección, responsabilidades y procedimientos para la atención en casos de maltrato o violencia.

Aunque ese instrumento normativo contiene disposiciones sobre la intervención en situaciones de violencia y temas referidos a la protección de NNA, todavía la prevención, reintegración y rehabilitación de NNA víctimas de violencia siguen ausentes en la normativa boliviana.

Ley n.º 1.674, contra la Violencia en la Familia y/o Doméstica. Esta ley promueve los derechos de las personas a la protección contra cualquier forma de violencia en el entorno familiar o más cercano y establece el rol del Estado para prestar servicios gratuitos a nivel municipal, para prevenir y proteger a la niñez contra la violencia. Esta ley también establece el ámbito administrativo y policial de intervención frente a la violencia contra NNA,⁷² pero no tiene previsiones específicas para ellos.

Código Penal. La Ley n.º 1.768 de 1997 tipifica delitos como la privación de libertad, amenazas, lesiones y vejaciones, además de otros referidos a conductas violentas. Asimismo, en cuanto a los delitos contra la libertad sexual, el hecho de que niños, niñas y adolescentes sean víctimas constituye una circunstancia agravante para la imposición de sanciones a los autores de estos crímenes. Adicionalmente el Código Penal prevé la reparación civil en todos los tipos de delitos tipificados, incluyéndose también los cometidos contra NNA.

Ley n.º 2.033. La Ley de Protección a las Víctimas de Delitos contra la Libertad Sexual modifica varios tipos penales definidos en el Código Penal, considera la circunstancia agravante del delito si la víctima es NNA y establece medidas para la protección a las víctimas de estos delitos. Hay disposiciones en cuanto a medidas específicas de atención, protección, orientación psicológica y apoyo a las víctimas aunque en la ley no existe ninguna referencia de atención específica a las víctimas menores de 18 años de edad.

Ley n.º 3.325/2006, referida a la Trata y Tráfico de Personas y Otros Delitos Relacionados, tipifica delitos como la trata de seres humanos, la pornografía y espectáculos obscenos con niños, niñas o adolescentes, trata de seres humanos, tráfico de migrantes, organización criminal, omisión de denuncia, entre otros. En estos casos la pena es aumentada si la víctima es NNA.

el 52º período de sesiones (CRC/C/BOL/CO/4), 16 de octubre de 2009, párr. 40-41.

72 Las Brigadas de Protección a la Familia, dependientes de la Policía Nacional, funcionan también bajo esos parámetros.

Ley de Educación “Avelino Siñani – Elizardo Pérez”. Ley 070, del 20 de diciembre de 2010 –fecha de su promulgación o publicación–, promueve desde cualquier ámbito educativo acciones concretas de prevención y protección de los niños, niñas y adolescencia en el ámbito escolar frente a la violencia. Establece, además, la educación en igualdad de condiciones, con respecto a la diversidad cultural y lingüística y fortalecimiento de la identidad. Esta ley establece como base de la educación que “*es promotora de la convivencia pacífica, contribuye a erradicar toda forma de violencia en el ámbito educativo, para el desarrollo de una sociedad sustentada en la cultura de paz, el buen trato y el respeto a los derechos humanos individuales y colectivos de las personas y de los pueblos*” (Artículo 3 inciso 12). Así, las escuelas se convierten en instancias promotoras de derechos y también protectoras de los/as educandos. Esa ley dispone sobre subsistema de educación regular; subsistema de educación alternativa (Educación de Personas Jóvenes y Adultos y Educación Permanente) y especial (Educación para Personas con Discapacidad, Educación para Personas con Dificultades en el Aprendizaje, Educación para Personas con Talento Extraordinario); y subsistema de educación superior de formación profesional. No hay previsión específica respecto a la educación en establecimientos de privación de libertad de adolescentes.

Ley de protección legal de niñas, niños y adolescentes.⁷³ La Ley n.º 054, del 8 de noviembre del 2010, tiene por objeto proteger la vida, la integridad física, psicológica y sexual, la salud y seguridad de todas las niñas, los niños y adolescentes, en el marco de los derechos establecidos en la Constitución Política del Estado boliviano. Así son punibles las lesiones corporales, pornografía infantil, abandono, reducción a la esclavitud o estado análogo, entre otros delitos.

B.3. Estructura judicial, procedimientos y denuncias

En cuanto al proceso de administración de justicia, la denuncia puede ser reportada a cualquiera de estas instancias, según el caso: a) Defensoría de la Niñez y Adolescencia para la atención psicológica, legal, psicosocial de la víctima, la citación del agresor/a y acompañamiento personal y familiar durante todo el proceso; b) Brigada de Protección de la Familia, que atiende la denuncia y presta seguridad a la víctima y denunciante; c) Centro de Salud, en caso de que el tipo de violencia sea física y/o sexual requiere atención médica y un certificado médico del estado de salud del NNA víctima de este tipo de violencia. Adicionalmente, respecto a la violencia sexual, la denuncia puede ser presentada también ante la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen (FELCC) y el Ministerio Público, además de la Defensoría de la Niñez y Adolescencia.

C. Recomendación #11: Elaborar y aplicar sistemáticamente sistemas nacionales de reunión de datos e investigación

C.1. Sistemas de información y bases de datos

A pesar del esfuerzo realizado por el Estado de Bolivia para seguir mejorando algunos mecanismos de reunión de datos (como las encuestas sobre los niños en la escuela), no existe un sistema integral de reunión y análisis de información en cuanto a la violencia contra NNA, además de haber una escasez de datos sobre grupos específicos, especialmente niños indígenas, niños con discapacidad, niños que no asisten a la escuela, niños trabajadores, niños en situaciones de emergencia y otros que necesiten especial protección.⁷⁴ Tampoco se cuenta con un sistema de información con datos desagregados y

73 <<http://psaneamiento.vicepresidencia.gob.bo/PDF/2010/Lo54.Pdf>>.

74 Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño respecto al Examen de los informes presentados por el Estado Plurinacional de Bolivia con arreglo al artículo 44 de la Convención, en

detallados sobre denuncias y trámites de los procesos, así como sobre las medidas adoptadas para la protección, rehabilitación y reparación de NNA victimadas. Otro problema detectado se refiere al manejo de sistemas de información y registros, ya que no existen criterios de registro homogéneos en todas las instituciones.

Algunas instituciones tienen sistemas de registros de casos, pero no hay información sistemática, periódica y articulada entre las instancias de protección y reparación de la VCN.⁷⁵ El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) dispone de algunos datos respecto a la violencia doméstica en su sitio electrónico. Por su parte, los datos del sistema de salud indican que en 2009, 6.455 casos de violencia física o sexual fueron atendidos en establecimientos de salud, de entre los cuales 5.492 fueron de sexo femenino y 963 masculino, pero no se sabe cuántos de ellos se refieren a menos de 18 años.⁷⁶

La Defensoría de la Niñez y Adolescencia cuenta con un sistema de registro, con publicación anual de reportes estadísticos, pero los datos no son desglosados y no son específicos en cuanto a la VCN y sí en cuanto al universo de casos atendidos por esa institución. Por otra parte, aunque estos reportes anuales muestren alta incidencia de la violencia contra NNA (aproximadamente 8 de cada 10 NNA son víctimas de algún tipo de violencia), no hay una estructuración de posibles acciones de respuesta de las Defensorías respecto a esa incidencia.

El Ministerio Público también tiene un sistema de información de casos, pero solamente en cuanto a los delitos denunciados, sin información actualizada de los procesos iniciados, tampoco de los datos de víctimas y agresores ni de los resultados de los procesos.

También existe un sistema de registro de casos en SEDEGES, que generalmente es usado para la elaboración de informes locales anuales; sin embargo este sistema no se ha constituido en un medio eficiente de información que se considere como base para la toma de decisiones en la elaboración y ajustes de políticas públicas sobre la prevención, atención y restitución del derecho a la no violencia de NNA.

Algunos datos

Las niñas y niños entre los 0 a 12 años abarcan el 26,13% de la población nacional y los adolescentes de entre 12 y 18 años abarcan el 20,32% –de acuerdo con el informe nacional de Bolivia presentado al Consejo de Derechos Humanos en 2009 (A/HRC/WG.6/7/BOL/1)–. El 44,4% de los niños y adolescentes en Bolivia sufre pobreza o está en situación de riesgo; en el área rural esta situación se muestra aun peor, con 90% de niños y niñas enfrentados a la miseria. Dos millones de niños viven en extrema pobreza, abandono o padecen violencia en Bolivia.⁷⁷

De acuerdo a la investigación Violencia contra la Niñez en Bolivia INE-UNICEF, el 83% de los niños y niñas reciben diversas formas de castigo de manos de los distintos miembros del hogar (padre, madre, o ambos padres, u otros integrantes); el estudio indica también que la madre es la que aplica la mayor

el 52º período de sesiones (CRC/C/BOL/CO/4), párr. 19-20.

75 En la actualidad la Coalición Boliviana está coordinando con UNICEF la construcción de una línea de base que permita conocer periódicamente el estado de situación de la niñez frente a la violencia en el país y en instancias de monitoreo y evaluación a nivel internacional (acuerdos país respecto a compromisos internacionales sobre la CDN). De acuerdo con los aportes recibidos de la Coalición Boliviana por la Defensa de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes al cuestionario del Mapeo de Seguimiento.

76 De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas, con base en el Sistema Nacional de Información en Salud, con datos hasta 2009, disponible en: <<http://www.ine.gob.bo>> (acceso el 15/06/2011).

77 De acuerdo con información disponible en <http://www.unicef.org/bolivia/spanish/children_1932.htm> y en el “Informe de Naciones Unidas sobre el estado mundial de la infancia 2009”, disponible en: <<http://www.unicef.org>>.

parte de los castigos. Según este informe, más de 2 millones de niños, niñas y adolescentes bolivianos han sido maltratados física y psicológicamente, alguna vez, ya sea en el entorno familiar, la escuela, instituciones de protección (hogares de acogida) o de internamiento por conflicto con la ley penal y en la calle, entre otros, lo que significa que la mitad del total de la población infantil que tiene Bolivia (4,1 millones) es víctima de violencia.

Encuestas realizadas en una muestra representativa de 48 municipios socios del Plan Internacional Inc. Bolivia revelaron que 21 de cada 100 niños y niñas de 6 a 13 años reportaron haber recibido algún tipo de maltrato en la escuela, mientras que adolescentes mujeres registraron un 12% y los varones adolescentes 9% (Plan 2008). De acuerdo a un diagnóstico nacional sobre el acoso escolar realizado en una muestra de unidades educativas rurales y urbanas de los nueve departamentos del país, el hostigamiento entre pares es frecuente: 6 de cada 10 estudiantes encuestados son frecuentemente insultados u ofendidos (5 a 10 veces por mes); uno de cada 10 estudiantes es víctima de frecuentes amenazas o coacciones, 5 a 10 veces, de exclusión o marginación; 4 de cada 10 recibe golpes al menos dos veces por semana. Seis de cada 10 estudiantes afirmaron que sus docentes les gritan o les dan un golpe alguna vez (Voces Vitales con apoyo del Plan Internacional y Defensoría del Pueblo; 2009).⁷⁸

De acuerdo con un estudio de UDAPE y UNICEF, "en general, la percepción del maltrato a niños y niñas se asocia a la mejora de la disciplina y a acciones correctivas del comportamiento". Los datos de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDSA 2003, INE), publicada en 2004, muestran que el 75% de las madres biológicas ejerce algún tipo de castigo sobre los niños y que esta proporción se incrementa cuando se trata de mujeres sin instrucción que imponen castigos a sus hijos (77,5%). Agrega que "en Bolivia, y siempre recogiendo los datos de la ENDSA, el 16,8% de las mujeres afirma que en su hogar nadie castiga a los niños. Esto quiere decir que el restante 83,2% considera que los niños son castigados por alguna persona en el hogar".⁷⁹

Según datos reportados por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2004), en Bolivia, alrededor de 1.684 niñas y adolescentes han sido víctimas de violencia sexual en el año anterior, y las edades oscilan entre los 11 y 17 años. Fuentes difundidas por el defensor del pueblo (2007) ratifican que aproximadamente 16.000 niños han salido del país por trata y tráfico por las fronteras.⁸⁰

C.2. Mecanismos de monitoreo

En Bolivia no existe un sistema de monitoreo y evaluación de acciones, planes y políticas respecto a la violencia contra la niñez. Lo que se verifica⁸¹ es que las organizaciones, movimientos sociales, red de ONG de Infancia y Adolescencia han desarrollado mecanismos propios para controlar y seguir lo que ha sido desarrollado por el gobierno. El problema es que estos mecanismos solo reportan información a partir de sus ámbitos de acción e intervención (temáticas y cobertura), sin articulación e integración con otra información general.

Todavía no existe un sistema que permita evaluar las acciones realizadas para la prevención y sus resultados en términos de reducción de la incidencia de violencia hacia NNA, lo que dificulta la adecuada planificación y reestructuración de las acciones de prevención y protección respecto a la violencia.

Lamentablemente el rol del Estado se muestra focalizado en la reforma de leyes y no tanto en la construcción y seguimiento de indicadores, ni tampoco en la creación y fortalecimiento de mecanis-

78 De acuerdo con los aportes recibidos de la Coalición Boliviana por la Defensa de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes al cuestionario del Mapeo de Seguimiento.

79 UDAPE y UNICEF. *Bolivia: equidad y derechos de la Niñez: Índice Municipal de Desarrollo de la Infancia, Niñez y Adolescencia* (IDINA). La Paz, 2005. pp. 97-98.

80 De acuerdo con los aportes recibidos de la Coalición Boliviana por la Defensa de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes al cuestionario del Mapeo de Seguimiento.

81 Aportes recibidos al cuestionario de este mapeo.

mos de monitoreo de los procesos de implementación de políticas públicas, programas y proyectos de prevención y no violencia contra la niñez.

En general ocurren reuniones periódicas de evaluación y cumplimiento de objetivos junto a los órganos gubernamentales. Entretanto los resultados se limitan a la ejecución presupuestaria, y no tanto a las acciones. Vale destacar que actualmente los sectores sociales a través de sus representantes pueden participar de reuniones y cuestionar los resultados de su gobierno departamental y/o municipal.

A pesar de la importancia de la labor realizada por la oficina del defensor del pueblo en defensa de los derechos del niño, desde diciembre de 2008 la Defensoría del Pueblo estaba bajo la dirección de una Defensoría interina y no se había advertido voluntad política del poder legislativo para designar al nuevo defensor. Además falta un mecanismo independiente accesible a todos los niveles y con un mandato específico de recibir denuncias presentadas por niños y supervisar y evaluar periódicamente los progresos conseguidos. En 2009, el CDN recomendó que Bolivia estableciera el cargo de defensor del niño, *“como entidad aparte o en el seno de la oficina actual del Defensor del Pueblo, que sea accesible para los niños y sus representantes en los planos nacional y local a fin de recibir y tramitar denuncias”*⁸²

Una iniciativa interesante, desarrollada por la Coalición Boliviana por la Defensa de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes junto con UNICEF, es la construcción de una línea de base que permita conocer periódicamente el estado de situación de la niñez frente a la violencia en el país y en instancias de monitoreo y evaluación a nivel internacional.⁸³

Un desafío destacado por la Coalición Boliviana por la Defensa de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes es retomar la iniciativa del Ministerio de Autonomías y otras instancias públicas y privadas para implementar el programa Municipio Amigo de la Niñez y Adolescencia, que implicaba la construcción de indicadores, mecanismos e inversión pública a nivel municipal a favor del ejercicio pleno de los derechos de la niñez y adolescencia y el derecho a la protección y a una vida sin violencia.

D. Consideraciones finales

La nueva Constitución y la legislación en Bolivia se componen en un marco normativo favorable a la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes a vivir sin violencia. Sin embargo, los castigos corporales “moderados” siguen siendo vistos como legítima forma de “disciplina” y “parte de la educación”. Otro punto de preocupación refiere a la débil aplicabilidad de la normativa existente respecto a prevención, protección y reparación de la violencia contra NNA.⁸⁴ Por otro lado, la legislación nacional no está en conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño⁸⁵ y hay dificultades

82 *“El Comité recomienda también que la oficina del Defensor del Pueblo siga reforzando las instituciones locales, como las Defensorías Municipales y las Comisiones Municipales de la Niñez y Adolescencia, y procure adaptarlas a las comunidades indígenas o establecer defensores comunitarios que colaboren estrechamente con el Defensor”* (CRC/C/BOL/CO/4, párr. 14).

83 Acuerdos país respecto a compromisos internacionales sobre la CDN fecha.

84 En ese sentido: “Las normas vigentes no consideran con suficiente énfasis la prevención de estos delitos ni la restitución del ejercicio de los derechos de las víctimas. Es decir que no existe realmente un marco legal y normativo protector, existe un marco legal y normativo regulatorio y sancionatorio, pero no específicamente de protección”. Conforme a respuesta de Plataforma Unidos al cuestionario de Mapeo de Seguimiento.

85 Por ejemplo, el Código del Niño, Niña y Adolescente y las leyes relativas a la prohibición de los castigos corporales, la edad mínima para el matrimonio y las formas sustitutivas de cuidado de los niños y el sistema de justicia juvenil. La edad mínima legal para contraer matrimonio es, además de baja, discrepante entre las chicas (14 años) y los chicos (16 años) –de manera que se muestra necesaria una reforma jurídica completa para uniformar la definición del niño y sus derechos en los códigos civil, de la familia y penal. En ese sentido, ver: Observaciones Finales del Comité de los

en cuanto al ordenamiento jurídico dual y ciertas incompatibilidades entre el derecho positivo y el derecho consuetudinario indígena.

Los vacíos en el ámbito de la normativa nacional, regional y local hacen que las víctimas renuncien al proceso policial y/o judicial ante la ausencia de intervención protectora en la administración de justicia, que se muestra larga, costosa, revictimizadora y traumática para las víctimas, en especial NNA víctimas de agresiones sexuales.

A pesar de la existencia de servicios, programas y políticas, además de instituciones involucradas con la temática de protección y atención ante la violencia hacia NNA, el reto a ser enfrentado se refiere a superar la fragilidad de coordinación entre los diferentes ámbitos (nacional, departamental y local) así como entre sectores gubernamentales y no-gubernamentales. Aunque existan políticas diversas, no se cuenta con un sistema de planificación y monitoreo nacional. Además se necesita la consolidación y fortalecimiento de instituciones gubernamentales, con mayor dotación presupuestaria y adopción de medidas transversales para la promoción de los derechos de los NNA por parte del Estado para hacer efectivo el combate a la violencia, con la participación o consulta de la sociedad civil y de NNA.

Como vimos, algunas instituciones producen datos e información sobre los casos de violencia que atienden. Sin embargo, no existe un sistema de información integrado, con periodicidad y amplio alcance, de manera de formular, implementar, ajustar y evaluar políticas, estrategias y planes en la temática de este informe.

Respecto a los espacios de participación de NNA también son escasos, generalmente informales y no responden a características y expectativas propias de NNA. Aunque haya leyes vigentes que prevean la participación ciudadana de NNA en procesos de desarrollo y propuestas contra la violencia –como los consejos de la niñez y adolescencia–, estos espacios aun merecen mayor divulgación y respeto por parte de los demás miembros de la sociedad y de los gobiernos de modo general.

En ese sentido, respecto a la prohibición de toda violencia contra NNA (Recomendación 2), se sugiere teniendo como referente el Estudio Mundial, la adopción de normas, leyes y reglamentos que traten acerca de la protección de los niños, niñas y adolescentes contra todas las formas de violencia contra la niñez, especialmente con la prohibición de conductas de violencia, sea en cuanto a malos tratos, descuido o negligencia. La prohibición de la violencia debe incluir las formas de “castigos moderados” u otras formas violentas consideradas como medidas de disciplina. Asimismo, la adopción de normas, leyes y reglamentos que traten de la prevención y rehabilitación ante la violencia contra la niñez, en particular en cuanto a la violencia sexual y a la victimización secundaria.

En cuanto a los mecanismos de coordinación (Recomendación 1), es urgente la creación y fortalecimiento de mecanismos de coordinación a nivel nacional, departamental y local para la promoción, prevención, protección, recuperación y restitución de derechos en relación a la violencia contra la niñez. Se recomienda que estos mecanismos de coordinación sean articulados con la sociedad civil y cuenten con la participación de niños, niñas y adolescentes en la planificación, implementación y monitoreo de las actividades. Esta coordinación debe ser conjugada con la formulación de políticas públicas, programas, estrategias y planes integrales en cuanto a la promoción, prevención, protección, recuperación y restitución de derechos en relación a la violencia contra la niñez; así como su implementación y monitoreo.

En ese contexto, es también importante que se realicen esfuerzos concretos para la creación y fortalecimiento de sistema de monitoreo, de carácter continuo e institucional, de las acciones, políticas públicas, programas, estrategias y planes integrales en cuanto a la promoción, prevención, protección, recuperación y restitución de derechos en relación a la violencia contra la niñez. Se recomienda, además de la articulación con la sociedad civil y la participación de niños, niñas y adolescentes, la

observación de vulnerabilidades y especificidades respecto al sexo, edad, región urbana o rural, escolaridad, nivel socioeconómico, raza / etnia, discapacidad, entre otros aspectos. Todas las medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Prevención, Protección y Promoción (SNP) deben tener en cuenta las diversidades culturales, en especial ante NNA indígenas.

Además, es necesaria en Bolivia la creación e implementación de un procedimiento especial o tribunales especializados en la atención a la violencia hacia NNA, especialmente en cuanto a las diferencias étnicas y culturales, así como para los casos de delitos sexuales. Este procedimiento debe reconocer y considerar las características propias de estos delitos hacia NNA, así como actuar de manera transversal y articulada con diferentes instancias como la educación, salud y apoyo social, para un tratamiento adecuado evitando la revictimización y haciendo accesible el sistema de Justicia.

Las medidas de mejoramiento del SNP deben contemplar a los NNA en conflicto con la ley, así como indígenas.

Es fundamental que las medidas que sean adoptadas para el diagnóstico, planificación, implementación y monitoreo de políticas y programas respecto a la prevención, protección y atención ante la violencia contra NNA aseguren la articulación e integración de distintos seguimientos (ministerios, gobiernos nacional, provincial y local) y sectores (público, privado, sociedad civil, población en general) en todas las etapas de las políticas o programas. Se recomienda, además de la articulación con la sociedad civil y la participación de niños, niñas y adolescentes, la observación de vulnerabilidades y especificidades respecto al sexo, edad, región urbana o rural, escolaridad, nivel socioeconómico, raza / etnia, discapacidad, entre otros.

Se destaca también la necesidad de asignación de inversiones y presupuesto adecuado para la implementación de las acciones, planes y políticas para la creación y fortalecimiento de los mecanismos de coordinación y del sistema de información y recopilación de datos.

Por último, respecto al sistema de reunión de datos (Recomendación 11), es prioritaria la creación y fortalecimiento de sistemas de información y datos, periódicos y sistemáticos, para apoyar políticas públicas, estrategias y planes integrales en esa materia. Se destaca que los datos deben abordar los distintos programas en los niveles de promoción, prevención, protección, recuperación y restitución de derechos en relación a la violencia contra la niñez; y deben ser desglosados por sexo, edad, región urbana o rural, escolaridad, nivel socioeconómico, raza / etnia, discapacidad, entre otros.

BRASIL

A. Recomendación #1: Fortalecer los compromisos y medidas nacionales y locales

A.1. Políticas públicas

El Estatuto del Niño y Adolescente determina que la política de atención a los niños, niñas y adolescentes será realizada a través de la articulación de políticas gubernamentales y no gubernamentales de la Federación, Estados y Municipios.

El Código también establece las principales directrices de la política de atención, entre ellas la descentralización, a través de la municipalización. La creación de consejos municipales, estatales y el Consejo Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente, así como fondos vinculados a estos consejos, es una segunda directriz. La creación de los consejos busca garantizar la existencia de instancias de formulación de las políticas para la niñez y juventud, así como dar cumplimiento al artículo 204 de la Constitución, que establece el principio de la participación de la población, a través de organizaciones representativas, en la formulación de políticas y en el control de las acciones.

Sistema de Garantía de los Derechos del Niño y del Adolescente. La Resolución 113 del Consejo Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente –en adelante, CONANDA⁸⁶– estableció los parámetros para la institucionalización y el fortalecimiento del denominado Sistema de Garantía de los Derechos del Niño y del Adolescente. La resolución determina que el Sistema de Garantías debe articularse con todos los sistemas nacionales y las políticas públicas desarrolladas en diversas áreas, como la salud, educación, asistencia social, trabajo, planeamiento, presupuesto, relaciones exteriores y promoción de la igualdad y valorización de la diversidad. También se establece la necesidad de articulación con el sistema internacional e interamericano de promoción y protección de los derechos del niño.

El sistema tiene como misión aumentar la prevalencia del principio del interés superior del niño y adolescente en los procesos de elaboración de políticas públicas, actos legislativos y decisiones judiciales o administrativas que afecten la vida de los niños y adolescentes. Está también establecido que el sistema buscará asegurar que las opiniones de los niños y adolescente sean oídas y consideradas.

Son establecidas como competencias del sistema los ejes de promoción,⁸⁷ defensa⁸⁸ y control⁸⁹ de la realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, colectivos y difusos, en toda su integralidad a favor de todos los niños, niñas y adolescentes, de modo que sean reconocidos y respetados como sujetos de derecho y personas en condición especial de desarrollo.

Conforme información de la página web de la Secretaría de Derechos Humanos, el Sistema de Garantía de los Derechos no está completamente institucionalizado y trabaja de modo desarticulado, incluso con problemas de calificación de los operadores del sistema, lo que causa prejuicios significativos en su implementación.⁹⁰

Los principales retos a superar apuntados por la secretaría son la implementación de los Consejos Tutelares y la complejidad de los temas que están a cargo de ellos.⁹¹ Otro reto apuntado por la secretaría es la implementación del Plan Nacional de Promoción, Protección y Defensa de los Derechos del Niño y del Adolescente a la convivencia familiar y comunitaria.

Los principales integrantes del Sistema Nacional de Prevención, Protección y Atención a los Derechos del Niño son la Secretaría de Derechos Humanos (compuesta por la Secretaría Nacional de Promoción de los Derechos de los Niños y Adolescentes), el Consejo Nacional de los Derechos de Niños y Adolescentes (CONANDA), los Consejos Estadales, los Consejos Municipales, los Consejos Tutelares, así como los Juzgados de Niñez y Juventud, la Defensoría Pública, el Ministerio Público y las Comisarías de Policía Especializadas en Niñez y Juventud. También están articuladas en el sistema las organizaciones no gubernamentales que promueven los derechos del niño y del adolescente.

86 <<http://www.direitoshumanos.gov.br/arquivos/spdca/arccon/113resol.pdf>>.

87 Tres son los tipos de acciones y programas que se desarrollan en este eje: (i) los relacionados con las políticas sociales y la atención a los niños, niñas y adolescentes; (ii) los relacionados con la ejecución de medidas de protección, y (iii) los relacionados a la ejecución de medidas socioeducativas.

88 Forman parte de este eje los órganos judiciales, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, los Consejos Tutelares y las organizaciones sociales de defensa de los derechos humanos que ofrezcan prestación jurídica y social.

89 En el eje de control de la realización de los derechos se subraya la actuación de los Consejos de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, así como la relevancia de la actuación de la sociedad civil.

90 <<http://www.direitoshumanos.gov.br/spdca/sgd>>.

91 Fuente: <<http://www.direitoshumanos.gov.br/spdca>>. Para mejorar la situación, fue creado en 2004 el programa Pro-Consejo, que busca desarrollar polos de formación continuada y acciones de movilización y articulación. Según información del sitio fueron capacitados, hasta el año 2008, 16.000 consejeros.

En Brasil, la Secretaría de Derechos Humanos tiene la función de coordinar iniciativas y apoyar proyectos de promoción de derechos humanos en el ámbito nacional y servir como “auditoría” nacional de derechos humanos. También tiene la atribución de asesoramiento del Presidente de la República en relación a la elaboración de políticas y directrices para la protección y promoción de los derechos del niño y del adolescente, llevadas a cabo por la Secretaría de Promoción de los Derechos del Niño y del Adolescente, creada en 2003.

El CONANDA fue creado en 1991, a través de la Ley 8.242, y es el órgano máximo de formulación, deliberación y control de las políticas públicas para la infancia y adolescencia.⁹² El CONANDA tiene en su composición 28 integrantes, 14 representantes del gobierno y 14 representantes de organizaciones de la sociedad civil. Los representantes del CONANDA tienen un mandato de dos años.

Los Consejos Tutelares están previstos en el Estatuto y tienen como misión garantizar el cumplimiento de los derechos del niño y adolescente. Los Consejos Tutelares son órganos permanentes, autónomos y no judiciales. Tienen autonomía en relación al Poder Ejecutivo y Judicial, y los Consejeros son elegidos por voto directo de las comunidades locales para un mandato de tres años.

Los consejos deben recibir denuncias de violaciones de derechos de los niños y adolescentes, así como aplicar las medidas de protección y las medidas a los padres establecidas en el Código. Así, los casos que no exigen a priori intervenciones judiciales y pueden ser solucionados en el ámbito de la comunidad, son tratados por los consejos. Conforme a la determinación del artículo 132 del Código, debe ser creado al menos un Consejo Tutelar en cada municipio. Los recursos para la manutención de los Consejos Tutelares, incluyendo la remuneración de sus consejeros, deben provenir del presupuesto público.

El artículo 88, II del Código también establece la creación de Consejos Municipales, Estaduales y del Consejo Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente.

Los Consejos Municipales y Estaduales tienen como misión elaborar las directrices para las políticas de promoción, protección y defensa, en sus respectivas esferas administrativas, de los derechos de los niños y adolescentes, para promover la integración de los diversos actores y organismos de la red de protección y defensa de los derechos del niño y del adolescente. Deben también participar de la elaboración de la Ley de Presupuesto, administrar el Fondo Municipal o Estadual de los Derechos del Niño, registrar las instituciones de atención a los niños y adolescentes y fiscalizar el cumplimiento de las políticas públicas destinadas a la niñez y adolescencia ejecutadas por organismos gubernamentales o no gubernamentales.⁹³

En el ámbito de la Secretaría de Derechos Humanos también funcionan⁹⁴ –relacionados a la temática de niñez y adolescencia– el Consejo de las Autoridades Centrales Brasileñas en materia de

92 Son atribuciones del CONANDA: (i) la fiscalización de las acciones de promoción de los derechos del niño y del adolescente, ejecutadas por organismos gubernamentales y no gubernamentales, y su evaluación; (ii) la definición de las directrices para la creación de los Consejos Estaduales y Municipales, así como de los Consejos Tutelares; (iii) acompañar la elaboración y ejecución del Presupuesto de la Federación, para verificar si están garantizados suficientes recursos para la ejecución de las políticas públicas destinadas a los niños y adolescentes; (iv) llamar a la Conferencia Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente y promover acciones de movilización acerca de temáticas de niñez y adolescencia, y (v) administrar el Fondo Nacional para los Niños y Adolescentes.

93 En el año 2006 fue realizada la investigación “Conociendo la Realidad”, un proyecto que buscó conocer el perfil de los Consejos de Derechos del Niño y del Adolescente y de los Consejos Tutelares Brasileños, buscando información acerca de las formas y condiciones del funcionamiento de estos consejos, su composición y el perfil de los consejeros. Los resultados pueden ser consultados en: <http://www.promenino.org.br/Portals/0/docs/ficheros/200707170012_15_o.pdf>.

94 Informe de Gestión de la Secretaría de Derechos Humanos del año 2009: <<http://portal.mj.gov.br/sedh/Relatorio%20de%20gestao%20SEDH%202009%20-%20Versao%20final.pdf>>.

Adopción Internacional de Niños, el Consejo de la Autoridad Central Administrativa Federal contra el Secuestro Internacional de Niños, la Comisión Intersectorial de Acompañamiento del Sistema Nacional de Atención Socioeducativa (SINASE), la Comisión Intersectorial de Enfrentamiento de la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes, la Comisión Nacional Intersectorial de Acompañamiento e Implementación del Plan Nacional de Promoción, Protección y Defensa del Derecho de Niños, Niñas y Adolescentes a la Convivencia Familiar y Comunitaria (PNCFC), y el Comité Gestor de Políticas de Enfrentamiento a la Violencia contra Niños, Niñas y Adolescente (Decreto n.º 6.230/2007).

Violencia contra niños, niñas y adolescentes

La Agenda Social Niño y Adolescente fue establecida por el Gobierno Federal en el año 2007 y tuvo como base el Decreto 6.230/2007,⁹⁵ que estableció el Compromiso por la Reducción de la Violencia hacia Niños, Niñas y Adolescentes. La agenda es una política estratégica para enfrentar la violencia contra niños y adolescentes, y busca articular esfuerzos para la promoción, defensa y garantía de sus derechos. Son cuatro los proyectos que deben ser implementados:

- (1) Bien Me Quiere:⁹⁶ busca garantizar atención a los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en regiones de mayor vulnerabilidad a la violencia a través de la articulación de las diversas políticas públicas. Las acciones incluyen medidas de prevención, con la oferta de escuelas para niños pequeños, el ofrecimiento de actividades deportivas y culturales, la ampliación del Proyecto “Escuela que protege”, e integración con las acciones del PAIR –Programa de Acciones Integradas y de Referencia en el Enfrentamiento de la Violencia Sexual contra niños, niñas y jóvenes en el territorio brasileño.
- (2) Camino para Casa:⁹⁷ tiene como misión la reordenación física y la calificación de la red de acogida, así como el apoyo a las familias para garantizar el retorno de los niños que se encuentren en asilos a sus casas. Busca, por lo tanto, garantizar el derecho a la convivencia familiar y comunitaria.
- (3) Medida Cierta:⁹⁸ busca el desarrollo de acciones para la implementación del Sistema Nacional de Atención Socioeducativa (SINASE) en la ejecución de las medidas socioeducativas, garantizando los derechos asegurados a los niños en conflicto con la ley en el Código del Niño y del Adolescente.
- (4) Observatorio Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente:⁹⁹ es el instrumento de monitoreo y evaluación de las acciones del Compromiso, y es el responsable por la sistematización y producción de la información necesaria para el acompañamiento de las violaciones. Las acciones del Observatorio también buscan la integración de Estados y Municipios.

El Decreto crea también un Comité de Gestión de Políticas de Enfrentamiento a la Violencia hacia Niños, Niñas y Adolescentes,¹⁰⁰ con el objetivo de promover la articulación entre órganos y entidades

95 <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6230.htm>.

96 <<http://www.obscriancaeadolescente.gov.br/index.php?id=pro&c=2&projeto=8>>.

97 <<http://www.obscriancaeadolescente.gov.br/index.php?id=pro&c=3&projeto=7>>.

98 <<http://www.obscriancaeadolescente.gov.br/index.php?id=pro&c=4&projeto=9>>.

99 <<http://www.obscriancaeadolescente.gov.br/index.php?id=beg>>.

100 Son integrantes del Comité: la Secretaria de Derechos Humanos, la Secretaría Especial de Políticas para la Promoción de la Igualdad Racial, la Secretaria Especial de Políticas para las Mujeres, la Secretaria Nacional de Juventud, el Ministerio de las Ciudades, Ministerio de la Cultura, Ministerio del Desarrollo Social, Ministerio de la Educación, Ministerio de la Justicia, Ministerio del Depor-

involucrados en la promoción y defensa de los derechos del niño, niña y adolescente, así como monitorear y evaluar las acciones desarrolladas en el ámbito del Compromiso.

III Plan Nacional de Derechos Humanos¹⁰¹

El III Plan Nacional de Derechos Humanos, del año 2009, tiene como una de sus directrices la promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes para garantizar su completo desarrollo, de manera no discriminatoria, asegurando su derecho de opinión y participación. Son establecidos seis objetivos estratégicos: proteger y garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes; consolidar el Sistema de Garantía de los Derechos de los Niños y de los Adolescentes; proteger y defender los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de mayor vulnerabilidad; enfrentamiento de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes; garantizar la atención a los niños dependientes de sustancias químicas; implementación del Sistema Nacional de Atención Socioeducativa (SINASE) y la erradicación del trabajo infantil. Las acciones programáticas establecidas para estos objetivos estratégicos también están contenidas en dicho plan.¹⁰²

La Secretaría de Derechos Humanos tiene como competencia la coordinación de la política nacional de derechos humanos, y debe hacerlo en conformidad con el Plan Nacional de Derechos Humanos.

Explotación y abuso sexual

La protección de los niños, niñas y adolescentes contra la explotación y el abuso sexual está establecida en el Código del Niño y en el Código Penal Brasileño. El Código Penal contiene un capítulo sobre los crímenes sexuales contra vulnerables, por ejemplo; el Código del Niño tiene disposiciones que combaten la producción, venta, distribución, compra y posesión de materiales que contienen pornografía infantil.

En el 2000 fue elaborado el Plan Nacional de Enfrentamiento a la Violencia Sexual de Niños y Jóvenes. El plan, estructurado en seis ejes,¹⁰³ tiene como objetivos específicos: (i) realizar investigaciones con el objetivo de comprender, analizar, subsidiar y monitorear el planeamiento y la ejecución de las acciones de enfrentamiento de la violencia sexual hacia niños, niñas y adolescentes; (ii) garantizar la atención especializada a los/las niñas y adolescentes en situación de violencia ya consumada; (iii) la promoción de acciones de prevención y movilización, buscando el fin de la violencia; (iv) el fortalecimiento del sistema de defensa y responsabilización, y (v) el fortalecimiento del protagonismo de los niños, niñas y jóvenes.

En torno de cada uno de los ejes estratégicos fueron establecidos objetivos y metas, las acciones correspondientes, los plazos y las colaboraciones. La primera acción concreta realizada en el año 2001 fue la de "Servicio de protección social y asistencial a los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia, abuso y explotación sexual", el llamado Programa Centinela, incorporado a los Centros de Referencia Especializados en Asistencia Social (Creas) y que presta servicios especializados de acogimiento y protección inmediata, con un abordaje multiprofesional y apoyo psicosocial y jurídico.

Junto con la elaboración del plan, fue creado el Comité Nacional de Enfrentamiento a la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes, que es una instancia nacional representativa de la sociedad y tiene como misión realizar el monitoreo de la implementación del plan.

te, Ministerio de la Salud, Ministerio del Trabajo y Ministerio del Planeamiento, Presupuesto y Gestión.

101 <<http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf>>.

102 <<http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf>>.

103 Ejes: 1) análisis de la situación, 2) movilización y articulación, 3) defensa y responsabilización, 4) atención, 5) prevención y 6) protagonismo de niños y jóvenes.

Otro resultado del plan fue el Programa Nacional de Enfrentamiento a la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes,¹⁰⁴ creado en el año 2002. El Programa Nacional de Enfrentamiento impulsó la creación del Programa de Acciones Integradas y de Referencia en el Enfrentamiento a la Violencia Sexual contra niños, niñas y jóvenes en el territorio brasileño (PAIR).¹⁰⁵ El PAIR actúa a través de la articulación entre los gestores municipales y las organizaciones de la sociedad civil, y de la realización de un diagnóstico participativo sobre la situación de la violencia y sobre la red de atención existente en los municipios. También realiza seminarios de movilización, la capacitación de la red de atención y la elaboración de un Plan de Enfrentamiento local, monitoreados por el mismo PAIR. El PAIR está implementado hoy en 549 municipios brasileños.¹⁰⁶

Otra importante acción del Programa Nacional de Enfrentamiento a la violencia sexual fue la creación, en 2003, del Disque Denuncia Nacional (Disque 100), servicio de recibimiento, encaminamiento y monitoreo de las denuncias de violencia contra niños, niñas y adolescentes. Según la Secretaría de Derechos Humanos, el Disque 100 realiza atención calificada y humanizada con profesionales capacitados para este servicio, y prioriza el encaminamiento de las denuncias a los Consejos Tutelares y al Ministerio Público. También realiza el mapeo de los servicios locales de atención, con articulación de las acciones de asistencia social, seguridad y salud. En el año 2009 se alcanzó el número de 100 mil denuncias realizadas a través del Disque 100.

DESEMPEÑO DISQUE 100 / Media de denuncias/día recibidas, de acuerdo con el año								
Indicador	Periodo/Año							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Media de denuncias/día	12	10	14	38	68	89	82	80

Fuente: Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia da República (2010).

*Datos referenciados hasta el 31 de agosto de 2010.

Erradicación del trabajo infantil

En el año 2002 fue creada por el Ministerio del Trabajo y Empleo una Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI),¹⁰⁷ con el objetivo principal de viabilizar la elaboración de un Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil. Después de realizado un diagnóstico de la situación y definidos los marcos normativos, fue presentado el plan en el año 2004,¹⁰⁸ que establece las siguientes estrategias: (i) promoción de estudios e investigaciones, integración, sistematización y análisis de datos sobre las formas de trabajo infantil; (ii) análisis de las normas referidas a todas las formas de trabajo infantil; (iii) monitoreo, evaluación, control social y fiscalización para la prevención y erradicación del trabajo infantil; (iv) garantía de escuelas públicas y de calidad para todos los niños, niñas y adolescentes; (v) implementación de acciones integradas de salud; (vi) promoción de acciones integradas en la comunicación; (vii) promoción y fortalecimiento de la familia para garantizar su emancipación económica y social; (viii) consideración de las perspectivas de equidad y diversidad, y (ix) enfrentamiento de formas específicas de

104 <http://www.direitoshumanos.gov.br/spdca/exploracao__sexual>.

105 <http://www.direitoshumanos.gov.br/spdca/exploracao__sexual/Acoes_PPCAM/pair>.

106 Información prestada por la Secretaría Nacional de Promoción de los Derechos del Niño y del Adolescente.

107 Creado a través de la Portaria n.º 365, de 12 de septiembre de 2002 del Ministerio de Trabajo y Empleo.

108 El plan puede ser consultado en: <http://www.fnpeti.org.br/publicacoes/parceiros/arquivos-das-publicacoes/plano_nacional.pdf>.

trabajo infantil (como trabajos en actividades ilícitas, el trabajo doméstico y el trabajo en el campo).

Para cada una de las estrategias fueron establecidas acciones, indicados los órganos responsables, el plazo de realización (se determina corto, medio o largo, así como las acciones permanentes) y el producto esperado. En el caso de las acciones de monitoreo, evaluación y control social, es importante apuntar que la primera acción prevista es justamente el desarrollo de estos mecanismos. La primera evaluación del plan apuntó que solamente la mitad de las 133 acciones que integraban su primera edición fueron ejecutadas de conformidad con lo previsto.

Fue elaborado el segundo Plan Nacional para el periodo 2010-2015, donde se describen los problemas considerados centrales, con los indicadores y las metas para el año 2015. De ahí se definieron los ejes estratégicos, muy similares a los ejes del primer plan.¹⁰⁹ Los datos disponibles en el segundo plan señalan la positiva disminución del número de niños y adolescentes trabajadores. Sin embargo, el número total de niños y adolescentes que trabajan todavía es muy alto: eran 4,5 millones en 2008. En el plan también se observa que la explotación de niños, niñas y adolescentes, el comercio sexual, narcotráfico y trabajos esclavos todavía permanecen sin estadísticas precisas.

En el ámbito de combate al trabajo infantil, debe ser mencionado también el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI). El PETI articula un conjunto de acciones que buscan retirar a los niños, niñas y adolescentes hasta los 16 años de las prácticas de trabajo infantil. El PETI ofrece renta a las familias, y estas se comprometen al cumplimiento de determinadas condicionalidades en el ámbito de la salud, educación y asistencia social. De acuerdo con información disponible en la página web del Ministerio del Desarrollo Social, el PETI garantiza atención a más de 820 mil niños, niñas y adolescentes alijados del trabajo en más de 3,5 mil municipios. Son R\$ 37 millones pagados mensualmente en becas para garantizar las jornadas ampliadas en los espacios de enseñanza.

Son tres los ejes básicos del PETI: la transferencia directa de renta a las familias con niños o adolescentes en situación de trabajo, el ofrecimiento de servicios de convivencia y fortalecimiento de los vínculos para niños/adolescentes hasta los 16 años y el acompañamiento familiar a través de los Centros de Referencia en Asistencia Social¹¹⁰ (Cras) y los Centros de Referencia Especializados en Asistencia Social¹¹¹ (Creas).

109 Los ejes son: la priorización de la prevención y erradicación del trabajo infantil en las agendas políticas y sociales; la promoción de las acciones de comunicación y movilización social; la creación, el mejoramiento y la implementación de mecanismos de prevención y erradicación del trabajo infantil, con especial mención para sus peores formas; la promoción y el fortalecimiento de la familia; la garantía de educación pública y de calidad; la protección de la salud de los niños y adolescentes contra la exposición de riesgos en el trabajo; ampliación de conocimiento de la realidad del trabajo infantil en Brasil, con especial mención para sus peores formas.

110 <<http://mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/cras>>.

111 <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaoespecial/creas>>.

Protección de los Adolescentes Amenazados de Muerte

.....
 “O risco de um adolescente negro ser vítima de homicídio é 3,7 vezes maior em comparação com os brancos. E quanto à idade, constata-se que o risco de um adolescente ser assassinado é 33 vezes superior ao de uma criança. Por sua vez, o risco na faixa dos 19 a 24 anos é mais de duas vezes superior (2,16) ao dos adolescentes, atingindo o valor máximo entre todas as faixas”.

Karyna Batista Sposato,
 Consultora UNICEF
 Brasil

.....

De acuerdo con información de la Secretaría Especial de Derechos Humanos,¹¹² el Programa de Protección de los Adolescentes Amenazados de Muerte fue creado en el año 2003,¹¹³ como una de las estrategias del Gobierno Federal para el enfrentamiento a la letalidad hacia niños y adolescentes.

Su actuación se da en dos niveles: (i) en la atención directa a los adolescentes amenazados y sus familias, con la retirada de los locales de amenaza y su restablecimiento en otra localidad segura, donde se busca la construcción de nuevas oportunidades a los adolescentes, y (ii) en el ámbito de la prevención, a través de proyectos de intervención con adolescentes en situación de vulnerabilidad.

Programa de Reducción de la Violencia Letal

El Programa de Reducción de la Violencia Letal¹¹⁴ fue lanzado en 2009, en colaboración con el Observatorio de las Favelas¹¹⁵ y UNICEF, y busca sensibilizar a la sociedad civil y a los gestores públicos en el tema de la letalidad. Una de las acciones resultantes fue la presentación del Índice de Asesinatos en la Adolescencia (IHA), que permite estimar, en los municipios con más de 100 mil habitantes, en un período de siete años, cuántos adolescentes de 12 años serán asesinados antes de cumplir los 19 años si las condiciones locales no se alterasen. El índice calcula la tasa de asesinatos en las áreas urbanas de municipios con más de 100 mil habitantes, a partir de datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y del DATASUS, y presenta cálculos estimativos de muertes violentas y el riesgo según determinados segmentos de edad, etnia, escolaridad, entre otros, lo que permite evaluar el impacto de las políticas públicas de reducción de la letalidad.

Según información de la Secretaría Nacional de Promoción de los Derechos del Niño y del Adolescente,¹¹⁶ en los 267 municipios brasileños con más de 100 mil habitantes se estima que 2,03 de cada 1.000 adolescentes serán asesinados antes de cumplir los 19 años. Dicho de otra manera, se estima que más de 33,5 mil adolescentes corren el riesgo de ser asesinados entre los años 2007 y 2014.

Justicia juvenil

Conforme a lo ya informado, la Constitución Federal determina que a las personas menores de 18 años no les es aplicable la ley penal, pero sí las disposiciones especiales establecidas en el Código del

112 <<http://www.direitoshumanos.gov.br/spdca/ppcaam>>.

113 El programa fue instituido formalmente en el año 2007 por el Decreto 6.231/2007: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6231.htm>.

114 <www.prvl.org.br>.

115 <www.observatoriodefavelas.org.br>.

116 Datos del año 2007.

Niño. Las medidas que pueden ser aplicadas en caso de que cometan infracción son: la advertencia, la obligación de reparar el daño, la prestación de servicios a la comunidad, la libertad asistida, el régimen de semilibertad y la internación. En caso de aplicación de la medida de privación de libertad para los adolescentes, deben estar garantizados los principios de la brevedad, excepcionalidad y observancia a la condición de persona en desarrollo del adolescente.

El Código del Niño y del Adolescente estableció la Doctrina de la Protección Integral, cambiando la concepción anterior que establecía un sistema asistencial y represivo de control. El establecimiento de la Doctrina de Protección Integral tuvo como consecuencia la necesidad de cambiar las formas en que el Estado brasileño trataba a los adolescentes en conflicto con la ley. Así, después de una discusión que involucró a diversos sectores de la sociedad, en el año 2006 fue aprobado por el CONANDA el Sistema Nacional de Atención Socioeducativa (SINASE), que se constituye como guía para la implementación de los sistemas de atención en los niveles estadual y municipal.

El SINASE pone al adolescente en cumplimiento de medidas socioeducativas en el centro de las políticas de atención, con enfoque en sus derechos a la educación, salud, formación profesional, cultura, deporte y atención a sus familias. Además, establece parámetros pedagógicos y arquitectónicos que deben ser observados por la Unión, los Estados y los municipios en los centros de internación.

La coordinación nacional para la implementación del SINASE es responsabilidad de la Secretaría Nacional de Promoción de los Derechos del Niño y del Adolescente, a través del Programa PROSINASE. El PROSINASE busca fortalecer los mecanismos de aplicación y ejecución de las medidas socioeducativas en medio abierto, apoyar la construcción de unidades de privación de libertad adecuadas a los parámetros establecidos por el SINASE, acompañar proyectos pedagógicos, ampliar y calificar las acciones de defensa técnica, así como financiar la formación de operadores del sistema socioeducativo y el desarrollo de sistemas de información, estudios e investigaciones en el tema.¹¹⁷

Sin embargo, de acuerdo al análisis de la Asociación Nacional de los Centros de Defensa de los Derechos del Niño y del Adolescente (ANCD),¹¹⁸ en su Informe del año 2009,¹¹⁹ todavía se verifica la existencia de características del modelo de la extinta Febem,¹²⁰ conocida por la superpoblación de las unidades de internación, la falta de condiciones mínimas de higiene y salud, la práctica de medidas punitivas y la tortura, el no cumplimiento de los plazos de internación provisional, la colocación ilegal de adolescentes en prisiones de adultos, entre otras.

En la información prestada por la Secretaría Nacional de Promoción de los Derechos del Niño también se reconoce la persistencia de prácticas represivas en la atención de los adolescentes en conflicto con la ley.¹²¹ Debe recordarse que Brasil ya fue objeto de medidas provisionales por la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos en razón de la situación de algunos centros de internación de adolescentes en el país. La Secretaría informa que viene buscando adoptar acciones para superar estas prácticas, invirtiendo en el proceso de formación profesional y técnica de los agentes que actúan con los adolescentes en los estados y municipios.

117 Información de la Secretaria Nacional de Promoción de los Derechos del Niños y del Adolescente.

118 <www.anced.org.br>.

119 Relatório Preliminar ANCED: Análise sobre los direitos da criança e do adolescente. Subsídios para a construção do relatório alternativo da sociedade civil ao Comitê de Direitos da Criança das Nações Unidas.

120 La FEBEM (Fundación del Bien Estar del Menor) fue cerrada en 2006.

121 Pueden ser citados los siguientes casos: a) Unidad de Internación Socioeducativa, en el estado de Espírito Santo; b) Centro de Atención Juvenil Especializado, en el Distrito Federal; c) Educandário Santo Expedito, en el estado de Rio de Janeiro; d) Complejo de Taubaté (ya desactivado), en el estado de São Paulo.

El número absoluto de internación de adolescentes en conflicto con la ley puede ser consultado en el cuadro que sigue,¹²² donde se verifica que el número de adolescentes internados muestra una creciente entre los años de 2002 y 2009, con un aumento de más de 77% en el periodo:

NÚMEROS DE ADOLESCENTES privados de libertad EN BRASIL SEGÚN PERIODO						
Indicador	Período/Año					
	2002	2004	2006	2007	2008	2009
Número de internos	9.555	13.489	15.426	16.535	16.868	16.940

Fuente: Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República (2010)

Proyecto y Plan Presidente Amigo del Niño

El Proyecto Presidente Amigo del Niño fue desarrollado por la Fundación Abrinq¹²³ con el objetivo de acompañar las políticas públicas implementadas por el gobierno para la infancia y juventud. Los candidatos a la elección del año 2004 fueron convidados a firmar el Término de Compromiso Presidente Amigo del Niño. El presidente Lula, que firmó el compromiso, inició su gobierno comprometiéndose a dar prioridad a las políticas destinadas a la promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En consecuencia, fue elaborado el Plan Presidente Amigo del Niño y del Adolescente (para los años 2004-2007). El Plan sigue los cuatro compromisos del documento firmado: la promoción de vidas saludables, el ofrecimiento de educación de calidad, protección contra el abuso y contra la violencia y el combate a la HIV/AIDS.

También fue establecida una Red de Monitoreo Amiga del Niño que tiene como misión monitorear el cumplimiento de Brasil de las obligaciones asumidas en el documento "Un mundo para los Niños" de las Naciones Unidas y las obligaciones emanadas del Compromiso Presidente Amigo del Niño. Conforme la evaluación de ANCED, la creación de la Red de Monitoreo significó un avance en el marco de la aplicación de los recursos federales, aunque el diálogo con el gobierno se haya mostrado frágil en los últimos años.

En este período fueron presentados por la red dos informes, uno en 2004 y otro en 2006. La presentación irregular de información por parte del gobierno federal (que debería presentar informes anuales) perjudicó de modo significativo los objetivos propuestos en el plan. La presentación de informes anuales y el consecuente análisis por parte de la red buscaban permitir que cada año se evaluaran las acciones, se identificasen los avances y fuesen elaboradas propuestas para garantizar los avances en los años siguientes. Al mismo tiempo, la red reconoce que también enfrentó dificultades para realizar la tarea de articular las varias organizaciones y, principalmente, realizar el proceso de evaluación sistémico de las acciones.

El presidente Lula inició su segundo gobierno con los mismos compromisos en relación a la infancia. Sin embargo, no fue presentado un nuevo Plan de Acción para los años 2007 - 2010. El tercer informe de la red fue publicado en 2011 y trae información sobre el período 2007 a 2011. Entre los problemas apuntados en el informe está la falta de datos cuantitativos, lo que dificulta la identificación de la dimensión de cuestiones como el trabajo infantil, el abuso sexual y las muertes por causas externas. En el ámbito de la protección social, se apunta como avance la creación de la Política Única de Asis-

122 Cuadro elaborado por la Secretaria Nacional de Promoción de los Derechos del Niño y del Adolescente.

123 La Fundación Abrinq es una organización no gubernamental creada en 1990 con la misión de movilizar la sociedad para la promoción y defensa de los derechos del niño. Más información en: <<http://www.fundabrinq.org.br/>>.

tencia Social, que mejor articula la red de asistencia y fortalece el Sistema de Garantía de Derechos del Niño y del Adolescente.

Plan Decenal de los Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes

En abril del presente año (2011) fue aprobado el Plan Decenal de los Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes. El proceso de elaboración del plan y de la política fue fortalecido con la realización de la 8ª Conferencia de los Derechos de NNA, en el año 2009, que tuvo como tema central la Política Nacional y el Plan Decenal. La 8ª Conferencia contó con la participación de 65 mil personas, de las cuales 1/3 eran adolescentes. Fueron realizadas 2.611 conferencias municipales, 260 conferencias regionales y 27 estadales.

Para el CONANDA, la elaboración de un plan y una política decenal tiene las siguientes potencialidades:

- (1) La incorporación de las directrices y de los compromisos internacionales asumidos por Brasil, especialmente la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos, y los Objetivos y Metas de Milenio.
- (2) La ampliación del foco de la “protección especial” para una política de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, con la reiteración de su carácter transversal.
- (3) La transición de una experiencia de elaboración de Planes Temáticos (Erradicación del Trabajo Infantil, Enfrentamiento a la Violencia Sexual, Sistema Socioeducativo y Convivencia Familiar y Comunitaria) para la elaboración de una política nacional y un plan para todos los segmentos de la niñez y adolescencia, y no solamente para los “grupos vulnerables”.
- (4) La superación de los planes gubernamentales con duración temporal limitada al tiempo de una gestión, en favor de un planeamiento de mediano y largo plazo, o sea, la implementación de una política de Estado y no de varias políticas de gobierno.
- (5) El fortalecimiento de los consejos de derechos, con el incentivo para que concreten su rol de formuladores de políticas públicas.

Son cinco los ejes del plan y de la política: (i) Promoción de Derechos; (ii) Protección y Defensa de los Derechos; (iii) Participación de Niños y Adolescentes; (iv) Control Social y Efectuación de los Derechos; y (v) Gestión de la Política. Son establecidos también los ejes estratégicos, las directrices de cada eje, los objetivos estratégicos de cada directriz y las metas específicas.

Inversión en la infancia y adolescencia

Información importante acerca de la inversión en la infancia y adolescencia puede ser consultada en el Informe de Gestión de la Secretaría de Derechos Humanos. El Informe del año 2009 trae la cantidad de recursos aplicados en cada uno de los programas del Estado vinculados a la Secretaría. Para tener una idea de la inversión que se ha hecho, abajo se relacionan los programas y los valores invertidos en

el año 2009 para programas relacionados a la promoción de los derechos del niño y del adolescente.¹²⁴

Inversión en la infancia y adolescencia por programa Brasil, 2009	
Enfrentamiento de la Violencia Sexual contra niños, niñas y adolescentes	R\$ 70.032.795,00
Sistema Nacional de Atención Socioeducativa a Adolescente en Conflicto con la Ley – PROSINASE	R\$ 23.883.629,00
Sistema de Garantía de los Derechos del Niño y del Adolescente	R\$ 5.682.211,00

UNICEF también acompaña y publica información acerca de la inversión en la niñez y adolescencia en Brasil,¹²⁵ así como un importante análisis de la inversión en infancia fue realizado por la Red de Monitoreo Amiga del Niño en su tercer informe.

A.2. Mecanismos de coordinación

La coordinación de las acciones para la promoción de los derechos del niño es realizada por la Secretaría Nacional de Promoción de los Derechos del Niño y del Adolescente, en coordinación conjunta con los ministerios responsables por la implementación de las políticas sectoriales. Este rol se ha reforzado con la participación de la Secretaría en la coordinación de comisiones, como la Comisión Nacional de Enfrentamiento da la Violencia Sexual hacia Niños y Adolescentes, la Comisión Intersectorial de acompañamiento a la implementación del SINASE, la Comisión para la implementación del Plan Nacional de Convivencia Familiar y Comunitaria.

En este ámbito, es importante apuntar que en relación a la mayoría de los comités se percibe que las acciones son planeadas a través de reuniones mensuales, en las cuales deben estar presentes todos sus integrantes. Sin embargo, no resulta evidente cómo se da en la práctica esta coordinación, especialmente cuando es necesaria la coordinación de acciones de diferentes ministerios.

La Agenda Social Niño y Adolescente también es coordinada por la Secretaría de Derechos Humanos, así como el Comité de Gestión del Plan Presidente Amigo del Niño.

La coordinación de las relaciones con los estados también viene siendo realizada por la Secretaría, y tiene permitido la obtención de logros como la consolidación del Fórum de Secretarios Estadales de Derechos Humanos.

La Secretaria priorizó también la articulación con organismos como la UNICEF y la OIT, con agendas comunes, así como la cooperación de la Secretaría en la Iniciativa NiñoSur/Mercosur Derechos Humanos y en el Instituto Interamericano del Niño de la OEA. También en ese sentido, Brasil fue el país que propuso al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el financiamiento de acciones para el enfrentamiento de la explotación sexual en la frontera con Paraguay, Uruguay y Argentina.¹²⁶

124 El Informe de la Secretaria también trae información acerca de la ejecución de acciones específicas en cada programa. Para el tema del enfrentamiento a la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, por ejemplo, hay información sobre el Disque Denuncia de abuso y explotación sexual contra niños y adolescentes; sobre las acciones del PAIR –acciones integradas de enfrentamiento al abuso, tráfico y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes–; sobre el apoyo a comités de enfrentamiento de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes; sobre apoyo a proyectos innovadores de enfrentamiento da violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes. Para cada una de estas acciones se puede consultar el producto esperado, la unidad de medida, la meta establecida, la meta alcanzada y el porcentaje de la ejecución. Ver: <<http://portal.mj.gov.br/sedh/Relatorio%20de%20gestao%20SEDH%202009%20-%20Versao%20final.pdf>>.

125 <<http://investmentocrianca.org.br/SimC/InvestimentoCrianca.aspx>>.

126 Información prestada por la Secretaría Nacional de Promoción de los Derechos del Niño y del

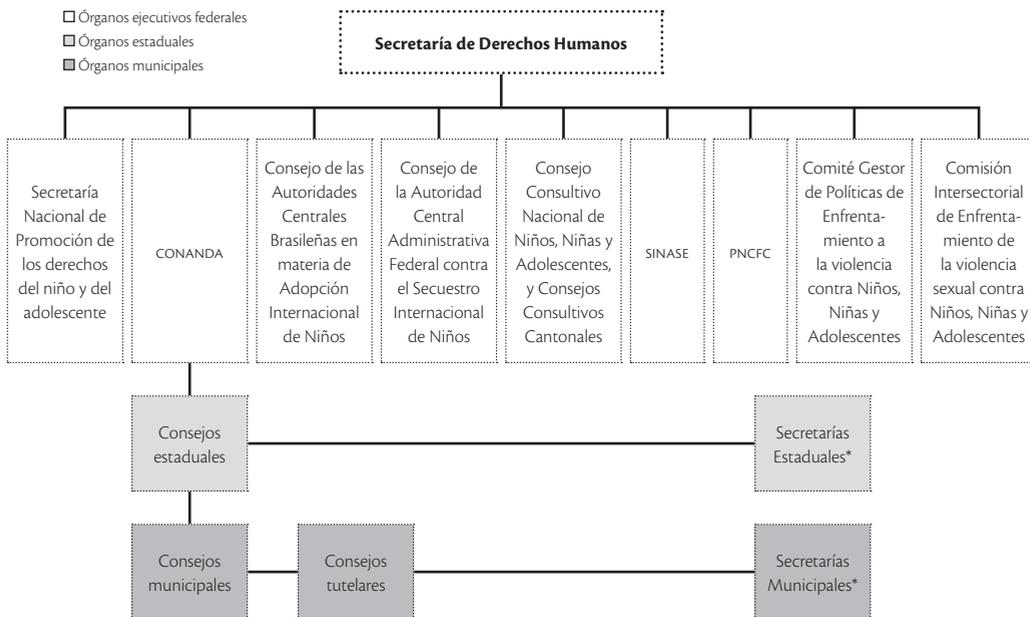
Además, en el año 2009 la Secretaría de Derechos Humanos pasó por una reestructuración que incrementó su estatus, ahora de ministerio. Se consolidó en la Secretaría un Comité de Coordinación de Programas, órgano de coordinación y acompañamiento del Plano Plurianual (PPA).

En el ámbito de la coordinación de las políticas, también debe ser apuntado el rol de los Consejos de Derechos. El CONANDA, a nivel federal, y los Consejos Estadales y Municipales, tienen importante rol en la formulación de las políticas para la niñez y juventud. Además, debería existir una efectiva comunicación y coordinación entre las acciones del Consejo Nacional y de los Consejos Estadales y Municipales, lo que no ocurre, u ocurre de manera deficiente.

El Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, en sus Observaciones¹²⁷ acerca del Informe presentado por Brasil, concluyó, en relación al tema coordinación, que Brasil tiene una multitud de actores involucrados en la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño, pero que es preocupante la ausencia de coordinación entre ellos en los niveles municipal, estadual y federal, a pesar de la existencia del CONANDA. Así, el comité recomendó (en el año 2004) que el Estado brasileño desarrollase un sistema de coordinación en todos los niveles que garantizase la plena implementación del Código del Niño y del Adolescente y de la Convención.

La situación en Brasil no cambió mucho desde el año 2004 hasta ahora. La existencia de múltiples planes y sus respectivos Comités de Coordinación muestra que no existe todavía un sistema coordinado entre las varias políticas existentes.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y DE COORDINACIÓN EN BRASIL



*La mayoría de los Estados y Municipios no tienen órganos específicos responsables por la promoción de los Derechos de NNA

Adolescente.

B. Recomendación #2: Prohibir toda forma de violencia contra los niños, niñas y adolescentes

B.1. Pactos internacionales

Brasil es signatario de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas y ratificó sus dos protocolos facultativos en 2004: el referido a la venta de niños, prostitución infantil y pornografía infantil, así como el referido al involucramiento de niños en conflictos armados.¹²⁸ En el ámbito internacional, Brasil también es signatario de los Pactos Internacionales por los Derechos Civiles y Políticos y Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como de la Convención por la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, y de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

Brasil también ratificó la Convención n.º 182,¹²⁹ que trata de la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, y la Convención 138,¹³⁰ que trata de la edad mínima para la admisión en un empleo, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El Estado brasileño también aprobó la Lista de las Peores Formas de Trabajo Infantil, primero en el año 2001 (a través de la Portaria 20/2001 del Ministerio del Trabajo y Empleo) y luego en 2008 a través del Decreto 6.481.¹³¹

B.2. Normas internas

Constitución Federal Brasileña

La Constitución Federal de la República de Brasil, del año 1988, garantiza una serie de derechos a los niños, niñas y adolescentes. El artículo 227 determina que es deber de todos garantizar a los niños, adolescentes y jóvenes, con absoluta prioridad, el derecho a la “vida, salud, alimentación, educación, diversión, profesionalización, cultura, dignidad, respeto, libertad y la convivencia familiar y dentro de la comunidad”. Deben, además, protegerlos contra todas las formas de negligencia, discriminación, explotación, violencia, crueldad y opresión. El párrafo 4º del mismo artículo determina que la ley punirá duramente el abuso, la violencia y la explotación sexual. Son caracterizadas como infracciones administrativas a los derechos de los niños, dejar –el médico, profesor o responsable de una entidad de atención– de comunicar a la autoridad competente los casos en que se sospeche o conozca la existencia de maltratos contra niños o adolescentes.

En relación al niño o adolescente con discapacidad, la Constitución determina al Estado el deber de crear programas especiales de prevención y atención especializada, incluso con la facilitación de acceso a servicios esenciales.

En materia etaria, la Constitución establece los 16 años como edad mínima para el trabajo. A partir de los 14 años son autorizadas las contrataciones de aprendices.¹³² Por último, el artículo 228 de Constitución Federal determina que a las personas menores de 18 años no es aplicable la ley penal, pero sí disposiciones especiales establecidas en el Código del Niño.

128 El estatus de ratificación de los tratados de derechos humanos en el ámbito de las Naciones Unidas puede ser consultado en: <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>.

129 <http://www.oitbrasil.org.br/ipecc/normas/conv182.php>.

130 http://www.oitbrasil.org.br/info/download/conv_138.pdf.

131 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6481.htm

132 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10097.htm.

Código del Niño y del Adolescente

El Código del Niño y del Adolescente¹³³ (Ley n.º 8.069/90) reconoce a los niños, niñas y adolescentes todos los derechos fundamentales inherentes a la persona humana. En relación a la protección contra la violencia, el artículo 5º del Código determina que ningún niño, niña o adolescente será sometido a ninguna forma de negligencia, discriminación, explotación, violencia, crueldad y/u opresión. Cualquier intento de vulneración de estos derechos, sea por omisión o acción, estará sometido a punición. El artículo 17 explicita que el derecho al respeto consiste en la garantía de integridad física, psíquica y moral, incluso la preservación de la imagen, identidad, autonomía, valores, ideas y credos, de los espacios y objetos personales de los niños y adolescentes. El derecho a la vida y salud también están garantizados, siendo deber del Estado la implementación de políticas sociales que permitan el nacimiento y el desarrollo en condiciones dignas.

El artículo 70 del Código establece como deber de todos prevenir la ocurrencia de amenaza o violación a los derechos de los niños y adolescente. El artículo 245, en correspondencia a la Constitución Federal, establece como crimen dejar –el médico, profesor o responsables por un establecimiento de atención de salud o de educación fundamental– de comunicar a la autoridad competente los casos que conozca de malos tratos contra niños y adolescentes. Además, el Código trae un capítulo con la tipificación de crímenes contra niños y adolescentes. Son castigados la utilización de niños en la pornografía, la prostitución, la venta de niños, entre otros.

Se establecen también medidas especiales de protección que pueden ser aplicadas siempre que los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes sean violados o amenazados.¹³⁴ Las medidas son las siguientes: conducir el niño, la niña o el adolescente hasta los padres o responsables, con firma de término de responsabilidad; la orientación, apoyo y acompañamiento temporarios; la matrícula y frecuencia obligatoria en escuela; la inclusión en programa comunitario u oficial de auxilio a la familia, niño o adolescente; el requerimiento de atención médica, psicológica o psiquiátrica; el acogimiento institucional; la inclusión en el programa de acogimiento familiar; y la colocación en familia sustituta.

El Código también establece un procedimiento para verificar la existencia de irregularidades en espacios de atención, y establece incluso penalidades (como alejamiento, multa o advertencia) al director de la organización gubernamental o no gubernamental que no cumpla con sus atribuciones en la protección de los niños o adolescentes bajo su cuidado.

Es importante apuntar que en julio de 2010 se encaminó al Congreso Nacional Brasileño el proyecto de ley 7.672/2010, que modifica el Código del Niño y del Adolescente para prohibir los castigos corporales u otros tratos inhumanos o degradantes como formas de educación y disciplina.

B.3. Estructura judicial, procedimientos y denuncias

Según el Código del Niño, la justicia especializada para la niñez y adolescencia tiene competencia para tratar los casos en que se atribuye la práctica de acto criminal a un adolescente, los pedidos de adopción, los casos encaminados por los Consejos Tutelares, las acciones civiles para la protección de

133 Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Puede ser consultado en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm>.

134 Principios que deben ser observados en estos casos: a) la protección integral y prioritaria, la responsabilidad primaria y solidaria del Poder Público; b) la garantía del interés superior del niño; c) la privacidad, la inmediata y mínima intervención; d) la preservación de la familia y de los vínculos familiares (siempre que no sean contrarios a los intereses del niño); e) la obligatoriedad de informar a los niños y sus responsables sobre sus derechos y las razones para la aplicación de la medida; y f) la obligación de oír y permitir la participación de los niños.

los derechos individuales, difusos y colectivos de los niños y adolescentes, los casos de irregularidades en los servicios de atención, entre otros.

La creación de juzgados especializados en niñez y juventud es una opción dada a los estados, y no una obligación. El mantenimiento de equipos de atención especializada compuestos por profesionales de diferentes áreas es deber del Poder Judicial.

Conforme a información prestada por la Secretaría Nacional de Promoción de los Derechos del Niño, en el año 2008 existían 92 regiones con juzgados especializados en el país, de las cuales 18 contaban con más de uno, lo que representa apenas 3,4% de las 2.643 comarcas de todo el país. La secretaria también apunta que uno de los desafíos para la Justicia especializada en Niñez es la formación de los magistrados, promotores y defensores públicos.

La Defensoría Pública es responsable por prestar asistencia jurídica gratuita y calificada para los que no tienen recursos para pagar un abogado, y ejerce un rol esencial en la garantía de acceso de los niños y jóvenes a la justicia, así como trabaja para que los derechos de estos durante el proceso sean respetados.

El Ministerio Público tiene un papel destacado en la protección de la infancia, pues tiene competencia para ejecutar acciones e iniciar investigaciones que tengan como objetivo garantizar el respeto a los derechos de los niños, niñas y adolescentes. También es el órgano responsable por hacer verificaciones en los locales de atención de niños.

C. Recomendación # 11: Elaborar y aplicar sistemáticamente sistemas nacionales de reunión de datos e investigación

C.1. Sistemas de información y bases de datos

.....
"As dificuldades na operacionalização desses sistemas [de informação], tais como falta de estrutura física e de pessoal e a subnotificação, dificultam a consistência dos dados e, por conseguinte, que estes possam apoiar a formulação de políticas públicas".

*Marcia Oliveira e Angelica Goulart,
 Rede não Bata, Eduque
 Brasil*

.....

El desarrollo del Sistema de Información para Niñez y Adolescencia (SIPIA)¹³⁵ fue iniciado en el año 1995 con el objetivo de sistematizar el trabajo de los Consejos Tutelares. El SIPIA es un sistema de recolección de información que busca orientar el encaminamiento de los casos de acuerdo con la violación para garantizar la restitución y protección de los derechos violados.

El sistema auxilia a los Consejos Tutelares para acompañar los casos atendidos y sirve también como instrumento para la verificación de la implementación del Sistema de Garantías. El registro de las denuncias por los consejeros en el sistema permite la generación de estadísticas acerca de la situación en los municipios. Actualmente existen 4.433 Consejos Tutelares activos en el SIPIA. Entretanto, la utilización del sistema por parte de los consejos todavía es baja (solo 19% utilizaban el sistema en el año 2006).

Por medio del SIPIA¹³⁶ se pueden consultar datos como el número de violaciones por estado en un determinado periodo, la cantidad de violaciones por tipo de derecho violado y la cantidad de violaciones por agente violador.

135 <<http://www.direitoshumanos.gov.br/spdca/sipia>>.

136 <<https://www.sipia.org.br/>>.

Existen diferentes módulos del SIPIA, que abordan aspectos específicos. El Módulo I busca monitorear la situación de los niños y adolescentes a partir de las denuncias registradas por los Consejos Tutelares. El Módulo II monitorea el flujo de atención de los adolescentes en conflicto con la ley y las medidas socioeducativas impuestas. Este módulo, denominado SIPIA/SINASE, será una herramienta de integración entre instituciones ejecutoras de medidas socioeducativas, el Ministerio Público, Varas de Infancia y Juventud, Comisarías de Policía, Creas y demás órganos municipales, estatales y federales.¹³⁷ Un tercer módulo del SIPIA¹³⁸ es responsable por la recolección de información acerca de la colocación de los niños y adolescentes en nuevas familias (adopción nacional e internacional).

El Observatorio Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente, desarrollado en el ámbito de la Agenda Nacional para los Niños y Adolescentes, es responsable por facilitar el acceso de la población a los datos de seguimiento de las políticas públicas y al banco de buenas prácticas. Fue desarrollado frente a la necesidad de instituir un instrumento de movilización, producción de información, indicadores de monitoreo y evaluación de las políticas relativas a la promoción, protección y defensa de los derechos del niño, niña y adolescente.

En el Observatorio¹³⁹ hay disponible información sobre las acciones de cada programa y las inversiones ya realizadas por cada ministerio. También hay datos referentes al (i) Disque Denuncia (Disque 100); (ii) Índice de Desarrollo Humano; (iii) Índice de Desarrollo Infantil; (iv) Índices de Asesinatos en la Adolescencia (IHA); y (v) Mapa de la Violencia.

El programa Disque 100, ya mencionado, es también importante fuente de datos e información acerca de la violencia hacia niños, niñas y adolescentes.

La inclusión de temas de derechos humanos en encuestas e investigaciones nacionales (en la encuesta de Información Municipal MUNIC 2009 y en el Censo 2010) y el establecimiento de una colaboración con la Universidad de Brasilia para la implantación del Sistema de Gestión de Información de la Secretaría fueron apuntados como importantes avances, que permitieron, por ejemplo, la construcción de indicadores como es el caso del Índice de Asesinatos en la Adolescencia (IHA).

También están disponibles en el sitio web¹⁴⁰ de la Secretaría de Derechos Humanos una serie de publicaciones acerca de los programas implementados.

Se debe apuntar la existencia de la Red Nacional de Identificación y Localización de niños, niñas y adolescentes desaparecidos.¹⁴¹ Hasta el momento, según información de la Rede Não Bata, Eduque!, fueron registrados en la página web 1.206 casos de niños y adolescentes desaparecidos en el país, de los cuales 664 fueron solucionados.

El sistema de Salud también cuenta con un sistema para la notificación de casos de violencia sexual, doméstica y otras formas de violencia, recién creado por la Secretaría de Vigilancia del Ministerio de la Salud (Vigilancia de Violencias y Accidentes, VIVA).¹⁴² La información recolectada por VIVA es enviada al SIPIA. VIVA está implementado en 1.300 municipios brasileños.¹⁴³

El Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) es monitoreado a través de un Sistema de Datos (SISPETI). A través del SISPETI se puede controlar y acompañar la frecuencia mensual en la escuela de los niños y adolescentes participantes de los Servicios de Convivencia y Fortalecimiento de Vínculos, así como de los otros servicios de la red de Promoción y Protección de Derechos. El SISPETI es accesible por Internet y puede ser utilizado por gestores federales, estatales y municipales, por ejemplo.

137 <<http://200.238.107.212:8080/sinase/Welcome.do>>.

138 No fue posible consultar esta versión del SIPIA.

139 <<http://www.obscriancaeadolescente.gov.br/index.php?id=ind>>.

140 <http://www.direitoshumanos.gov.br/spdca/exploracao__sexual/publicacoes>.

141 <<http://www.desaparecidos.mj.gov.br/>>.

142 <www.saude.gov.br/redevivapaz>; <www.saude.gov.br/sinanweb>.

143 De un total de más de 5.500.

En relación a los adolescentes en conflicto con la ley, cada año se realiza un Levantamiento Nacional de Atención Socioeducativa a los adolescentes en conflicto con la ley. El Levantamiento del año 2009¹⁴⁴ trae información acerca del número de adolescentes de los sexos masculino y femenino en cumplimiento de medidas socioeducativas de internación y libertad parcial, así como los adolescentes en situación de internación provisional.

Según análisis de la Rede Não Bata, Eduque!, sobre los sistemas de información existentes: *“Las dificultades de operar los sistemas, tales como la falta de estructura física y de profesionales y la baja tasa de notificación [son lo] que dificulta la obtención de datos y, por consecuencia, la formulación de políticas públicas”*. En ese sentido, afirma que *“es necesario invertir en estos procesos y buscar la integración entre la información disponible en los sectores de salud y educación, así como trabajar para la desagregación de la información”*.

C.2. Mecanismos de monitoreo

Así como no existe un sistema único de coordinación, no existe un único órgano responsable por el monitoreo de las políticas públicas para la niñez y adolescencia en Brasil. Recientemente la Secretaría de Derechos Humanos, a través de la Secretaría Nacional de Promoción de los Derechos del Niño y del Adolescente, empezó a desarrollar un rol importante también en el monitoreo, creando la unidad de Coordinación General de Acompañamiento de Programas, conforme se puede constatar en sus Informes de Gestión.¹⁴⁵

A través del análisis de los Informes de la Secretaría de Derechos Humanos se puede verificar que están establecidos indicadores que permiten ver la evolución de las acciones (o de la ampliación de los servicios) y el número de capacitaciones realizadas en cada programa, entre otros.

Dentro del Programa Enfrentamiento a la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes, por ejemplo, los indicadores son la tasa de evolución del servicio de atención a las víctimas, la tasa de evolución del número de denuncias encaminadas, y la tasa de evolución del número de profesionales de la red de enfrentamiento capacitados. En relación a cada uno de los programas se realiza un análisis que explica la evolución de los indicadores. Es interesante indicar que también se señalan los factores positivos y negativos que influyeron en la implementación del programa.

Entre las misiones de la Secretaría de Derechos Humanos está la articulación de colaboraciones y convenios con órganos gubernamentales de los poderes, con estados, municipios, organizaciones de la sociedad civil y con organizaciones internacionales para la formulación y cumplimiento de las políticas públicas de promoción y defensa de los derechos humanos, que incluyen la transferencia de recursos. El monitoreo de estos convenios y colaboraciones lo realizan las comisiones pertinentes, por el CONANDA y a través de los sistemas de gestión de recursos públicos, tales son el Sistema de Gestión de Convenios y Contratos de Repase (SICONV), el Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal (SIAFI), el Sistema de Información Gerencial y de Planeamiento (SIGPLAN) y el Sistema Integrado de Planeamiento y Presupuesto (SIOP). A partir del año 2009 se desarrolla y ofrece a los colaboradores un modelo unificado de informe técnico de monitoreo, que periódicamente debe ser adjuntado a los convenios formalizados.

El monitoreo realizado por la Secretaría, entretanto, no sustituye el monitoreo y evaluación que debería ser realizado en relación a cada plan. De hecho, cada plan nacional presenta demandas específicas y detalladas, con metas e indicadores propios. Existe la necesidad de recolectar datos e información no solo sobre la implementación de los planes, sino también para el diagnóstico y evolución de situaciones específicas.

144 <http://portal.mj.gov.br/sedh/documentos/Levantamento_Nacional_SINASE_2009_SDH_SNPD-CA.pdf>.

145 <<http://portal.mj.gov.br/sedh/Relatorio%2ode%2ogestao%2oSEDH%2o2009%2o-%2oVersao%2ofinal.pdf>>.

En el ámbito del Plan Nacional de Enfrentamiento de la Violencia Sexual fue creado el Comité Nacional de Enfrentamiento de la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes.¹⁴⁶ El comité tiene como misión realizar el monitoreo de la implementación del plan. El monitoreo y evaluación del Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil son competencias del CONAETI. Se creó, para la tarea de revisar este plan, una subcomisión de revisión.¹⁴⁷ Esta subcomisión fue responsable por la elaboración de la segunda edición del plan, para los años 2010-2015.

La dificultad de encontrar informes de monitoreo y evaluación de los planes producidos por los comités muestra que esta tarea no está, de un modo general, siendo realizada de modo sistemático, transparente y accesible para el control social. La ausencia del monitoreo (tanto de la implementación de los planes como de la evolución de situaciones específicas) impide que se realice de modo adecuado la evaluación de estos planes. La ausencia de evaluación no permite que se identifiquen los logros y los retos, las estrategias de éxito, las fallas que deben ser corregidas, el impacto de cada una de las acciones, etc., lo que dificulta mucho que se hagan correcciones y adaptaciones del plan, de acuerdo con la necesidad, durante su ejecución, y el planeamiento de las acciones, objetivos, metas y resultados de los planes siguientes.

D. Consideraciones finales

La política para la infancia y adolescencia en Brasil está marcada por la edición de una serie de Planes Temáticos, focalizados en el combate a violaciones de determinados derechos (como el trabajo infantil y la explotación sexual), con duración normalmente no superior a un mandato gubernamental. En este contexto, la elaboración de un Plan Decenal de Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes debe ser celebrada. Significa la superación de los Planes Temáticos, focalizados en los grupos vulnerables u orientados para combatir violaciones específicas de derechos, hacia una política de derechos humanos de niños y adolescentes. La duración de diez años, superior al periodo de una gestión, demuestra el reconocimiento de la importancia de políticas de mediano y largo plazo.

Además, lo que se puede percibir en relación a los planes elaborados hasta el momento es la falta de monitoreo y evaluación sistemáticos de su implementación. Es verdad que la necesidad de realizar el monitoreo y la evaluación ya fue incorporada en Brasil (considerando que varios de los planes sectoriales ya establecen los resultados esperados, indicadores, metas, plazos y responsables), sin embargo, su efectiva realización no ha sido aún implementada. El monitoreo y evaluación deben ser realizados de forma sistemática y transparente, y deben generar información accesible a todos.

Así, se debe tomar como absoluta prioridad el desarrollo e implementación de metodologías de acompañamiento y evaluación de los planes y programas para infancia y adolescencia. En este contexto, las comisiones de Monitoreo y Evaluación deben ser capacitadas con los recursos financieros y humanos necesarios para el monitoreo y la evaluación. También es necesario saber quiénes son los responsables por la realización de la tarea, a los efectos de poder solicitarles los resultados de estos procesos, así como adoptar providencias en caso de que el monitoreo o la evaluación no sean realizados de modo adecuado y eficiente.

En relación a los actores integrantes del Sistema de Garantía de Derechos del Niño y del Adolescente, se debe destacar la importancia del fortalecimiento de los Consejos de derechos para que cumplan su rol de elaborar las directrices para las políticas de infancia y juventud en los estados y municipios, para que promuevan la integración entre los servicios y redes de atención, y para que participen en la elaboración de la Ley de Presupuesto, de modo de garantizar los recursos necesarios para la implementación de las políticas y programas locales. Al mismo tiempo, los gobiernos

146 < www.comitenacional.org.br >.

147 La actas de los trabajos desarrollados por esta comisión están disponibles en la página web del Ministerio del Trabajo y Empleo: < http://www.mte.gov.br/trab_infantil/revisao_trab_infantil.asp >.

estaduales y municipales deben estar movilizados para la inclusión de las acciones de los planes en sus presupuestos.

A pesar del elevado índice de implantación de los Consejos Tutelares y Consejos Municipales de Derechos, la falta de infraestructura adecuada, con espacio privativo para la realización de atenciones, computadoras, Internet, línea telefónica, entre otros aspectos, ha dificultado el trabajo de los consejos. Su fortalecimiento es fundamental, puesto que muchos no disponen ni de un diagnóstico de la situación en los municipios, ni de un plan de acción.

Además, la participación de niños, niñas y adolescentes es incipiente o inexistente en la mayoría de los espacios públicos. Deben desarrollarse mecanismos que viabilicen la participación de niños en las escuelas, tribunales, conferencias de derechos (tal como fue realizado en la 8ª Conferencia), así como estimularse las acciones que lleven a los niños, niñas y adolescentes al conocimiento de sus derechos.

También es relevante la ampliación y creación de los programas en las redes de asistencia social, educación y salud para el fortalecimiento de las familias, buscando reducir los índices de abandono e institucionalización, y promoviendo el reconocimiento de formas de disciplina no violentas.

Tomando por base las Recomendaciones 1, 2 y 11 del Estudio Mundial sobre la Violencia contra Niños, podemos concluir que:

- En relación a la Recomendación 1 (creación de mecanismos de coordinación a nivel nacional y local) es fundamental que se creen mecanismos para mejorar la coordinación entre los consejos Nacional, Estaduales, Municipales y Tutelares. A pesar haberse nombrado a la Secretaría Nacional de Promoción de los Derechos del Niño como responsable por la coordinación del Sistema de Garantía de Derechos, no se puede afirmar que todos los mecanismos de coordinación del sistema estén organizados a partir de la Secretaría, y que ella puede ser responsabilizada por eventuales fallas en el funcionamiento de la política nacional. Además, la coordinación vertical, es decir, entre los niveles federal, estadual y municipal, es deficiente. Debe elaborarse e implementarse un sistema integrado y participativo de coordinación de la política de los derechos del niño y del adolescente en todos los niveles de gobierno.
- En relación a la Recomendación 2 (reformas legislativas para asegurar la protección de niños, niñas y adolescentes contra todos los tipos de violencia), es importante reconocer que el Código del Niño Brasileño es uno de los más avanzados en relación a la protección y garantía de los derechos del niño y del adolescente. De un modo general, los mayores desafíos en Brasil no se refieren específicamente a una reforma de la legislación sino a su implementación. Sin embargo, la aprobación de la ley que prohíbe los castigos corporales y la del SINASE, deben ser priorizadas por el Congreso Nacional, así como la no aprobación de los varios proyectos de ley que buscan reducir el incremento penal.
- En relación a la Recomendación 11 (creación de sistemas de información y datos), debe reconocerse la ausencia de datos e información esenciales para diagnosticar varias situaciones de vulneración de derechos (como la violencia dentro del hogar, el abuso y la explotación sexual, entre otros). La falta de información afecta tanto la realización de los diagnósticos como la de la evaluación de impacto de los planes y programas para infancia y adolescencia. En otros casos, se debe estar atento a la multiplicidad de información –muchas veces superpuesta– sobre un mismo fenómeno o programa público, lo que termina por imposibilitar una evaluación realista de la situación en varios de los segmentos de la actuación a favor de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Debe crearse un sistema nacional de recolección de datos que

sea alimentado por los estados y municipios. La centralización de los mecanismos de recolección de datos debe favorecer el análisis sistemático de datos desagregados, buscando identificar situaciones de especial vulnerabilidad. Si bien la implantación del sípia es positiva –principalmente su ampliación para la recolección de información relacionada a los adolescentes en conflicto con la ley y a los niños, niñas y adolescentes en situación de acogimiento–, no existe el intercambio o el recibimiento de información generada por otras fuentes (como el ministerios de Salud, de Educación, pesquisas del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, entre otros posibles).

CHILE

A. Recomendación #1: Fortalecer los compromisos y medidas nacionales y locales

A.1. Políticas públicas

Política Nacional y Plan de Acción Integrado a favor de la Infancia y la Adolescencia 2001-2010

La Política Nacional de 2001 refleja el compromiso del gobierno chileno con el desarrollo de una política garantista, con reconocimiento y respeto de los derechos de niños y niñas.¹⁴⁸ Los ejes estratégicos de esta política son:

- Sensibilización, promoción y difusión de los derechos de la infancia y la adolescencia.
- Apoyo al fortalecimiento de las familias como principales responsables del desarrollo integral de sus hijos e hijas.
- Coordinación y desarrollo de las políticas públicas con perspectiva de derechos.
- Provisión de servicios especiales para la protección integral de los derechos de la infancia y la adolescencia, en los casos de amenaza o vulneración de ellos.
- Promoción y fomento de la participación infantil.

Además, esta política estableció un modelo de gestión en el cual se definen las atribuciones, responsabilidades y competencias de los agentes públicos que participan en la Política Nacional, como así también los mecanismos a través de los cuales deben operar. La idea central de este modelo es que debe garantizar el trabajo conjunto y la coordinación intersectorial e interinstitucional de todas las instancias gubernamentales involucradas en la ejecución de políticas de promoción de los derechos y bienestar de la niñez y la adolescencia. Así, la Política Nacional y el Plan de Acción Integrado a favor de la Infancia y la Adolescencia 2001-2010 busca fomentar la integralidad e intersectorialidad de la acción pública.¹⁴⁹

El 2003 se constituyó el Consejo de Ministros para la Infancia y la Adolescencia bajo la dirección del ministro de Planificación y Cooperación, respondiendo a lo dispuesto en el Decreto Supremo n.º 114 de 17 de julio de 2002. Este consejo tiene como función asesorar al presidente de la República en el diseño, definición, coordinación y coherencia de las políticas hacia la niñez y la adolescencia e informar,

148 De acuerdo con el Tercer Informe periódico presentado por del Estado de Chile con arreglo al artículo 44 de la Convención (CRC/C/CHL/3), 20 de diciembre de 2005, párr. 18-19.

149 De acuerdo con el Tercer Informe periódico presentado por del Estado de Chile con arreglo al artículo 44 de la Convención (CRC/C/CHL/3), 20 de diciembre de 2005, párr. 21.

el 14 de agosto de cada año, sobre los avances en el ámbito de la protección y cumplimiento de los derechos de la infancia y de la adolescencia. Además, está a cargo de la coordinación, implementación, monitoreo y evaluación de la Política Nacional y del Plan de Acción Integrado 2001-2010.

Por medio del Comité Intersectorial Nacional de Prevención de Maltrato Infantil, fue profundizado el trabajo intersectorial a nivel central del sistema de gestión formulado para la ejecución y aplicación de la Política Nacional y Plan de Acción Integrado a favor de la Infancia y la Adolescencia. Para eso se adoptaron medidas como, por ejemplo, la incorporación de estrategias de prevención y atención del maltrato infantil en líneas programáticas centrales de las instituciones gubernamentales que ofrecen servicios a niñas, niños y adolescentes;¹⁵⁰ la implementación de programas de capacitación y formación, implementación de línea telefónica para orientación y denuncia. Dicho comité funciona regularmente bajo la coordinación de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros para la Infancia y la Adolescencia. Conforman esta instancia 22 instituciones públicas, entre ministerios y servicios, cuyo accionar afecta directa o indirectamente a los niños y niñas. El comité realiza tareas de apoyo técnico a los representantes del Consejo de Ministros y tiene la responsabilidad del seguimiento y monitoreo de la política y la realización de cuentas públicas, entre otras funciones de coordinación intersectorial.¹⁵¹

En el año 2007 se constituyó el Observatorio Nacional de la Infancia y Adolescencia, que tiene como objetivo realizar un análisis permanente sobre el cumplimiento de los derechos de NNA; hacer el monitoreo de las políticas de infancia y adolescencia; así como la elaboración de propuestas y recomendaciones para su fortalecimiento y articulación.¹⁵² Sin embargo, esa iniciativa que agrupa a diferentes especialistas de organismos públicos y privados no logró la institucionalidad necesaria para su actuación, ni la creación de un sistema de monitoreo permanente y sistemático para el avance en la prevención y detección del maltrato infantil en Chile.

El Servicio Nacional de Menores constituye el instrumento primordial de la implementación de la política de protección de derechos destinada a los niños, niñas, adolescentes y sus familias en circunstancias de riesgo y vulnerabilidad social. Sin embargo, no cuenta con un programa específico y coordinado respecto de la violencia hacia NNA, en cuanto a su prevención o a la reparación en situación de

150 Dentro de las estrategias más importantes generadas se encuentra el Convenio de colaboración entre el SENAME y el Ministerio Público, que ha permitido fortalecer la red de protección de los niños, resguardar la victimización secundaria [en el año 2003 se publicó un instructivo para la actuación de fiscales, sobre la situación de niños y niñas víctimas de maltrato en la reforma procesal penal (MIDEPLAN; 2004).] y garantizar su derecho de acceso a la Justicia. De acuerdo con UNICEF, "Maltrato infantil y relaciones familiares en Chile: análisis comparativo 1994 - 2000 - 2006", 2008, p. 19.

151 El Comité Intersectorial Nacional de Prevención de Maltrato Infantil elaboró una guía de orientaciones técnicas y manual de apoyo respecto a la Prevención y Atención del Maltrato Físico y Abuso Sexual Infantil, y un proyecto para la creación de salas especiales para la atención de víctimas de delitos sexuales en hospitales. Además el comité proporciona aportes a la discusión legislativa de MINJU y Ministerio Público a proyectos de ley relativos al tema, como por ejemplo el proyecto de Ley sobre Trata de Personas; formación de Comités Regionales de Prevención de Maltrato Infantil (coordinados por las Secretarías Regionales Ministeriales de Justicia); creación de Oficinas de Protección de Derechos de la Infancia y Adolescencia (dependientes del SENAME). En el año 2006 entró en funcionamiento una subcomisión creada para realizar un diagnóstico sobre la doble victimización de niños y niñas víctimas de delitos en el proceso penal; y también para elaborar y sugerir propuestas tendientes a prevenir esta situación. De acuerdo con UNICEF, "Maltrato infantil y relaciones familiares en Chile: análisis comparativo 1994 - 2000 - 2006", 2008, p. 20.

152 De acuerdo con UNICEF, "Maltrato infantil y relaciones familiares en Chile: análisis comparativo 1994 - 2000 - 2006", 2008, p. 20.

maltrato leve u otras conductas consideradas como “castigos moderados”. Lo que hay son programas de protección especializados, pero solo en relación al maltrato infantil grave y/o agresión sexual, así como respecto de Explotación Sexual Comercial Infantil y Adolescente.

Programas de protección especializados en la reparación del daño asociado a maltrato infantil constitutivo de delito

Los programas de protección especializados en la reparación del daño asociado a maltrato infantil constitutivo de delito¹⁵³ están destinados a proteger los derechos de NNA que sufren maltrato físico grave y/o agresión sexual, promoviendo su recuperación física y psicológica, por medio de intervención especializada para reparación de los daños causados.¹⁵⁴ Tienen como objetivo general contribuir al proceso de reparación del NNA que ha sufrido maltrato físico grave y/o agresión sexual infantil. La metodología de los programas de protección especializada en maltrato infantil grave es de atención ambulatoria que considere el contexto social y cultural del NNA, que facilite su plena participación y la de su familia durante el proceso de intervención, respetando sus derechos y considerándolos a ellos actores de su propio desarrollo y proceso mediante el diseño de estrategias terapéuticas orientadas a reformular la victimización primaria y fortalecer recursos protectores a nivel individual y familiar.

Programa de Protección Especializada en Explotación Sexual Comercial Infantil y Adolescente (PEE)

El Programa de Protección Especializada en Explotación Sexual Comercial Infantil y Adolescente (PEE) tiene como objetivo general asegurar los procesos de transformación del niño, niña o adolescente víctima de explotación sexual comercial y propiciar su integración familiar y social. Sus objetivos específicos son: 1) apoyar la elaboración de los daños y experiencias traumáticas presentes en el niño, niña y adolescente víctimas de la explotación sexual comercial; 2) interrumpir las prácticas de explotación sexual comercial infantil y adolescente en que están insertos; 3) fortalecer recursos protectores, psicológicos y sociales, de las familias y/o adultos significativos que aseguren protección social para usuarios/as del proyecto; 4) asegurar la re-inserción social de niños, niñas y adolescentes.¹⁵⁵

153 Los hechos de maltrato infantil grave constitutivos de delitos son: agresión sexual, en cualquiera de sus formas, de NNA (de acuerdo con la Ley 19.927 de Delitos Sexuales, incluyen la violación, el estupro, el abuso sexual, el abuso sexual impropio, sodomía y pornografía infantil) y maltrato físico grave sufrido por NNA (se incluye a todos los NNA que ven comprometidas su integridad física a causa de golpes, quemaduras, mordeduras, intentos de estrangulamiento, heridas con objetos cortantes, etc.). Los criterios médicos legales al respecto consideran “lesiones graves”, todas aquellas que causan enfermedad o incapacidad de 31 días o más de duración, al tiempo que las “lesiones menos graves” son aquellas en que la enfermedad o incapacidad sea de más de 15 días y menos de 31, considerando además la calidad de las personas y circunstancias del hecho.

154 Para mayor información respecto del programa, consultar: “Bases Técnicas Específicas, Programa de Protección Especializado de Modalidad Maltrato Infantil Grave y Abuso Sexual”, del Servicio Nacional de Menores. Disponible en: <<http://www.sename.cl/wsename/otros/proteccion/BTE.pdf>>.

155 Más información en “Bases Técnicas, Línea Programas, Programa de Protección Especializada en Explotación Sexual Comercial Infantil y Adolescente (PEE)”, del Servicio Nacional de Menores, abril 2007. Disponible en: <http://www.sename.cl/wsename/otros/proteccion/bases_tecnicas_ESCNA.pdf>.

El PEE tiene orientaciones técnicas específicas respecto de los sujetos de atención¹⁵⁶, las vías de ingreso, cobertura y focalización territorial, criterios generales que deben guiar la intervención, criterios metodológicos (ante la intervención psico y socioeducativa e intervención psicoterapéutica), enfoque de trabajo (respecto de la salud, educación, capacitación laboral, jurídico-legal), articulaciones y coordinaciones, orientaciones sobre las fases de la intervención (ingreso, plan de intervención individual y seguimiento y egreso), y enfoque de género.

Oficinas de Protección de Derechos (OPD)

Con respecto a la protección de NNA en general, y en cuanto al maltrato infantil, a nivel local, las Oficinas de Protección de Derechos (OPD)¹⁵⁷ del Servicio Nacional de Menores tienen su actuación basada en los principios generales establecidos en el artículo 2 de la Ley n.º 20.032: el respeto y protección de los derechos humanos; la promoción de la integración familiar, escolar y comunitaria de NNA y su participación social, y la profundización de la alianza entre las organizaciones de la sociedad civil, gubernamentales, regionales y municipales, en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la infancia y a la adolescencia.

Las OPD son instancias administrativas de carácter de respuesta, instaladas a nivel local, cuyo objetivo principal es la protección integral de los derechos de niños y niñas que se encuentren en situaciones de vulneración de derechos o de exclusión social. Las OPD cuentan con equipos profesionales de distintas disciplinas que otorgan atención personalizada social, psicológica y jurídica a los niños y niñas y a sus familias. Además realizan acciones a nivel comunitario, encaminadas a generar una cultura de respeto hacia los derechos de la niñez, y a generar en el ámbito comunal un sistema administrativo integral para la protección de derechos. El énfasis en el trabajo de las OPD está puesto en constituirse en un recurso de fácil acceso y oportuno en la detección e interrupción de vulneraciones, evitando la innecesaria judicialización e institucionalización de los problemas de la infancia. Los ejecutores de las OPD pueden ser municipios, corporaciones municipales o instituciones privadas sin fines de lucro. Al 2006 se contabilizaban 105 OPD instaladas en 172 comunas en todo Chile, de acuerdo con el Directorio del SENAME.¹⁵⁸

Castigo corporal y maltratos

La Ley n.º 20.066 sobre Violencia Intrafamiliar contempla la punición del maltrato habitual e impide a los tribunales “calificar como leves las lesiones cometidas en contra de las personas mencionadas en el artículo 5º de la Ley sobre Violencia Intrafamiliar”. Sin embargo niños, niñas y adolescentes son protegidos por esta ley, su formulación tiene como foco principal las situaciones de violencia intrafamiliar entre cónyuges, convivientes o progenitores de hijos en común. La denuncia difícilmente es hecha por

156 NNA menores de 18 años víctimas de explotación sexual comercial, en cualquiera de sus modalidades: explotación infantil y adolescente, turismo sexual, tráfico con fines sexuales y pornografía infantil. Así como las familias y adultos significativos de NNA deben ser sometidos a procesos de intervención, con el fin de evaluar y potenciar sus capacidades protectoras. En este mismo plano las comunidades, especialmente líderes de organizaciones sociales, tienen un rol importante en el abordaje y prevención de la problemática.

157 Consultar: Servicio Nacional de Menores. Bases técnicas de Concurso de proyectos: Líneas de Acción, Oficinas de Protección de Derechos de la Infancia y Adolescencia (OPD), Diciembre 2005 / enero 2006. Disponible en: <http://www.sename.cl/wsename/otros/proteccion/B_Concurso_proyectos_OPD.pdf>.

158 De acuerdo con “Direcciones Oficinas de Protección de Derechos OPD”, disponible en: <http://www.sename.cl/wsename/otros/proteccion/DIR_OPD_ok.xls>.

el propio niño o niña por sí mismo y se hace necesario reforzar la comunicación sobre sus derechos y las herramientas de defensa existentes. Además hay que garantizar que aquellas personas informadas sobre el maltrato a un niño o una niña, denuncien ante las autoridades correspondientes o den aviso a profesionales (como profesores, médicos, asistentes sociales, etc.) que puedan investigar y dar curso a una denuncia frente al abuso.

Las acciones, programas y estrategias en el ámbito del maltrato infantil están inmersas, en su gran mayoría, dentro de la Política Nacional y Plan de Acción Integrado a Favor de la Infancia y la Adolescencia. Por otra parte, dentro de las múltiples acciones que contempla la Política Nacional de Infancia, se cuenta con la Implementación del Plan Nacional para garantizar el Buen Trato Infantil,¹⁵⁹ desarrollado por el Ministerio de Justicia (MINJU), el Servicio Nacional de Menores (SENAME), el Servicio Médico Legal (SML) y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), entre otros.

En Chile las acciones, programas y estrategias llevadas a cabo respecto del maltrato infantil estaban previstos en la Política Nacional y Plan de Acción Integrado a favor de la Infancia y la Adolescencia, 2001-2010. Sin embargo, el Comité de Derechos del Niño destacó su preocupación en cuanto a su insuficiente ejecución y difusión entre los interesados y recomendó la evaluación de los resultados obtenidos en la ejecución del plan, en consulta con la sociedad civil y todos los sectores que participan en la promoción y protección de los derechos del niño, con el fin de mejorar su aplicación.¹⁶⁰

En 2001 el SENAME implementó la línea telefónica 800, orientada a otorgar respuestas a los requerimientos de la comunidad en el ámbito del maltrato infantil. Además, otros organismos como el Ministerio de Justicia implementaron también líneas gratuitas destinadas a informar acerca de las leyes y los derechos de los niños en situación de maltrato. La campaña de Gobierno por Un Buen Trato Infantil fue desarrollada hasta su novena edición, con el eslogan "Mis derechos son tarea de adultos". Esa iniciativa buscó crear conciencia sobre niveles de violencia y maltrato contra NNA en Chile.

Explotación y abuso sexual

El delito de violación sexual está previsto en los artículos 361 y 362 del Código Penal de Chile (con su alteración por la Ley 19.927 de 2004 y la Ley 20.480 de 2010). La violación cometida a una persona menor de 14 años es punible independientemente de consentimiento. En el Código Penal,¹⁶¹ artículos 363 a 367 y 368 a 372, se dispone también sobre el estupro y otros crímenes sexuales y disposiciones comunes a ellos. Además, el abuso sexual, la pornografía y explotación sexual son penalizados, con posibilidad de pena más gravosa si son cometidos ante persona menor de 14 años.

El Código Penal sanciona conductas relacionadas al problema de la explotación sexual y comercio infantil como la facilitación o promoción de prostitución de personas menores de 18 años de edad, contempladas en el artículo 367 del Código Penal, independientemente de habitualidad o abuso de confianza o autoridad; el delito de entrada o salida del país de personas para que ejerzan la prostitución, contemplado en el artículo 367 bis del Código Penal; y la utilización de niños, niñas y adolescentes en la producción de material pornográfico.

Además, de conformidad al artículo 372 ter. del Código Penal, el juez podrá en cualquier momento adoptar medidas de protección respecto del ofendido y de su familia, que estime convenientes para el caso particular, tales como la sujeción del implicado a la vigilancia de una persona o institución determinadas, las que informarán periódicamente al tribunal; la prohibición de visitar el domicilio, el lugar

159 La Política de Buen Trato hacia Niños y Niñas, Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), 2009, está disponible en: <<http://200.68.0.250/usuarios/parvularia/File/JUNJI/DOCUMENTOS%20TECNICOS/politicadebuentrato02.pdf>> (acceso el 23/02/2011).

160 CRC/C/CHL/CO/3, parr. 10 y 11

161 Disponible en: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1984>>.

de trabajo o el establecimiento educacional del ofendido; la prohibición de aproximarse al ofendido o a su familia, y, en su caso, la obligación de abandonar el hogar que compartiere con aquel.

Trata de niños, niñas y adolescentes

Respecto de la explotación sexual y la venta de niños, las modificaciones legislativas introducidas en 2004, con la publicación de la Ley n.º 19.927 que modifica el Código Penal, el Código Procesal Penal y el Código de Procedimiento Penal en materias de delitos sexuales contra niños y niñas, penalizaron la utilización de niños en la pornografía. Sin embargo, para el Comité de Derechos del Niño, “*la legislación nacional aún no está plenamente armonizada con las disposiciones del Protocolo Facultativo [a la Convención sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía], especialmente en lo que hace a la penalización en la legislación nacional de todos los delitos contemplados en el Protocolo*”.¹⁶²

Comunidades indígenas y/o afrodescendientes

En Chile, de un total de 3.890.126 niños (Censo 2002), 184.515 son indígenas –lo que resulta que, sumados, los niños, niñas y adolescentes alcalices, atacameños, aimaras, mapuches, quechuas, rapanuis y yámanas, representan el 4,74%.¹⁶³ A pesar de la ratificación de la Convención 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes en 2008, el pleno reconocimiento de los pueblos indígenas aún no se muestra incorporado en Chile. Todavía persiste una normativa que permite la correlación entre la pobreza y el origen indígena, así como la discriminación de hecho que siguen sufriendo los niños indígenas, como por ejemplo los jóvenes indígenas que siguen siendo víctimas de maltrato a manos de la policía.¹⁶⁴

Con respecto a los niños, niñas y adolescentes mapuches en Chile, hay relatos de violencia perpetrada por instituciones del Estado chileno.¹⁶⁵ Además hay relatos de casos de violencia institucional hacia NNA mapuches por medio de la imputación a personas menores de 18 años de la Ley Antiterrorista (hecha durante el régimen autoritario, pero aplicada aún bajo régimen democrático en Chi-

162 Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño respecto al Examen de los informes presentados por Chile con arreglo al párrafo 1 del artículo 12 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, en el 47.º período de sesiones (CRC/C/OPSC/CHL/CO/1), 18 de febrero de 2008, párr. 9 y 10.

163 De conformidad con el Enfoque Estadístico “Niños de Chile”, *Boletín Informativo del Instituto Nacional de Estadísticas*, del 3 de agosto de 2006. Disponible en <http://Estudios.sernam.cl/documentos/?eNTA3NjYy-Ni%F1os/as_en_Chile (acceso el 02/02/2011). Se destaca que las estadísticas refieren a los niños menores de 15 años, en razón de la forma de colecta estadística hecha por el INE.

164 Como el caso del joven mapuche preso político, imputado por Ley Anti-terrorista por supuestos delitos que habría cometido siendo menor de edad –conforme la “Declaración Pública Misión de Observación” recibida de Red de ONG de Infancia y Juventud de Chile.

165 El Informe sobre Violencia Institucional Contra la Niñez Mapuche en Chile –elaborado por la Fundación Anide en alianza con la Red de ONG de Infancia y Juventud de Chile (ROIJ Chile), con apoyo de Kindernothilfe y Save The Children y el respaldo de la Red Latinoamericana y Caribeña por la Defensa de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (REDLAMYC) –fue presentado el 25 de marzo en audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su 141 período de sesiones. El audio de la audiencia está disponible en: <<http://www.cidh.oas.org/prensa/publichearings/Hearings.aspx?Lang=ES&Session=122>> (acceso el 26/03/11).

le), interrogatorios ilegales en escuelas, entre otros, presentados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.¹⁶⁶ En ese sentido, el Comité de los Derechos del Niño ya recomendó al Estado chileno, entre otras medidas respecto de niños indígenas, que vele por que los jóvenes indígenas no sean víctimas de malos tratos a manos de la policía y adopte medidas preventivas y correctivas en los casos de presuntos malos tratos (CRC/C/CHL/CO/3, párr. 74).

Justicia juvenil

La Ley n.º 20.084, promulgada el 28 de noviembre de 2005, modificó sustancialmente los principios de tutela y situación irregular que regían anteriormente en relación a los jóvenes infractores de la ley. Esa ley cambia el enfoque de la justicia juvenil de un sistema coercitivo a uno que va orientado a la reinserción social de aquellos que han infringido la ley penal, y ha introducido algunas modificaciones importantes tales como el fin del examen de discernimiento para la responsabilidad de los adolescentes mayores de 16 años y menores de 18 años. Otro importante avance de esta ley fue la adecuación a las exigencias del principio de legalidad de los delitos, remitiéndose a los tipos penales contenidos en la ley penal, y así fue derogada la facultad judicial establecida en la ley anterior de aplicar medidas de contenido penal por la concurrencia de presupuestos abiertos como la “irregularidad social” o “desajustes conductuales”, que estaban establecidos en la legislación anterior.¹⁶⁷ Esa ley garantiza también la defensa judicial gratuita hasta el término de la ejecución de la sanción por la Defensoría Penal Pública, que debe disponer de profesionales especializados.

A pesar de estos cambios positivos, un elemento grave que debe ser considerado es que esta ley bajó la responsabilidad penal, que pasó a regir a partir de los 14 años. Las penas también son bastante altas: la privación de libertad por un período máximo de 5 años para los infractores de 14 y 15 años y de 10 años para los infractores de 16 y 17 años.¹⁶⁸ El sistema de ejecución de estas sanciones y medidas es de responsabilidad del Servicio Nacional de Menores (SENAME).

En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño destacó en sus Observaciones Finales del 2007 (CRC/C/CHL/CO/3, párr. 71-72) su preocupación ante la cantidad de niños que son procesados en el sistema de justicia penal de adultos y la posibilidad de privación de libertad para adolescentes de entre 14 y 16 años, así como la aplicación de sanciones penales a niños de menos de 14 años en determinadas circunstancias. Adicionalmente el comité resaltó la insuficiencia de las medidas socioeducativas para abordar el problema sin recurrir a los procedimientos penales y para reducir los casos de privación de libertad, así como la falta de programas de recuperación y reintegración social para los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley. Por eso, el comité presentó sus recomendaciones al Estado chileno para que armonice plenamente el sistema de justicia juvenil con los estándares.

¹⁶⁶ Audiencia temática sobre la “Situación de la niñez Mapuche en Chile”, realizada el 25 de marzo de 2011, durante el 141 Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con la participación de representantes del Estado de Chile, Red Latinoamericana y Caribeña por la Defensa de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (REDLAMYC), Red de ONG de infancia y Juventud de Chile (ROIJ Chile). El audio de la audiencia está disponible en: <<http://www.cidh.oas.org/prensa/publichearings/Hearings.aspx?Lang=ES&Session=122>> (acceso el 26/03/11).

¹⁶⁷ Para mayor información, consultar: Miguel Cillero Bruñol, “Ley n.º 20.084 sobre Responsabilidad Penal de Adolescentes”, *Anuario de Derechos Humanos 2006*, pp. 189-195, disponible en: <<http://www.cdh.uchile.cl/anuario2/nac3.pdf>> (acceso el 20/02/2011). Y Decio Mettifogo y Rodrigo Sepúlveda, “La situación y el tratamiento de jóvenes infractores de ley en Chile”, Serie Estudios cesc - Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, Santiago, Chile, octubre 2004.

¹⁶⁸ El Decreto 1.378/2007 y la Ley n.º 20.191/2007 introducen cambios en la Ley 20.084, orientados fundamentalmente a aclarar la aplicación de las penas para adolescentes.

Trabajo infantil

En relación a casos de Peores Formas de Trabajo Infantil, el Ministerio del Trabajo y el SENAME realizan una labor coordinada con los Comités de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, compuestos por funcionarios públicos y organizaciones de la sociedad civil. La planificación de la tarea la realiza el gobierno citando en algunas oportunidades a la sociedad civil.

Cabe destacar también la creación, el año 2002, del Sistema de Registro Único e Intervención de las Peores Formas de Trabajo Infantil, por parte del SENAME, en conjunto con OIT y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Este Sistema de Registro Único es una estrategia intersectorial y desarrollada en alianza con diversos actores político-institucionales vinculados a la atención de la infancia vulnerada gravemente en sus derechos, integrando acciones para la detección y registro de niños, niñas y adolescentes víctimas de actividades tipificadas como las peores formas de trabajo infantil y, en especial, para coordinar acciones dirigidas a la interrupción de las situaciones y la protección de los niños/as y adolescentes afectados. La base de datos de este Sistema de Registro Único es alimentada por Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones, la Dirección del Trabajo y la red de programas SENAME.¹⁶⁹

Hasta diciembre de 2009 habían sido ingresados al Sistema de Registro Único e Intervención en Peores Formas de Trabajo Infantil 3.046 casos, de los cuales el 59,5% son hombres y el 40,5% mujeres. Además, el 71,2% tiene 15 y más años de edad y el 54,8% de ellos(as) no asistía a la escuela. En cuanto al tipo de actividad que desarrollaban, el 33,0% estaba involucrado en trabajos estimados peligrosos por sus condiciones, el 31,8% en alguna modalidad de explotación sexual comercial, el 15,3% en actividades ilícitas, el 13,5% en trabajos peligrosos por su naturaleza, y un 6,4% estaba involucrado en "otras" actividades estimadas como PFTI.¹⁷⁰

A.2. Mecanismos de coordinación

Como ya fue señalado, hay programas destinados a la detección, protección y reparación de NNA víctimas de violencia, en especial en el ámbito familiar y referido a abuso sexual, pero con poco énfasis en la prevención. A nivel gubernamental, los principales organismos responsables son el Ministerio de Salud, el Ministerio de Justicia, por medio del Servicio Nacional de Menores (SENAME) y el Ministerio de Educación. Los recursos y acciones se focalizan en la coordinación del SENAME, que desarrolla acciones de protección y reparación a los grupos más vulnerables, como protección especial. Estas acciones se realizan principalmente a través de convenios con los organismos de la sociedad civil que son los ejecutores de las políticas. El SENAME cuenta con un consejo consultivo que aporta técnicamente y que se encuentra constituido por instituciones colaboradoras de este organismo público.

El SENAME cumple un rol importante en protección y tratamiento de la violencia hacia NNA, sin embargo, su ámbito de acción es mucho más amplio. Su misión consiste en *"contribuir al desarrollo del sistema de protección social de la niñez y adolescencia a través del ejercicio de derechos y la reinserción"*

169 De acuerdo con los aportes al Mapeo, "dentro de sus debilidades se encuentra la inconstancia con que los operadores ingresan los datos en la actualidad, debido principalmente a la rotación de personas encargadas de esta tarea, perdiéndose el objetivo e impulso inicial y el debilitamiento de las Mesas de Trabajo regionales en torno al tema." De acuerdo con las respuestas de las organizaciones: Corporación Opción / Foro Chileno al cuestionario del Mapeo de Seguimiento del Estudio.

170 De acuerdo con las respuestas de las organizaciones: Corporación Opción / Foro Chileno al cuestionario del Mapeo de Seguimiento del Estudio.

*social y/o familiar de niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos e infractores de ley, mediante una red de programas ejecutados directamente o por organismos colaboradores del Servicio*¹⁷¹

Respecto de la prevención, el Ministerio de Salud, a nivel de su estructura territorial, es responsable por la atención a nivel secundario a través de los COSAM y en los centros de Salud Familiar. También está el “programa de visita domiciliaria” en donde se pretende actuar en la prevención y detección de situaciones de maltrato y abuso. Existen 10 salas especializadas para atención de víctimas de abuso sexual, para el peritaje. Existen también programas de prevención y detección temprana de violencia contra los niños y niñas, desarrollados por Integra y la Junta Nacional de Jardines Infantiles que atienden a la población pre escolar.

Frente a la ausencia de una coordinación a nivel central de los distintos organismos involucrados, las coordinaciones a nivel territorial se dan según las realidades diversas de las localidades. Además no existe un único órgano encargado del tema de prevención de la violencia. El SENAME actúa como ente coordinador de las ejecuciones y responsable en los casos de niños que requieren protección especial. Sin embargo, el tema de la violencia aparece inmerso dentro de las políticas de combate y prevención de la delincuencia, que son desarrolladas por otros dos actores relevantes: el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y el Ministerio de Educación, los cuales implementan programas específicos en el ámbito de estas políticas, sin necesariamente contar con articulación respecto de la prevención, protección y reparación de la violencia hacia NNA.

Aunque haya un Consejo de Ministros para la Infancia y la Adolescencia bajo la dirección del Ministerio de Planificación, no hay una coordinación eficaz y coherente a escala nacional. El Comité de Derechos del Niño ya recomendó a Chile que *“vele por que el Consejo de Ministros para la Infancia y la Adolescencia cuente con un marco institucional estable y recursos financieros y humanos suficientes para encargarse de la coordinación eficaz y completa de la realización de los derechos del niño a nivel nacional”*¹⁷²

La coordinación existente entre gobiernos locales y el nivel central se debería dar a través de las Oficinas de Protección de Derechos (OPD) que existen en algunas comunas o agrupaciones de comunas, y que están diseñadas para detectar tempranamente cualquier vulneración de derecho que afecte a NNA y desarrollar actividades de prevención fundamentalmente en escuelas. Sin embargo, las articulaciones de los distintos actores y servicios en materia de la violencia hacia NNA se establecen fundamentalmente por canales propios de cada institución, sin la existencia de un plan o política pública de articulación y coordinación efectiva de las acciones y programas desarrollados por los diferentes actores que intervienen en este tema.

Además cada local tiende a responder a la demanda desde su propia especificidad, sin una planificación adecuada como parte de una política integral en materia de violencia hacia NNA. En algunos territorios o localidades se constituyen “redes locales de infancia o de protección de derechos”, que están integradas la mayoría de las veces por actores desde el Estado como carabineros, sector salud, tribunales de justicia, Oficina de Protección de Derechos del SENAME, sector educación, así como por algunos actores de la sociedad civil.

A pesar de la aprobación de la Política Nacional de Infancia y Adolescencia y del Plan de Acción 2001-2010, considerado como un paso importante hacia la articulación de las diferentes acciones destinadas a la infancia, estos instrumentos aún no han logrado la esperada integración y coordinación de las diferentes políticas y programas de protección de los derechos de la infancia, especialmente cuando se considera que ni siquiera hay certeza de su continuidad ante la posibilidad de no aprobación del Segundo Plan.

171 De acuerdo con:

<<http://www.sename.cl/wsename/estructuras.php?name=Content&pa=showpage&pid=2>

172 CRC/C/CHL/CO/3, párr. 12 y 13.

B. Recomendación #2: Prohibir toda violencia contra los niños

B.1. Pactos internacionales

Chile ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía en febrero de 2003, y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados en julio de 2003.

Chile ha ratificado también el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, facultativo a la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Transnacional (Palermo 2000), y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el 29 de noviembre de 2004; la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, el 21 de marzo de 2005; la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo en julio de 2008; y la Convención interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, el 26 de febrero de 2002. Chile ratificó el Convenio n.º 182 de la OIT sobre la Prohibición y Acción Inmediata para la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil (complementado por la Recomendación n.º 190 de la OIT) en 2000, y el Convenio n.º 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes en 2008.

Aunque Chile haya ratificado la mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos, aún no ratificó, en el sistema ONU, el Protocolo Facultativo a la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, el Protocolo facultativo al PIDESC y la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

Respecto al sistema interamericano, Chile ha ratificado casi todos los tratados de derechos humanos en el ámbito interamericano, excepto el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales ("Protocolo de San Salvador").

B.2. Normas internas

.....
"El carácter punitivo o represivo de las respuestas al problema global de la violencia tiene como consecuencia programas desarticulados e insuficientes en cobertura para la atención de las víctimas, con un abandono absoluto de las acciones preventivas, que modifiquen factores político-culturales que se encuentran en la base de sociedades violentas".

Consuelo Contreras Largo
 Corporación OPCIÓN y Foro Chileno por los Derechos de la Infancia
 Chile

Constitución Política de la República de Chile. El marco constitucional chileno o la Constitución chilena reconoce que la soberanía nacional se encuentra limitada por el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana y señala que es deber de los órganos del Estado respetar y promover esos derechos garantizados tanto por la Constitución como por los tratados internacionales ratificados por Chile (artículo 5º).

Algunos avances¹⁷³ en la protección de los derechos del niño pueden ser observados en la reforma constitucional de 2003, además del establecimiento de las oficinas de protección de derechos de la infancia (OPD) y la reorganización del Servicio Nacional de Menores (SENAME) por medio de la Ley n.º 20.032.

Ley de Menores (Ley n.º 16.618 de 1967). Todavía no se ha terminado la reforma de la Ley de Menores con el fin de contar con una ley integral de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, a pesar de la recomendación en ese sentido del Comité de los Derechos del Niño durante el análisis del segundo informe del Estado chileno en 2002 (CRC/C/15/Add.173). El 2007 el Comité expresó su preocupación respecto del insuficiente cumplimiento de las recomendaciones de las observaciones finales de 2002, “*en particular las relacionadas con la legislación, la coordinación, la supervisión independiente, la no discriminación, el maltrato físico y sexual de los niños dentro y fuera de la familia, las disparidades entre regiones en materia de acceso a la salud, la salud reproductiva, los niños refugiados, la explotación sexual y la trata de niños y la justicia de menores*”.¹⁷⁴

Aun con la intención anunciada por el Estado chileno de derogar la Ley de Menores, eso no ha ocurrido por completo hasta la fecha. Muchos de sus dispositivos ya están derogados, sin embargo no ha sido promulgada una Ley de Protección Integral de los Derechos de NNA respetando los estándares determinados en la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos, consagrando la doctrina de protección integral de NNA como sujetos de derecho, inclusive con una protección especial para niños indígenas en Chile, y en cumplimiento del principio de la no discriminación, rompiendo así efectivamente con el paradigma de la situación irregular de la ley aún en vigor.

Según la oficina de UNICEF en Chile, “actualmente existen deficiencias relativas a los sistemas de protección, toda vez que muchas normas constitucionales y legales son de carácter general y no se refieren específicamente a la protección de niños y niñas. Por otra parte la ausencia de una Ley sobre Derechos de la Infancia y una gama de proyectos que se encuentran pendientes de aprobación, aparecen como una tarea pendiente de parte del Estado”.

El marco legal chileno relativo a la violencia contra niños está en normas de orden constitucional (artículos 1.º inciso 4.º, 19 n.º 1), como también de carácter infra-constitucional. En ese ámbito hay una gama de disposiciones de índole penal y civil que prohíben y condenan todo acto de maltrato físico y psíquico a los niños, niñas y adolescentes –por ejemplo, artículos 390 y siguientes del Código Penal que condenan los delitos violentos y de connotación sexual; artículos 229¹⁷⁵ y 234¹⁷⁶ del Código Civil;

173 Con la incorporación de artículos sobre derechos de NNA, por ejemplo en cuanto a la enseñanza media obligatoria y gratuita, estableciendo la responsabilidad del Estado de garantizar el acceso a este nivel educacional para todos los chilenos hasta los 21 años de edad.

174 Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño respecto al Examen de los informes presentados por Chile con arreglo al artículo 44 de la Convención, en el 44.º período de sesiones (CRC/C/CHL/CO/3), 23 de abril de 2007, párr. 5.

175 Art. 229. *El padre o madre que no tenga el cuidado personal del hijo no será privado del derecho ni quedará exento del deber, que consiste en mantener con él una relación directa y regular, la que ejercerá con la frecuencia y libertad acordada con quien lo tiene a su cargo, o, en su defecto, con las que el juez estimare conveniente para el hijo.*

Se suspenderá o restringirá el ejercicio de este derecho cuando manifiestamente perjudique el bienestar del hijo, lo que declarará el tribunal fundadamente.

176 Art. 234. *Los padres tendrán la facultad de corregir a los hijos, cuidando que ello no menoscabe su salud ni su desarrollo personal. Esta facultad excluye toda forma de maltrato físico y psicológico y deberá, en todo caso, ejercerse en conformidad a la ley y a la Convención sobre los Derechos del Niño. Si se produjese tal menoscabo o se temiese fundadamente que ocurra, el juez, a petición de cualquiera persona o de oficio, podrá decretar una o más de las medidas cautelares especiales del artículo 71 de la Ley n.º 19.968, con sujeción al procedimiento previsto en el Párrafo primero del Tí-*

Ley n.º 20.066 sobre Violencia Intrafamiliar; y la Ley n.º 19.968, que crea los Tribunales de Familia.

El artículo 234 del Código Civil fue modificado en 2008, en cumplimiento a la recomendación del comité, armonizando la legislación interna a las normas y principios de la Convención de los Derechos de la Niñez. La modificación limita explícitamente la facultad de corrección de los hijos por los padres aclarando que *“esta facultad excluye toda forma de maltrato físico y psicológico”*¹⁷⁷ y contó con la participación de los propios NNA, representando uno de los logros más significativos de los procesos de participación.¹⁷⁸

Se resalta en este aspecto que Chile es el único país de Sudamérica que aún no ha elaborado y promulgado un Código de la Niñez y Adolescencia; tampoco destaca entre sus informaciones oficiales si existen propuestas legislativas o grupos de trabajo dedicados a esta tarea.

Ley n.º 20.066 sobre Violencia Intrafamiliar. La ley sobre Violencia Intrafamiliar tiene por objeto *“prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar y otorgar protección a las víctimas de la misma”*. De acuerdo con esa ley, constituye violencia intrafamiliar *“todo maltrato que afecte la vida o la integridad física o psíquica de quien tenga o haya tenido la calidad de cónyuge del ofensor o una relación de convivencia con él; o sea pariente por consanguinidad o por afinidad en toda la línea recta o en la colateral hasta el tercer grado inclusive, del ofensor o de su cónyuge o de su actual conviviente”*. También se considera violencia intrafamiliar cuando la conducta mencionada *“ocurra entre los padres de un hijo común, o recaiga sobre persona menor de edad, adulto mayor o discapacitada que se encuentre bajo el cuidado o dependencia de cualquiera de los integrantes del grupo familiar”*. (Artículo 5.º).

Esta ley también contempla la adopción de políticas orientadas a prevenir la violencia intrafamiliar (Artículo 3.º), con la implementación de medidas como: incorporar en los planes y programas de estudio contenidos dirigidos a modificar las conductas que favorecen, estimulan o perpetúan la violencia intrafamiliar (artículo 3º, letra a); capacitación de los funcionarios públicos que intervengan en la aplicación de la ley (letra b);¹⁷⁹ crear y mantener sistemas de información y registros estadísticos en relación con la violencia intrafamiliar (letra f); entre otras.

El tribunal está facultado para adoptar medidas accesorias y/o cautelares *“cuando exista una situación de riesgo inminente para una o más personas de sufrir un maltrato constitutivo de violencia intrafamiliar”* (artículo 7º, párrafo 1º). Entre estas medidas se encuentran: la obligación del ofensor de abandonar el hogar que comparte con la víctima (Artículo 9.º, letra a), prohibición de acercarse a la víctima o a su domicilio (Artículo 9.º, letra b), asistencia obligatoria a programas terapéuticos o de orientación familiar (Artículo 9.º, letra d), alejar al maltratador o sacar al niño de la casa por un tiempo, y pudiendo llegar a quitarles la tuición a padres que pongan en riesgo la vida de un niño.

tulo iv de la misma ley, sin perjuicio de las sanciones que correspondiere aplicar por la infracción. Cuando sea necesario para el bienestar del hijo, los padres podrán solicitar al tribunal que determine sobre la vida futura de aquel por el tiempo que estime más conveniente, el cual no podrá exceder del plazo que le falte para cumplir dieciocho años de edad.

Las resoluciones del juez no podrán ser modificadas por la sola voluntad de los padres.

Art. 235. *Las disposiciones contenidas en el artículo precedente se extienden, en ausencia, inhabilidad o muerte de ambos padres, a cualquiera otra persona a quien corresponda el cuidado personal del hijo.*

177 Texto agregado al artículo 234, mediante la Ley 20.286, publicada en el *Diario Oficial* el 15 de septiembre de 2008.

178 De acuerdo con las respuestas al cuestionario del mapeo por la Corporación Opción.

179 Esta capacitación debiera traducirse también, por ejemplo, en la adecuación de procesos para evitar la victimización secundaria.

B.3. Estructura judicial, procedimientos y denuncias

En Chile hay diversas vías para canalizar denuncias por actos de violencia contra NNA y se han implementado distintos fonos de denuncia, como el 147 Fono Niño, 149 Fono Familia, 9224894 y 9224895 Comisaría de la Familia, 800730800 SENAME y 7823602 del Servicio Médico Legal.

Los procedimientos de denuncia se inician ante Carabineros, Policía de Investigaciones (PDI) o Ministerio Público. De acuerdo a si el hecho reviste caracteres de delito, las denuncias son investigadas o por el Ministerio Público o por los Tribunales de Familia. En cualquiera de los dos casos se pueden adoptar medidas cautelares. La policía de Chile y la policía civil también realizan campañas de sensibilización y detección temprana en colegios y grupos comunitarios.

Respecto a los delitos violentos y sexuales existe el mecanismo de denuncias y procedimientos establecidos por el sistema procesal penal. En los casos de delitos sexuales, la denuncia es obligatoria por parte de los organismos que constatan las lesiones y emiten los informes de credibilidad (el Servicio Médico Legal). En el ámbito de la Ley n.º 19.968, que crea los Tribunales de Familia, el juez puede disponer de medidas de protección por actos que afecten la integridad física y psíquica de NNA, como se ha señalado anteriormente.

Aunque hay innumerables mecanismos de comunicación de violaciones, estos canales de denuncia se muestran muy poco utilizados ante la violencia hacia NNA. Del total de niñas y niños encuestados por UNICEF en su Tercer Estudio de Prevalencia y Factores de Riesgo asociados al maltrato infantil, de 2006, un 9,6% declara que ha sido golpeado hasta sangrar y quedó con lesiones. No obstante, existe poca visibilidad del maltrato, ya que solo un 2,6% ha ido a Carabineros a realizar una denuncia por un castigo y un 2,8% al hospital. Sin embargo, al hacer la comparación con años anteriores de la encuesta (1994 y 2000), se aprecia que las denuncias a Carabineros han tendido hacia el alza (1,6% presentó denuncia en 1994, y en 2000, 1,5%, en tanto en 2006 fueron 2,6%); es notable la cantidad extrema de la cifra negra ante los registros en el sistema policial, y en consecuencia en el sistema judicial, particularmente por el hecho de que 75% de los encuestados sufrieron algún tipo de violencia.¹⁸⁰

C. Recomendación # 11: Elaborar y aplicar sistemáticamente sistemas nacionales de reunión de datos e investigación

C.1. Sistemas de información y bases de datos

En Chile no existe un sistema de información o recopilación de datos sistemáticos, periódicos y específicos en materia de violencia hacia NNA, ni tampoco desglosados por edad, sexo, etnia, región etc. Lo que hay, aparte de los datos respecto de las atenciones en la red SENAME, sistema policial o judicial, son estudios aislados de temas específicos como la prevalencia de maltrato infantil al interior del hogar, la explotación sexual comercial infantil y adolescente, o violencia intrafamiliar, entre otros.

Las principales fuentes de información y recopilación de datos en Chile son los sistemas de denuncias, que pueden realizarse en diferentes ámbitos: policía, fiscalía, tribunales, servicios de salud, establecimientos educacionales y otros organismos. Es decir, la información disponible es aquella referida a los casos que son atendidos en instituciones de la red de protección o judicial. Los sistemas de información en Chile respecto a vulneración de derechos de infancia se obtienen principalmente a través de los registros de denuncia policial, o sea, cuando la violencia ya fue cometida.

Esto no permite considerar la inclusión de la “cifra negra” que no es conocida por ambos sistemas. En ese sentido, cabe mencionar el Estudio de UNICEF relativo a las encuestas de prevalencia y factores de riesgo asociados al maltrato infantil que indican el ínfimo porcentaje de casos de maltrato que son

¹⁸⁰ UNICEF. “Maltrato Infantil y Relaciones Familiares en Chile: Análisis comparativo 1994-2000-2006”.

Santiago, marzo de 2008, p. 33. Disponible en: <www.unicef.cl>.

comunicados a los carabineros u hospitales (menos de 3%), al tiempo que solamente 24,7% relató no sufrir ningún tipo de violencia. Entretanto, de entre las 1.525 encuestas, 21,4% de los entrevistados relataron haber sufrido violencia psicológica (solo este tipo, ya que frecuentemente cuando hay violencia física existe también violencia psicológica, pero en ese caso se tipifica como violencia física); 25,9% violencia física grave, y 27,9% violencia física leve.¹⁸¹

Igualmente, ante la existencia de diversas fuentes de información, que varían en la calidad, amplitud y naturaleza de los datos, resulta casi imposible efectuar comparaciones y por lo tanto, establecer la real magnitud del problema y sus características. De ese modo, tampoco es posible evaluar o retroalimentar constantemente las políticas públicas. A pesar de algunos avances en los registros de información, por ejemplo en cuanto a la segregación por sexo y edad, aún persisten problemas relacionados con la falta de coordinación en los registros y reunión de datos.¹⁸²

El acceso a esta información se da por medio del SENAINFO, que la condensa trimestralmente en Boletines Temáticos disponibles para su uso público a través de la página web del Servicio,¹⁸³ así como por el Sistema Informático de Carabineros de Chile (AUPOL)¹⁸⁴, que se basa en denuncias y detenciones. Otro grupo de estadísticas que permiten dar cuenta de violencia en contra de NNA en Chile son las estadísticas elaboradas a partir del Sistema Judicial, a través de los registros estadísticos de Tribunales de Familia, del Sistema de Información de la Fiscalía Nacional y las Unidades de Atención a Víctimas y Testigos. Estas cifras no son comparables al contar con categorías distintas de los demás datos y estadísticas mencionados.

181 UNICEF. "Maltrato Infantil y Relaciones Familiares en Chile: Análisis comparativo 1994-2000-2006". Santiago, marzo de 2008. Disponible en: <www.unicef.cl>.

182 "Es así como demora tiempo saber cuál es la información oficial, sin que existan duplicidades en las denuncias de las diferentes instituciones encargadas de recibirlas. Así mismo, persisten problemas relacionados con la transparencia de la información, debiéndose muchas veces solicitar el detalle de las denuncias por medio de una exigencia legal que garantiza a los organismos, investigadores y ciudadanos corrientes acceder a la información". De acuerdo con las respuestas de UNICEF Chile al cuestionario del Mapeo de Seguimiento del Estudio.

183 <http://www.sename.cl/>. De acuerdo con las respuestas de las organizaciones: Corporación Opción / Foro Chileno al cuestionario del Mapeo de Seguimiento del Estudio, "lamentablemente el sistema no permite acceder a la información relativa a los casos que no se encuentran ingresados a los programas de atención y que permanecen en las listas de espera, siendo esta información de especial relevancia para la estimación de la magnitud real de población potencial de ser atendida y debiera reorientar la distribución de la oferta y la asignación de recursos. Igualmente, es constatable el hecho de que no todos los casos detectados son derivados a la Red SENAME, por lo cual existiría un número indeterminado de NNA que no son detectados por este sistema".

184 AUPOL proporciona información nacional y regional respecto de categorías de delitos (violaciones, abuso sexual, otros delitos sexuales, lesiones graves, menos graves y psicológica o leves), con distinción entre sexo y menores de 14 años y de 14 a 17 años.

Algunos datos

.....
"Hace falta un organismo especializado en la generación de conocimiento sobre la niñez, desde una perspectiva integral y pluralista".

Rodrigo Sepúlveda Prado
 Facultad de Medicina de la Universidad de Chile
 Chile

.....

El 75,3% de los niños y niñas entrevistados por UNICEF en Chile fueron víctimas de algún tipo de violencia en el ámbito familiar. La violencia psicológica corresponde a 21,4% (para el estudio, la violencia psicológica fue contabilizada cuando ocurre solamente este tipo de violencia, aunque frecuentemente cuando hay violencia física existe también violencia psicológica, en ese caso se tipificó como violencia física); violencia física grave, a 25,9%, y violencia física leve, a 27,9%. Los casos sin violencia representaron solo 24,7%.¹⁸⁵

En relación a maltrato infantil, se destacan los estudios denominados Primer, Segundo y Tercer Estudio de Prevalencia y los Factores de Riesgo asociados a Maltrato Infantil, conducidos por la UNICEF desde 1994 hasta 2006 y que establece los niveles de violencia (física grave, leve y psicológica) que viven los niños/as al interior de sus hogares. Comparando el Tercer Estudio de Prevalencia y los Factores de Riesgo asociados a Maltrato Infantil del año 2006 (UNICEF) con los otros dos previos (1994 y 2000), se observa una significativa disminución de la prevalencia de la violencia física grave desde el año 1994 al 2006 en todos los niveles socioeconómicos.

Por el contrario, los resultados del mismo estudio muestran un aumento sostenido entre los años 1994 y 2006 de la violencia emocional o psicológica, la que comparativamente muestra mayores niveles de ocurrencia en niveles socioeconómico medio y más alto que en el nivel más bajo. Es decir, los niños y niñas de familias con ingresos mayores comparados con los de familias de menores ingresos tienen mayor probabilidad de vivenciar el daño que causa la violencia emocional o psicológica. Sin embargo, en 2006, 75% de los niños/as y adolescentes sufrían algún tipo de maltrato al interior de su casa (físico y/o psicológico), además la denuncia ante hospitales o carabineros sigue baja (menos del 3%).

De acuerdo con los resultados de la Primera Encuesta Nacional de Victimización por Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales, Ministerio del Interior 2008, un 72,3% de los niños y niñas encuestados/as ha sido víctima de algún tipo de violencia: de este total, un 58,9% presenta violencia psicológica, 51,37% sufre violencia física leve y un 32,75% violencia física grave. Se constata además que los principales agresores suelen ser los propios padres u otros adultos conocidos. Específicamente, respecto de los delitos sexuales, la encuesta indicó que el 7% de los niños y niñas ha sufrido abuso sexual en su vida (el 12,8% de las niñas y el 3,3% de los niños) y que el 29% del total de abusos sexuales que sufren son de tipo intrafamiliar. En términos etarios, el 56% de los abusos se producen entre los 8 y los 12 años. Desde una mirada de género, la encuesta indica que del total de mujeres que han sido víctimas de violencia, el 32,6% lo ha sido de manera simultánea de tres tipos de violencia (psicológica, física y sexual).¹⁸⁶

Una mayor vulnerabilidad de las mujeres respecto de los hombres se observa en las estadísticas realizadas por AUPOL, las cuales revelan que durante el año 2008, un total de 3.059 niños y niñas menores de 14 años fueron víctimas de abuso sexual, lo que desagregado por género, da cuenta de un 77,5%

.....
 185 UNICEF, "Maltrato Infantil y Relaciones Familiares en Chile: análisis comparativo 1994 - 2000 - 2006", 2008. Disponible en: <http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento/253/maltrato_paraweb.pdf> (acceso el 25/02/2011).

186 De acuerdo con los aportes de las organizaciones: Corporación Opción / Foro Chileno al cuestionario del Mapeo de Seguimiento del Estudio.

de niñas y 22,5% de niños para ese tramo etario. La misma situación también se repite en el tramo entre los 14 a los 17 años, donde 108 víctimas son de sexo masculino y 1.343 femenino (92%).¹⁸⁷

Por su parte, considerando las materias atendidas en Tribunales de Familia durante el año 2008 según el *Anuario de Justicia de Familia* (Ministerio de Justicia, 2008) a escala nacional se observa que de un total de 341.287 ingresos, aquellas materias relativas a situaciones de vulneración de diversos derechos corresponden al 13,3% del total, ocupando el tercer lugar entre las materias más atendidas por el sistema. En relación a la información que se desprende del *Boletín del Ministerio Público 2009*, durante ese año los delitos sexuales correspondieron a un 1,80% del total nacional (22.282).

Más del 50% termina en salida no judicial, mientras solo en un 13% de las causas ingresadas existe sentencia condenatoria. En el periodo, fueron ingresadas 18.612 causas por delitos sexuales, de las cuales 61,93% corresponden a imputados conocidos. Junto a lo anterior, resulta de especial relevancia la estadística aportada por los 11 programas de diagnóstico (DAM) ejecutados por OPCIÓN; sobre un total de 14.258 niños y niñas ingresados en el período comprendido entre junio de 2007 y marzo de 2010 es factible establecer, en el caso de las niñas, que en 792 casos se detecta abuso sexual (14% del total de casos), seguido por situaciones de negligencia y testigo VIF, con un 10% cada uno. Respecto de los niños, la negligencia corresponde a la principal vulneración diagnosticada, con un 13% (584 casos evaluados) seguida de testigo de violencia intrafamiliar, con un 12%, y maltrato psicológico, con un 8%.¹⁸⁸

Otra fuente de información respecto de las situaciones que afectan a NNA corresponde a aquellos atendidos por diversos proyectos y centros de la Red SENAME (Boletín SENAME 2009), que son 77.331 niños y niñas, lo que equivale al 1,53% de la población infanto-juvenil nacional. Al analizar los datos según temáticas de ingreso, para todas las áreas de atención, es posible apreciar mayor cantidad de niñas atendidas por situaciones relativas a maltrato, abandono y violencia en general, respecto de los niños. En el mismo sentido, se observa que para las niñas, las principales temáticas presentes en el ingreso a la red SENAME corresponden en primer lugar a la negligencia, con un 17,22%, seguida del abuso sexual, con un 13,39%.

Ambas situaciones de vulneración grave de derechos representan cerca del 30% del total de temáticas presentes en las niñas atendidas por SENAME en 2009. En cuanto a los niños, si bien se destaca en primer lugar la negligencia, con un 13,97% del total de niños atendidos, ser testigo de casos de Violencia Intrafamiliar (VIF) corresponde al segundo lugar, con 6,04%. Respecto del abuso sexual, en niños se presentaría con un 3,62%. La diferenciación en cuanto a género se expresa a su vez en que cerca de un 66,55% de los niños atendidos no registra maltrato, frente a un 49,07% de las niñas, presentándose en estas una mayor incidencia de situaciones de vulneración grave de derechos.¹⁸⁹

Por otro lado a nivel de gobierno el Ministerio del Interior realizó en el año 2008 el primer estudio nacional sobre violencia en Chile, que contempló información sobre violencia contra los niños/as en el contexto familiar y escolar y examinó diferentes tipos de violencia (física, psicológica y sexual). Así mismo el Ministerio de Educación realiza el Estudio Nacional de Violencia Escolar cada dos años. No obstante eso, aún no se cuenta con estudios actualizados sobre temáticas como trabajo infantil y comercio y explotación sexual: los últimos datos registrados datan del 2003 en el caso de Trabajo Infantil y del 2006-2007, un estudio exploratorio sobre trata de niños/as y adolescentes con fines de explotación sexual comercial (I, V y RM) realizado por la ONG Raíces con el patrocinio de OIM.¹⁹⁰

187 De acuerdo con los aportes de las organizaciones: Corporación Opción / Foro Chileno al cuestionario del Mapeo de Seguimiento del Estudio

188 De acuerdo con las respuestas de las organizaciones: Corporación Opción / Foro Chileno al cuestionario del Mapeo de Seguimiento del Estudio

189 De acuerdo con las respuestas de las organizaciones: Corporación Opción / Foro Chileno al cuestionario del Mapeo de Seguimiento del Estudio

190 De acuerdo con las respuestas de UNICEF Chile al cuestionario del Mapeo de Seguimiento del Estudio.

Por otra parte, se destaca el “Estudio de Prevalencia sobre la Explotación Sexual Comercial Infantil y Adolescente en Chile”, impulsado por SENAME y realizado por la Universidad ARCIS entre enero y julio del 2003, con el objetivo de elaborar un diagnóstico cuantitativo y cualitativo de esta problemática en el país, a fin de aportar a la formulación de políticas y programas tendientes a su erradicación. Igualmente importante fue el estudio “La demanda en la Explotación Sexual de Adolescentes. El caso de Chile”, que permitió conocer las características y el *modus operandi* de la demanda a la explotación sexual comercial infantil. El último estudio sobre el tema surge en el contexto de un proyecto con OIT denominado “Tejiendo Redes Contra la Explotación de Niños, Niñas y Adolescentes”.

C.2. Mecanismos de monitoreo

En Chile no existe un sistema pleno de monitoreo de las acciones respecto de una política integral frente a la violencia hacia NNA, incluyendo las de prevención, protección y reparación.

Es importante considerar que el año 2008 se dio inicio al Observatorio de la Infancia, iniciativa impulsada por UNICEF y que contaba con el apoyo del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). Sin embargo, esta instancia público-privada no obtuvo la institucionalidad apropiada y no presentó la continuidad necesaria. Corre entre las organizaciones no gubernamentales la propuesta de reactivación del Observatorio o del Comité Intersectorial contra el Maltrato Infantil.¹⁹¹

La dificultad en la coordinación entre los diferentes sectores y la falta de un lenguaje y enfoque compartido dificulta aún más el monitoreo de las diversas acciones y políticas destinadas a abordar la violencia hacia NNA. Según UNICEF Chile se hace indispensable un Plan Nacional en materia de prevención de la violencia hacia NNA, que integre a todos los sectores y que tenga el carácter de una política pública para garantizar su continuidad más allá de los gobiernos de turno, con metas claramente establecidas para cada sector y que cuente con mecanismos de evaluación desde el diseño, para garantizar que la efectividad o no de las acciones implementada pueda ser medida. Además las evaluaciones también deben referirse al número de NNA que han recibido atención y al flujo que han recurrido.

En Chile no se cuenta con una institución o mecanismo de vigilancia independiente. Tampoco existe una institución nacional de derechos humanos independiente que pueda ofrecer un mecanismo de denuncia y reparación accesible a los niños. En ese sentido, el Comité de los Derechos del Niño ya destacó su preocupación y recomendó la creación de una institución de derechos humanos nacional independiente, con presencia en todo el territorio nacional, en particular en las zonas más vulnerables, a fin de garantizar que todos los niños puedan acceder fácilmente a ese mecanismo de denuncia. Además el comité recomendó que se dote a esa institución de personal adecuadamente formado, capaz de atender los casos teniendo en cuenta la sensibilidad del niño.¹⁹²

D. Consideraciones finales

Teniendo en cuenta los aportes analizados en este informe, se verifican importantes avances con la adopción de medidas para la prevención, protección y reparación de la violencia contra la niñez en Chile

Los logros deben ser celebrados, como por ejemplo con la promulgación de alguna legislación prohibiendo todas las formas de violencia contra la niñez y la creación del Observatorio de la Infancia; sin embargo, persisten los retos en cuanto a la institucionalidad adecuada para su continuidad e intervención efectiva.

A pesar de las reformas normativas, la armonización con los parámetros internacionales de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes no es completa, exigiéndose la promulgación

191 De acuerdo con las respuestas de las organizaciones: Corporación Opción / Foro Chileno al cuestionario del Mapeo de Seguimiento del Estudio.

192 CRC/C/CHL/CO/3, párr. 14 y 15.

de medidas legislativas adecuadas y su efectiva implementación. Del mismo modo, a pesar de los planes y políticas adoptados en Chile, no se verifica la creación de mecanismos de coordinación a nivel nacional y local, así como su implementación de manera autónoma y con poderes de intervención y coordinación efectivos. Por último, la información y datos sobre la violencia contra la niñez son aún poco sistemáticos y fiables, en razón de la falta de definición de criterios de registro y de comunicación entre los distintos sistemas.

Las organizaciones de la sociedad civil chilena celebran las indicaciones de que la violencia al interior de la familia ha sido el aspecto con mayor desarrollo en Chile, estando ampliamente reconocida como una problemática grave. Sin embargo, son categóricas en afirmar que no existe una política nacional destinada a abordar la violencia contra los NNA de manera integral y que contemple intervenciones articuladas entre los diferentes sectores, organismos gubernamentales y no gubernamentales, así como que incluya medidas frente a las diferentes formas de violencia contra NNA y sus entornos, respecto de la prevención, promoción, protección y reparación.¹⁹³

Teniendo en cuenta la ausencia de una política nacional y coordinada, lo que se verifica es que la información de los diferentes programas y estudios sobre la violencia no son utilizados por todas las carteras de gobierno como base para su planeamiento.¹⁹⁴ La falta de una política nacional, coordinada e integral respecto de la violencia contra NNA se refleja también en la carencia de un sistema adecuado de registro y de mecanismos de evaluación de impacto y monitoreo.

En este sentido, en cuanto a la prohibición de toda violencia contra NNA (Recomendación 2), se recomienda la promulgación de una Ley de Protección Integral de la Niñez, respetando los estándares determinados en la Convención de los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos, inclusive con una protección especial para niños indígenas en Chile, y en cumplimiento del principio de la no discriminación. Su elaboración y aprobación debe contar con el diálogo con la sociedad civil y con intensa participación de NNA. Además, es fundamental que en Chile se adopten normas, leyes y reglamentos que traten de la prevención de la violencia contra la niñez, en particular en cuanto a la victimización secundaria. Asimismo, la adopción de normas, leyes y reglamentos que traten de la protección de los niños, niñas y adolescentes contra todas las formas de violencia contra la niñez, especialmente con la prohibición de conductas de violencia, sea en cuanto a malos tratos, descuido o negligencia. La prohibición de la violencia debe incluir las formas de “castigos moderados” u otras formas violentas consideradas como medidas de disciplina.

En lo que refiere a medidas normativas, se destaca la importancia de la realización de campañas y sensibilización de la población en general, y los padres, madres y cuidadores en particular, para promover formas y conductas en el cuidado y crianza de niños y niñas libres de violencia. Respecto a los/as

193 En ese sentido, “dentro del plan Chile Seguro y en su estrategia de prevención del delito se esbozan cambios integrando el tema de la VIF en el Programa Chile Acoge (que permite incluir a los niños dentro del ámbito de intervención del programa). Además se está elaborando una Política Nacional de atención a las víctimas de delitos y un Programa de Prevención de la Violencia Escolar. Otra área de acción son los programas de la red de protección social, entre los que destacan los programas de prevención y reparación de la red del Servicio Nacional de Menores (SENAME) y programas del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), en especial los programas Chile Crece Contigo y Puente. No existe un organismo que coordine específicamente una política nacional”. De acuerdo con las respuestas de las organizaciones: Corporación Opción / Foro Chileno al cuestionario del Mapeo de Seguimiento del Estudio.

194 Así, “en la práctica aún no existen definiciones operacionales que se hayan consensuado entre los diversos sistemas e instituciones que intervienen en materia de violencia hacia NNA. Esto redundaría en que las instituciones aún conceptualicen la violencia hacia los niños de acuerdo a parámetros establecidos desde cada institución y los ámbitos en los que les toca intervenir”. De acuerdo con las respuestas de UNICEF Chile al cuestionario del Mapeo de Seguimiento del Estudio.

adolescentes en conflicto con la ley, recomienda el establecimiento de un sistema socioeducativo con plena armonización del sistema de justicia juvenil, con los estándares internacionales en materia de justicia juvenil, en especial con la Convención, las Reglas de Beijing, las Directrices de Riad, las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (Reglas de La Habana), las Directrices de Acción sobre el Niño en el Sistema de Justicia Penal y las recomendaciones de la Observación General N° 10 del comité (CRC/C/GC/10) sobre “los derechos del niño en la justicia de menores”.

En cuanto a los mecanismos de coordinación (Recomendación 1), es urgente la creación y fortalecimiento de mecanismos de coordinación a nivel nacional y local para la promoción, prevención, protección, recuperación y restitución de derechos en relación a la violencia contra la niñez. Se recomienda que tales mecanismos de coordinación sean articulados con la sociedad civil y cuenten con la participación de niños, niñas y adolescentes en la planificación, implementación y monitoreo de las actividades. Esa coordinación debe ser conjugada con la formulación de políticas públicas, programas, estrategias y planes integrales respecto de la promoción, prevención, protección, recuperación y restitución de derechos en relación a la violencia contra la niñez; así como su implementación y monitoreo. En ese contexto, es también importante que Chile realice esfuerzos concretos para la creación y fortalecimiento de un sistema de monitoreo –de carácter continuo e institucional– de las acciones, políticas públicas, programas, estrategias y planes integrales en cuanto a la promoción, prevención, protección, recuperación y restitución de derechos en relación a la violencia contra la niñez –eso se puede dar, por ejemplo, mediante la reactivación del Observatorio o del Comité Intersectorial contra el Maltrato Infantil, u otro mecanismo–. Se recomienda, además de la articulación con la sociedad civil y la participación de niños, niñas y adolescentes, la observación de vulnerabilidades y especificidades respecto al sexo, edad, región urbana o rural, escolaridad, nivel socioeconómico, raza / etnia, discapacidad, entre otros aspectos. Todas las medidas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Prevención, Protección y Promoción deben tener en cuenta las diversidades culturales, en especial ante NNA indígenas.

Es igualmente imprescindible que las medidas que sean adoptadas para el diagnóstico, planificación, implementación y monitoreo de políticas y programas respecto de la prevención, protección y atención ante la violencia contra NNA aseguren la articulación e integración de distintos seguimientos (ministerios, gobiernos nacional, provincial y local) y sectores (público, privado, sociedad civil, población en general) en todas las etapas de las políticas o programas. Recomiéndase, además de la articulación con la sociedad civil y la participación de niños, niñas y adolescentes, la observación de vulnerabilidades y especificidades relativas al sexo, edad, región urbana o rural, escolaridad, nivel socioeconómico, raza / etnia, discapacidad, entre otros.

Específicamente respecto a la violencia hacia NNA en el entorno escolar, se recomienda la adopción de medidas de prevención y protección, considerando las circunstancias de posible *bullying*, burlas u otras formas de violencia ante la diferencia entre los/as estudiantes, profesores y otros profesionales, con el fin de promover un ambiente de respeto, tolerancia y convivencia igualitaria con las diferencias (particularmente en cuanto a la orientación sexual, discapacidad, características físicas, etnia, nacionalidad, origen social, etc.).

Por último, respecto al sistema de reunión de datos (Recomendación 11), es prioritaria la creación y fortalecimiento de sistemas de información y datos para apoyar políticas públicas, estrategias y planes integrales en esta materia. Se destaca que los datos deben abordar los distintos programas en el nivel de la promoción, prevención, protección, recuperación y restitución de derechos en relación a la violencia contra la niñez, y deben ser desglosados por sexo, edad, región urbana o rural, escolaridad, nivel socioeconómico, raza / etnia, discapacidad, entre otros.

COLOMBIA

A. Recomendación #1: Fortalecer los compromisos y medidas nacionales y locales

A.1. Políticas públicas

La proporción de niños que sufrieron algún tipo de violencia disminuyó según los datos presentados al Comité de Derechos del Niño por el Estado colombiano en 2006.¹⁹⁵ Según el gobierno, la reducción fue del orden del 65%, aunque el informe no presentaba datos más detallados de las causas de reducción o de los tipos de violencia sufridos por los niños y niñas como lo solicitó el Comité.¹⁹⁶ EN Colombia hay un vacío oficial de información de los últimos años; aun así es posible un pequeño esbozo sobre las principales políticas públicas e intervenciones gubernamentales y no gubernamentales en el país.

A pesar de la ausencia más detallada de datos, hay factores positivos indicados por una serie de organizaciones no gubernamentales con relación a las acciones propositivas del Estado. Actualmente el Estado colombiano ha dado pasos importantes para el combate de la violencia contra NNA. Según el informe del Observatorio Independiente sobre la Región Andina,¹⁹⁷ después de 2010 el nuevo gobierno colombiano ha abierto "*positivas perspectivas en la óptica de entablar diálogos constructivos con la sociedad civil y las ONG*"¹⁹⁸ y no solo con las organizaciones favorables a sus perspectivas y puntos de vista sobre las estrategias de acción de combate.¹⁹⁹

Plan Nacional de Infancia y Adolescencia

La reforma legislativa sobre la infancia y adolescencia ocurrida en 2006 para adaptar la legislación colombiana a los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño definió la elaboración de un Plan Nacional de Infancia y Adolescencia, para orientar durante 10 años las acciones del país en función de la protección de los derechos de los niños. El plan prevé el desarrollo de una Política Nacional de Primera Infancia, a través de una atención integral por parte del Estado, la familia y la sociedad. La ley también definió el proceso de seguimiento y evaluación de la gestión de los gobiernos departamentales y locales en materia de infancia y adolescencia para garantizar una acción efectiva del Estado colombiano en los niveles territoriales.²⁰⁰

La producción de planes de protección para la niñez en Colombia sigue algunas prioridades como: (i) la elaboración de planes nacionales y departamentales, (ii) el desarrollo integral en la primera infancia, (iii) la consolidación de los Consejos de Política Social Departamental, Distrital y Municipal, y (iv) las alianzas estratégicas con sectores relevantes. Los planes nacionales y departamentales tienen como objeto principal acciones para la convivencia con la familia y la erradicación de la explotación sexual comercial infantil.

195 Datos entre 2002 y 2005.

196 CRC/C/COL/Q/3/Add.1

197 Informe hecho especialmente para el Estudio Mundial Contra la Violencia contra los Niños

198 Extracto del Informe realizado por el Observatorio Independiente sobre la Región Andina. Associazione Culturale Selvas.org; p. 2.

199 Fuente: <<http://www.vicepresidencia.gov.co/Noticias/2010/Paginas/100909a.aspx>> (acceso el 05/01/2011).

200 CRC/C/COL/Q/3/Add.1, p. 2.

Plan Nacional de Desarrollo

Pero también otros planes fueron implementados con vistas a disminuir la pobreza y brindar igualdad de oportunidades para los NNA. Es el caso del Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010 y el Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014, que desarrollan estrategias de capacitación a padres, educadores y otros. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Ministerio de Educación tienen como objetivo la prevención de la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil, prestando atención a las víctimas de violencia intrafamiliar.

Reconociéndose el vínculo de los problemas con la pobreza, se sugiere la articulación con la estrategia *Red Juntos*, para facilitar el acceso de la población más vulnerable a servicios sociales. También forma parte de la estrategia el fortalecimiento de la Política Nacional para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, el Maltrato y el Abuso Sexual.

Reclutamiento de niños para los conflictos armados

.....
El Estado, la familia y la sociedad en su conjunto se rasgan las vestiduras cada vez que un niño, niña o adolescente comete un acto delictivo. Pero eso sí, ante el abandono, la vulneración de sus derechos y las circunstancias que lo llevaron a tomar una medida desesperada y errada, guardan un silencio aterrador que permite que los menores de edad sigan siendo víctimas de todo tipo de conductas no sancionadas como lo ordena la ley.

Ximena Norato
 Agencia PANDI
 Colombia

.....

Uno de los problemas más acuciantes relativo a los niños y jóvenes en Colombia son los conflictos armados y todas sus consecuencias. Según información de algunas importantes organizaciones que actúan en Colombia, el número de niños y niñas reclutados por los grupos armados puede llegar a 14.000,²⁰¹ pero son muchas las controversias respecto a las cifras. *“Hoy la cifra podría estar entre 14.000 y 17.000 menores, [...] por lo cual Colombia figura en el quinto lugar de los países donde los grupos armados reclutan más menores de 17 años.”*²⁰²

El conflicto armado existe entre las Fuerzas Armadas del gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Durante los 40 años de duración que lleva el conflicto se han producido todo tipo de abusos contra los derechos humanos en la población civil, que sigue siendo víctima de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, amenazas de muerte, minas antipersonales, ataques indiscriminados y desplazamientos forzados en masa. Los niños componen gran parte de las víctimas, en parte debido a que las fuerzas combatientes operan en ocasiones cerca de las escuelas y de otros lugares donde los niños suelen reunirse, en parte también porque los niños aún no han dejado de ser combatientes.

A pesar de que la edad mínima para el reclutamiento en las fuerzas armadas es de 18 años,²⁰³ las

.....

201 Información presentada por Fundación Géneros.05, p. 3, y Observatorio Independiente sobre la Región Andina.

202 Segmento extraído del informe hecho por el Observatorio Independiente sobre la Región Andina. Associazione Culturale Selvas.org, p. 7.

203 Ley n.º 418 de 1997, extendida y modificada por la Ley n.º 548 de 1999 y la Ley n.º 782 de 2002.

FARC, el ELN e incluso el gobierno continúan reclutando regularmente a los niños, o utilizándolos en otras actividades vinculadas al conflicto, como por ejemplo informantes y servicios de inteligencia de la Fuerza Pública en Medellín.²⁰⁴ Según la Defensoría del Pueblo, “el 20 % de los menores de edad en Colombia están vinculados directa o indirectamente en el conflicto”.²⁰⁵ A pesar de haber ratificado Colombia tratados internacionales que obligan a abrir procesos judiciales contra casos de reclutamiento de menores²⁰⁶ o que definen a niños, niñas y adolescentes como víctimas (y no autores) del conflicto,²⁰⁷ no se verifica una cantidad de procesos en la justicia penal proporcional al número de denuncias,²⁰⁸ ni sus resultados son satisfactorios para la garantía de los derechos de ellos, lo que revela una deficiencia en los sistemas ejecutivos y judiciales para disminuir la impunidad y protegerlos.

El uso de la niñez para fines hostiles ha sido mediado por factores de exploración de la vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes. Son comunes el aprovechamiento de las condiciones de marginalidad, pobreza y violencia intrafamiliar, la facilidad para el adoctrinamiento de las personas menores de 18 años de edad, el bajo costo de su manutención, la prestación de servicios sexuales a la tropa bajo las formas de esclavitud sexual, coacción y amenazas, y la ausencia estatal, entre otros factores.²⁰⁹ La situación se torna más drástica cuando los niños y niñas enfrentan no solo dificultades para conseguir huir de los grupos extralegales, sino también el rechazo a los fugitivos por parte de la sociedad y los programas de protección gubernamentales. Como el Decreto 128²¹⁰ establece que solo aquellos que abandonan voluntariamente un grupo armado de oposición o un grupo paramilitar tienen derecho a beneficiarse de los programas oficiales del gobierno, ocurre que quienes escaparon o fueron desvinculados o tuvieron miedo de revelar su identidad, son excluidos de toda asistencia.

Aquellos que recibieron beneficios de los programas pasan por un “hogar de transición”, y posteriormente son trasladados a centros de atención especializada institucional para adolescentes con el fin de prepararlos para su “reintegración”. Inicialmente, el programa preveía que las personas menores de 18 años fueran reunificadas con sus familias o alojados en una casa de acogida. Pero muchos pro-

204 Información prestada por Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO). Organización que colaboró con información presentada a través del cuestionario; p. 1. <<http://www.coalico.org>>.

205 Extracto del Informe hecho por el Observatorio Independiente sobre la Región Andina. Associazione Culturale Selvas.org; p. 17.

206 Ley 418 de 1997.

207 Según la Child soldiers Global Report Colombia, 2008, la Ley 782 de 2002 define a los niños vinculados a grupos armados como víctimas del conflicto armado y no como combatientes (art.15). Según el Código de la Infancia y la Adolescencia, los procesos por pertenencia o por actos cometidos mientras se pertenecía a un grupo armado podían ser retirados siguiendo un principio de oportunidad, excepto en los casos más serios. Los casos que presentan violaciones contra la humanidad hechas por adolescentes siguen otras definiciones según el Código de la Infancia y la Adolescencia, artículo 175.

208 Según datos del informe del Observatorio Independiente sobre la Región Andina, hasta octubre del 2008 se registraron 665 casos de reclutamiento de menores, de los cuales se están investigando 292 y apenas se lograron dos condenas.

209 Fuente: *El delito invisible. Criterios para la investigación del delito del reclutamiento ilícito de niños y niñas en Colombia*. Autores: Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia, Comisión Colombiana de Juristas. Bogotá, 2009; p. 11.

210 Decreto 128 de 2003. Puede verse en:

<http://www.google.com.co/url?sa=t&source=web&cd=4&ved=oCCoQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.ideaspaz.org%2Fproyecto003%2Fboletines%2Fdownload%2Fboletino5%2Fdecreto_128_2003.doc&rct=j&q=Decreto%20128%20%2B%20conflicto%20armado%20Colombia&ei=IFdsTY-tOYyCtgfPo-zmAg&usq=AFQjCNGhrGJpP6zZNCczo6KWnFryPxssg&cad=rja>.

blemas aparecieron en esta fase de reintegración cuando, en realidad, por razones de seguridad y por el temor a un nuevo reclutamiento, muchos niños soldados no pudieron regresar con sus familias a las áreas afectadas por el conflicto armado.

Con frecuencia los niños considerados violentos y agresivos hicieron que sus familias fueran reticentes en acogerlos. Aquellos que abandonaban los centros de apoyo especializados pasaron a hogares para la juventud o a instituciones de protección de la juventud en el caso de tener especiales necesidades de protección. Gran parte de los ex niños soldados que provenían de áreas rurales y se habían alistado voluntariamente por razones económicas tuvieron dificultades para adaptarse a la vida en las ciudades donde se ubicaban los centros. Fueron separados de sus familias y amigos y de las estructuras de apoyo de las comunidades rurales y se enfrentaron al problema adicional de ser rechazados por la población urbana.²¹¹ Los niños soldados desmovilizados de las AUC presentaron problemas psicológicos y de comportamiento de mayor gravedad, como la adicción a la drogas.

Más recientemente, en 2010, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) elaboró una serie de políticas públicas intitulada “Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados” que visa estrategias y líneas de acción para una política intersectorial de prevención, con programas adelantados por diversas entidades gubernamentales. Esta estrategia presentó preocupaciones de parte de organizaciones vinculadas al tema, como la COALICO, que indicó algunos errores conceptuales de la política, como cuando circunscribe solo los grupos armados al margen de la ley o términos que no encuadran los sectores gubernamentales excluyendo el reclutamiento o incorporación a las Fuerzas Armadas Estatales.

También la creación de la Comisión Intersectorial para prevenir el reclutamiento encuentra desafíos como: 1) la ausencia de una política preventiva; 2) políticas que impidan la cooptación de jóvenes por la Fuerza Pública para labores de inteligencia o las campañas cívico-militares, y los coloque a acatar las normas del Derecho Internacional Humanitario (DIH); 3) cuando se evoca la co-responsabilidad que ameniza las responsabilidades de las instituciones del Estado colombiano para la protección integral de los NNA; 4) la comisión no cuenta con la participación del Ministerio Público, fundamental para el monitoreo y prevención.

El reclutamiento de niños no es el único problema grave que se enfrenta con la presencia de los grupos armados. También hay problemas como consecuencia de la ausencia de datos más claros sobre el “efecto del fenómeno del ‘fusilamiento de menores’ al interior de dichos grupos; fenómeno que ha llamado la atención en los últimos años, como respuesta a la ‘ola’ de desmovilizaciones masivas de

211 Según el informe de Fundación Géneros.05, “diversos estudios muestran en los antecedentes socio-familiares y culturales de la población infanto-juvenil expuesta directa o indirectamente al conflicto social y armado, la manera como este ha crecido y se ha expandido de tal manera que ha configurado una estructura y formas de organización orientadas a fortalecer una cultura de la violencia y la ilegalidad, creando en las comunidades imaginarios de poder económico, militar y político de carácter local o regional, incluso en sectores donde la presencia del Estado es activa. En este espectro amplio de factores de influencia, son las organizaciones guerrilleras, paramilitares y, más recientemente, las Bandas Criminales Emergentes (BACRIME), quienes han logrado un importante efecto de penetración material e ideológica en la vida social del país, ya no solo en el ámbito de lo rural, sino que han llegado a lo urbano; asegurando un alto grado de influencia en las prácticas cotidianas y las culturas locales de muchas de las familias de origen de jóvenes desvinculados o en riesgo de reclutamiento. Los análisis mediante HSF (Historia Socio Familiar) muestran que aproximadamente un 75% de los jóvenes desvinculados no cuenta en la actualidad con las condiciones de seguridad para el eventual retorno a su lugar y hogar de origen”, pp. 7,8.

*exguerrilleros adultos y desvinculación de menores de 18 años*²¹²

La vinculación de mujeres y niñas en guerrillas también sigue siendo otro gran problema que no tiene la misma visibilidad debido a la menor proporción de miembros mujeres en estos espacios. Algunos materiales sobre el tema afirman que la composición por sexo de las guerrillas y las filas paramilitares en promedio es de 70% hombres y 30% mujeres,²¹³ algunas de ellas de hasta ocho años de edad. Las niñas combatientes experimentan condiciones similares a las de los niños, pero a las razones aducidas por estos frente a su vinculación, añaden los tratos sexuales abusivos por parte de familiares varones, la crueldad y la subvaloración de que son objeto de forma constante. A su ingreso a las filas se sienten presionadas a convertirse en las compañeras sexuales de comandantes o miembros de mayor jerarquía, pues les reporta protección y poder. Aunque escasos, se reportan actos de violación, inclusive en más de una oportunidad por parte del mismo sujeto con mando y al que no se atreven a denunciar. En especial en las FARC-EP, se reporta la obligatoriedad del uso de dispositivos intrauterinos para las niñas y frente a un embarazo son obligadas a abortar.

Dentro de los métodos de reclutamiento, la gran mayoría de los niños incorporados a las fuerzas irregulares se alistán por propia voluntad a través de campañas de reclutamiento que establecen como atractivo para los niños y niñas una vida de guerrero, muchas veces, con dinero o un futuro más prometedor. Todo es consecuencia de la terrible falta de oportunidades para los niños de los sectores más pobres de la sociedad en zonas rurales. Sin embargo, también el reclutamiento forzoso se produce en algunas partes de Colombia. Muchos son los relatos de padres que cruzan las fronteras hacia Ecuador o Venezuela para proteger a sus hijos. En algunos casos de pobreza extrema, las familias envían a sus hijos a combatir porque no pueden mantenerlos y saben que la participación de un grupo armado les garantiza una comida decente, ropa y protección.

Los conflictos armados afectan directamente a las escuelas colombianas, principalmente en regiones más alejadas. El miedo de tener a sus hijos reclutados limita la presencia de niños en la escuela en ciertas regiones. La presencia de conflictos y tiros es otro elemento de peso para las familias que quieren mantener a los niños protegidos. La institución escolar con frecuencia interrumpe las clases por los más diferentes conflictos. La violencia asociada a conflictos armados ejercida contra las escuelas es responsable de más del 40% de los casos de niños que no acuden a ella. Para el caso colombiano, se estima que cerca de un millón de niños ve limitado y/o impedido su acceso a la educación por razones relativas al conflicto, y que a más de 2.5 millones de niños no se les garantizan su derecho a la educación por diversas causas.²¹⁴

Trata de niños, niñas y adolescentes

Colombia es uno de los países de Latinoamérica más afectado por la trata de niños, niñas y adolescentes. No solo la trata con destino internacional, sino también la trata interna, en que este grupo es escogido por ser más vulnerable a las acciones de los traficantes. El país tiene gran interés en la lucha contra la trata de personas, al menos esta preocupación está presente en el informe de junio de 2006 del Departamento de Estado Norteamericano, que apunta a Colombia como el único país de la región incluido en la denominada Fila Uno, correspondiente a los Estados que cumplen cabalmente con los mínimos estándares en la lucha contra este delito. Sin embargo, Colombia sigue padeciendo una de las situaciones más catastróficas en cuanto a trata de personas.

212 Extracto del Informe de la Fundación Géneros.05; p. 3.

213 Fuente: "Resumen Ejecutivo del informe Sombra presentado al Comité de los Derechos del Niño y de la Niña 1998-2003". CLADEM - Colombia. 42.º período de sesiones, Ginebra, mayo 2006; p. 21

214 Fuente: *Escuela y conflicto armado: de bien protegido a espacio protector*. Fundación Dos Mundos, Fernando Jiovani Arias, Amalia Eraso, Nhora Lucía Álvarez, 2009.

Con la Ley 985 de 2005, que adopta medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas, se fortaleció la acción del Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas, que coordina la política pública en esta materia. El comité está conformado por 14 entidades del Estado, siendo el Ministerio del Interior y de Justicia el secretario técnico. El comité es un organismo consultivo del gobierno colombiano y es el centro coordinador que crea las políticas contra la trata y responsable por la estrategia de combate. La integración del comité tiene como cometido las siguientes funciones: “1. Desarrollar marcos de información relativa a las causas, modalidades, particularidades regionales y consecuencias de la trata de personas. 2. Prevenir la trata de personas a través de medidas sociales, económicas, políticas y jurídicas. 3. Fortalecer las acciones de persecución a organizaciones criminales y, en general, la investigación, judicialización y sanción del delito de trata de personas. 4. Proteger y asistir a las víctimas de la trata de personas en el campo físico y psicológico, social, económico y jurídico. 5. Promover el trabajo interinstitucional y la cooperación internacional en la lucha contra la trata de personas”²¹⁵

El Estado colombiano lanzó en 2007 la “Estrategia nacional integral de lucha contra la trata de personas 2007-2012”, cuyo objetivo es adoptar medidas que permitan prevenir el fenómeno, brindar protección y asistencia para garantizar el respeto a los derechos humanos de todas las víctimas o posibles víctimas (entre ellas niños y niñas) de la trata de personas.²¹⁶

Explotación y abuso sexual

La Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (ESCNA) permaneció invisible para la sociedad colombiana y para las autoridades nacionales durante un largo período, hasta que en 1970 un estudio sobre la prostitución en Colombia²¹⁷ mencionó que la mayoría de las mujeres que sufren con la explotación se habían iniciado entre los 11 y 14 años de edad.²¹⁸ Así es que el Estado colombiano se incorporó a una serie de Tratados Internacionales contra la explotación sexual de NNA, y en 2001 promulgó la Ley 679,²¹⁹ que es un “Estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores”, de acuerdo a los compromisos adoptados ante la comunidad internacional.

Una de las mayores dificultades que enfrenta Colombia en la lucha contra la ESCNA es la ausencia de una legislación específica para los involucrados y de intermediarios en las acciones.²²⁰ Las autoridades señalan que una gran dificultad es la ausencia de legislación penal que persiga la conducta del “cliente”, donde la ESCNA no está mediada por una red intermediaria de prostitución que se lucra de la explotación, porque en este caso se produce como una relación directa entre el “cliente” y el niño o niña menor de edad. En tal contexto la acción penal pierde el efecto esperado, ya que está prevista para perseguir a un intermediario que no aparece. El asunto a resolver es cómo perseguir al “cliente”

215 Extraído de de la Ley 985 de 2005, capítulo II, artículo 40.

216 Información disponible en el “Informe de la Alianza por la Niñez Colombiana”, realizado especialmente para este informe, 2011, p. 4.

217 Sepúlveda Niño, Saturnino: *La prostitución en Colombia. Una quiebra de las estructuras sociales*. Universidad de los Andes, Bogotá, 1970.

218 Fuente: “Plan de Acción Nacional para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes menores de 18 años. 2006-2011”. ICBF - UNICEF - OIT - IPEC Fundación Renacer, Bogotá, Colombia, 2006; p. 27.

219 <http://www.cntv.org.co/cntv_bop/basedoc/ley/2001/ley_0679_2001.html>.

220 Hay en Colombia el Plan Nacional para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, pero su actuación es limitada frente a los problemas con la legislación que no permite grandes intervenciones junto a los niños y niñas en conflicto con la ley.

como explotador y no como “adulto que establece una relación sexual” con un niño o niña menor de edad. Es necesario establecer un tipo penal de explotación sexual comercial de personas menores de edad diferente al tipo penal de acceso carnal abusivo con menor de edad (fijada en 14 años).²²¹

En la legislación penal colombiana las situaciones de acoso sexual y de intimidación no están explícitamente contempladas como delito. La norma se ocupa de las situaciones de acceso carnal violento y la de acto sexual abusivo, descritas como agravante cuando la conducta recae en un menor de edad, consagrando para estos casos penas de 8 a 15 años.²²² Con relación al tema de la pornografía infantil –una forma de explotación sexual– se cuenta con la Ley 679/01, por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar “la prostitución, la pornografía y el turismo sexual con menores”. También en el Código Penal y la Constitución hay artículos que se refieren a estos casos.

Otro problema que agrava o puede abrir espacio para la explotación son las jerarquías de edad para el matrimonio. En Colombia la legislación civil establece la edad a partir de la cual se puede contraer matrimonio en 12 años para las mujeres y 14 para los varones, con el permiso expreso por escrito de los padres, los ascendientes o los representantes legales en defecto de unos y otros. Lo que se verifica, en ese sentido, son problemas con la venta de niños y niñas por sus padres, alegando matrimonio, como parte de las explotaciones sexuales comerciales de los niños con el consentimiento de sus padres.

Como medida de combate a la explotación sexual el gobierno tomó el “Plan de Acción Nacional para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de NNA 2006-2011”, que busca desarrollar acciones coordinadas entre actores públicos y privados en los ámbitos nacional y local para la identificación, prevención y erradicación de la ESCNNA. *“El Plan ESCNNA busca el desarrollo de herramientas normativas en materia penal, administrativa y policiva. Fortalecer la atención, restitución y reparación a víctimas de explotación sexual comercial, fortalecer los factores de protección, y articular los esfuerzos del Estado y la sociedad civil en torno a la materia. Las acciones del Plan ESCNNA se han visto complementadas por la obligatoriedad de incluir programas locales específicos contra la ESCNNA en los distintos Planes de desarrollo en los niveles local y regional.”*²²³

Trabajo infantil

El trabajo infantil tiene las más diversas consecuencias para la sociedad y para los individuos afectados directamente. Sus efectos son físicos, económicos, psicológicos y sociales. Así, de una población de más de 11 millones de habitantes en 2001, casi 2 millones de niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 17 años estaban envueltos en el mercado de trabajo en Colombia.²²⁴ En 2001 se divulgó²²⁵ que 6.000 menores de 18 años estaban vinculados a los grupos guerrilleros y paramilitares en calidad de combatientes, 11.000 de los infantes trabajaban junto con los grupos armados ilegales, 25.000 estaban relacionados con trabajos de explotación sexual, de 200.000 a 400.000 trabajaban en minas y en la industria y construcción llegaban a 200.000

En vista de los desafíos encontrados en 2003, el gobierno colombiano elaboró el “III Plan Nacional para la erradicación del trabajo infantil y la protección del joven trabajador” juntamente con OIT, que

221 Fuente: “Plan de Acción Nacional para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes menores de 18 años. 2006-2011”. ICBF - UNICEF - OIT - IPEC Fundación Renacer, Bogotá, Colombia, 2006; p. 39.

222 La consagración está en el Código Penal en los artículos 205 y 206, y el agravante en el numeral 4 del artículo 211.

223 Extraco del Informe de la Alianza por la Niñez Colombiana, realizado especialmente para este informe, 2011, p. 4.

224 Fuente: “III Plan Nacional para la erradicación del trabajo infantil y la protección del joven trabajador 2003-2006”. República de Colombia, 2003.

225 Fuente: La Defensoría del Pueblo, 2001.

busca la prevención de nuevos casos, programas y acciones para la restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes, en el campo de acción de políticas públicas en salud, educación, trabajo y uso del tiempo libre. Esto ocurre junto a diversos ministerios por ser un Plan Interministerial, pero aun es muy restringida la distribución de los beneficios y la intervención directa del gobierno para la erradicación de estas condiciones de trabajo y explotación.

Se destaca también la “Estrategia nacional para prevenir y erradicar las peores formas de trabajo infantil 2008 – 2015”, que sigue en continuidad los esfuerzos que se venían desarrollando y busca focalizar y ordenar la acción de las entidades estatales y privadas que previenen y erradicar las peores formas de trabajo infantil. Se plantea como estrategias de acción el ingreso de niños, niñas y adolescentes al sistema educativo, la oferta de servicios y el acceso de sus familias a programas sociales que permitan que no ingresen o se retiren de estas formas de trabajo.²²⁶

Justicia juvenil

En 2006 se incorporó en Colombia la Ley de Infancia y Juventud (Ley 1.098) al sistema de responsabilidad juvenil, con la intención de disminuir la delincuencia en todo el país. Pero fue a partir de 2010 que se abrió un debate sobre las acciones necesarias en ese sentido. Tuvieron lugar en el Congreso de la República debates acerca de la reducción de la edad y la responsabilización de las personas menores de 18 años ante el sistema penal juvenil. Esta cuestión enfrenta algunos graves obstáculos, como el simple aislamiento social del joven sin el real cambio de las condiciones productoras de la delincuencia. Según lo señalado por COALICO, *“este tipo de respuestas centra la responsabilidad exclusivamente en los adolescentes, desconociendo las condiciones y causas estructurales del conflicto en el país, la responsabilidad de los adultos determinadores y, ante todo, la intencionalidad de las medidas de prevención y protección para los adolescentes”*²²⁷

Comunidades indígenas y/o afrodescendientes

Las comunidades indígenas y afrocolombianas son las más afectadas por los malos indicadores de situación social y de vulnerabilidad de la niñez en Colombia. Son ellas quienes tienen las peores condiciones de salud, educación, nutrición, calidad de la vivienda, cobertura de servicios públicos, entre otros, que evidencian la situación de olvido y marginación histórica a que han estado sometidos estos grupos étnicos. Con los conflictos armados en Colombia estos son los grupos que más han sufrido, una vez que, como ya se demostró, son más vulnerables a la pobreza y a la victimización.

Como respuesta a esta situación el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF ha desarrollado programas como el de Atención a la Familia y al Menor Indígena, el de Apoyo al Desarrollo de las Familias para su Fortalecimiento Social y Cultural, y el de Apoyo a Familias de Comunidades Negras y Raizales en Formación y Desarrollo, acerca de los cuales, sin embargo, todavía no hay divulgación de los resultados y logros concretos obtenidos.

La protección de los pueblos originarios es garantizada por la Ley 691 de 2001, pero la Defensoría del Pueblo considera que los principios y derechos propuestos en la ley aún no se han cumplido. El ejercicio de las particularidades socio-culturales también encuentra obstáculos en el cumplimiento de las leyes de atendimento de salud (Plan Obligatorio de Salud, POS) o educación (con el programa de Etnoeducación), que en el esfuerzo del gobierno de intentar la ampliación de la cobertura de los servicios crea dificultades en el desarrollo de diseños adecuados a las características propias de los

226 Información de la Alianza por la Niñez Colombiana entregada especialmente para este informe, 2011, p. 5.

227 Extracto del Informe realizado por la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO); p. 3.

grupos indígenas, afrocolombianos y raizales.

A.2. Mecanismos de coordinación

La Constitución vigente organiza políticamente el país como Estado unitario, o sea, con un solo centro político y desconcentración y descentralización administrativa. El órgano responsable por la vigencia del Código de la Infancia y la Adolescencia es el Consejo Nacional de Política Social, encargado de diseñar la política pública, movilizar y apropiar los recursos presupuestales y dictar las líneas de acción para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y asegurar su protección y restablecimiento en todo el territorio nacional. El consejo responde directamente al presidente y está compuesto por: 1. El presidente de la República, o el vicepresidente, quien lo presidirá. 2. Los ministros de Protección Social, Interior y Justicia, Hacienda y Crédito Público, Educación, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Cultura, Comunicaciones, o los viceministros. 3. El director del Departamento Nacional de Planeación, o el subdirector. 4. El director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, quien hará la secretaría técnica. 5. Un gobernador en representación de los gobernadores. 6. Un Alcalde en representación de los alcaldes. 7. Una autoridad indígena en representación de las Entidades Territoriales Indígenas.

Otro instrumento importante como mecanismo de coordinación nacional es la junción, en 2005, de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) y la Red de Solidaridad Social, que pasó a llamarse Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (ACCIÓN SOCIAL). La agencia tiene por objeto coordinar, administrar y ejecutar los programas de acción social dirigidos a la población pobre y vulnerable y los proyectos de desarrollo, coordinando y promoviendo la cooperación nacional e internacional, técnica y financiera no reembolsable. Este órgano se hace cargo de los programas Familias en Acción, Familias Guardabosques, Proyectos Productivos, Infraestructura Social y Reconversión Sociolaboral, Atención a víctimas de la violencia, Apoyo integral a la población desplazada, y Red de seguridad alimentaria, entre otros, y es el encargado de coordinar el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

A pesar de haber un órgano central para la implementación de las políticas públicas, el ICBF, conforme el informe dado por el CDN, no tiene una coordinación integrada y fortalecida con otros órganos fundamentales como la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Defensa, el Alto Comisionado para la Paz, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, el poder judicial y las autoridades regionales y locales, perjudicando así la garantía de los derechos de los niños y adolescentes.

B. Recomendación #2: Prohibir todas las formas de violencia contra los niños

B.1. Pactos internacionales

Como revela el Mapa de la Violencia de América Latina de 2008,²²⁸ la región es la que presenta la mayor tasa de mortalidad violenta de personas de entre 15 y 24 años, con 43,4 muertes por cada 100 mil habitantes. Esto hace de Colombia uno de los países más violentos del continente sudamericano, y cuyo principal desafío actualmente es enfrentar los conflictos armados tanto en las regiones limítrofes del país como en su territorio interno. Esto tiene como consecuencia, desde el punto de vista legislativo, una serie de avances y retrocesos a lo largo de los últimos años intentando solucionar cuestiones relacionadas a esto.

Durante las últimas tres décadas algunos acuerdos fueron fundamentales para garantizar la pro-

228 Waiselfisz, Julio Jacobo. "Mapa da Violência: os Jovens da América Latina, 2008". Brasília, Ministério de Justiça, 2008.

tección de la infancia y adolescencia en Colombia. Lo más importante para las garantías de los niños, niñas y adolescentes fue la incorporación de los Derechos del Niño en 1991 en su nueva Constitución Política. Otros importantes tratados y convenios garantizan también su integridad: la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989; el Convenio de la OIT 138, sobre la edad mínima de admisión al empleo, de 1973; el Convenio de la OIT 182, sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, de 1999; el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución Infantil y la utilización de niños en la pornografía, de 2003, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, de 2005; el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, de 2004, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada; la Convención de La Haya sobre Adopciones Nacionales e Internacionales; la Convención de La Haya sobre Restitución Internacional de Niños, Estatuto de Roma;²²⁹ el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos.

B.2. Normas internas

En el ámbito interno, el año 1991 es un marco para la defensa y garantía de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en Colombia, con la Constitución Política, a través de un nuevo ordenamiento político y jurídico cuando la nación colombiana se torna un Estado Social de Derecho, y con la sanción de la Ley 12 de 1991 que incorpora la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de la Naciones Unidas a la legislación interna. Todos los niños y las niñas tienen su reconocimiento como sujetos de derecho y deben ser tratados y atendidos en los diferentes ámbitos de su vida.

El artículo 44 de la Carta Política protege y garantiza a los niños y niñas los derechos a la vida, a la integridad física, a la salud y la seguridad social, a la alimentación equilibrada, a la personalidad, a tener una familia y no ser separados de ella, al cuidado y amor, a la educación y la cultura, a la recreación y a la libre expresión de su opinión, así como otros derechos consagrados en las leyes y tratados internacionales ratificados por Colombia. Más que esto, el artículo garantiza la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes sobre todos los otros en caso de conflicto con otras leyes, *“consagra la obligación de la familia, la sociedad y el Estado de asistir y proteger al niño para su desarrollo armónico e integral. [...] El constituyente colombiano en 1991 pretendió reforzar las garantías constitucionales de estos sujetos de especial protección, en particular frente a las terribles realidades de los menores de edad trabajadores, el maltrato infantil, el abandono, la prostitución, la exclusión en el acceso a la salud y la educación, entre otros factores de amenaza a la población que por su edad es la más vulnerable”*²³⁰

229 Según la información contenida en el informe del Observatorio Independiente sobre la Región Andina, Colombia es uno de los Estados que ha ratificado los acuerdos internacionales anteriormente mencionados, y por lo tanto está obligado a abrir procesos judiciales contra casos de reclutamiento de menores cometidos en su territorio. Además, a partir del primero de noviembre de 2009, dado que de no hacerlo, la Corte Penal Internacional podría intervenir teóricamente, p. 14.

230 Texto extraído del informe “Tres lustros de jurisprudencia constitucional: Primer informe del Observatorio de Justicia Constitucional de la Defensoría del Pueblo- Tomo 1/2”. Observatorio de Justicia Constitucional, de marzo 1992 - febrero 2007. Volmar Pérez Ortiz, Defensor del Pueblo, y Gloria Elsa Ramírez, Secretaria General. Colombia, julio 2009, p. 41.

Código de la Infancia y la Adolescencia

En ese mismo año de 1991 surgen las iniciativas para reformar el Código del Menor²³¹ con el intento de ajustarlo a los nuevos mandatos constitucionales en materia de derechos humanos y a las medidas internacionales de la Convención sobre los Derechos del Niño. Este Decreto pasa a describir los derechos para los menores de 18 años y se establecen los compromisos que el Estado debe cumplir para garantizarlos. A pesar de los diversos esfuerzos emprendidos durante más de 15 años por entidades gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, esta reforma solo ocurrió en noviembre de 2006 con la aprobación del Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1.098 de 2006, que substituyó al Código del Menor.

El nuevo Código de la Infancia y Adolescencia se definió a partir de la pregunta que el gobierno colombiano estableció como marco orientador: “Qué debe hacer la familia, la sociedad y el Estado para asegurar la protección integral de un niño, niña o adolescente”.²³² La intención era garantizar la protección de estos junto a todos los grupos y espacios sociales, no solo su protección contra la vulnerabilidad, pero también aceptando su capacidad de comprensión y opinión. Básicamente los derechos fundamentales suscritos en el Código de los niños, niñas y adolescentes se pueden reunir en tres grupos: (i) los derechos a una protección integral, (ii) los derechos sociales fundamentales y (iii) los derechos de libertad. Los tres grupos de derechos se basan en principios prioritarios: de prevalencia de los derechos del niño sobre los demás, cuando exista conflictos entre ellos; de protección especial; de interés superior del niño; y *pro infans*, válido en situaciones más amplias que pueden implicar colisiones normativas con otros bienes jurídicos diferentes.

Más allá de las definiciones más generales de defensa de los derechos de los NNA, el nuevo Código de la Infancia y Adolescencia también traza defensa contra la violencia. El principal artículo de protección es el artículo 110° (obligación de denunciar), que establece que todos los casos de malos tratos deberán ser denunciados obligatoriamente ante las Defensorías de la Niñez y Adolescencia, Fiscal de Materia u otra autoridad competente de la niñez y la familia, quienes deberán tomar las medidas pertinentes, debiendo presentar la denuncia en el término de veinticuatro horas ante el Juez de la Niñez y Adolescencia. También otros artículos garantizan la defensa de ellos, como el Artículo 18 (derecho a la integralidad personal) que garantiza protección contra todas las acciones o conductas que causen muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico. Además el Artículo 19 (derecho a la rehabilitación y la resocialización), el Artículo 33 (derecho a la dignidad) y el Artículo 35 (edad mínima de admisión al trabajo y derecho a la protección laboral de los adolescentes autorizados para trabajar), junto a una serie de artículos que garantizan la restitución de derechos una vez usurpados (arts. 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58).

231 Decreto 2.737 de 1989.

232 Fuente: “Código de la Infancia y la Adolescencia – versión comentada”. Alianza por la Niñez y UNICEF. Bogotá, 2007. Textos: Beatriz Linares Cantillo, p. 13.

Ley Nacional de Juventudes

.....
"Uno de los retos fundamentales sobre el que es necesario trabajar en el país tiene que ver con la formación y sensibilización de los operadores de justicia y aquellos que toman decisiones sobre medidas de protección de los niños y niñas, pues obran e interpretan la ley sin tener en cuenta el interés superior de estos [...]".

*Ana Maria Convers
 Mesa de Protección Alianza por la Niñez Colombiana
 Colombia*

.....

Dando seguimiento de la Ley Nacional de Juventudes (Ley 375 de 1997), el Observatorio de Justicia Constitucional (OJC)²³³ entiende por jóvenes las personas de entre 14 y 26 años. Las personas con edad entre 18 a 14 años también caben en la categoría de niños y niñas, igualmente con un estatus de protección especial, mientras que los mayores de edad (18 años en adelante) gozan de las garantías comunes a todos los residentes en el país. La legislación colombiana otorga un tratamiento propio a los adolescentes. El artículo 45 de la Carta Política establece que estos tienen derecho a la protección y formación integral, debiendo el Estado y la sociedad garantizar su activa participación en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

La Corte Constitucional ha desarrollado una amplia jurisprudencia sobre los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, que abarca, entre otros, los derechos a la vida y a la salud, a la igualdad, a la educación, a una protección especial de las jóvenes embarazadas, al libre desarrollo de la personalidad, a la seguridad social, y a tener y conservar una familia. Los principales problemas sociales abordados en el análisis jurisprudencial de la aplicación de la Ley Nacional de Juventudes, según el OJC, se encuentran en la discriminación a las jóvenes embarazadas por autoridades educativas y patronales, en el régimen y las sanciones disciplinarias en centros educativos medios y superiores, y en el servicio militar. Son problemas que se refieren a la tensión entre la protección de los sujetos y el reconocimiento de su autonomía. Esto porque no siendo los jóvenes niños y gozando de un cierto grado de libertad, exigen al mismo tiempo protección y formación integrales y libertad.

Complementando la legislación protectora contra la explotación sexual se destacan las leyes 1.329 y 1.336 del 2009, que han robustecido la legislación que condena los delitos de explotación sexual al extender las actividades que son consideradas como delitos de explotación sexual, y ampliar y definir nuevas sanciones para quienes participan en este tipo de actividades. Se destaca también respecto a la legislación protectora de los NNA la Ley 985 de 2005,²³⁴ mediante la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas. A partir de esta ley se ha fortalecido la acción del Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas, que coordina la política pública en materia de trata de personas.

.....
 233 Ver más sobre el asunto en: "Tres lustros de jurisprudencia constitucional: Primer informe del Observatorio de Justicia Constitucional de la Defensoría del Pueblo- Tomo 1/2 y Tomo 2/2". Observatorio de Justicia Constitucional, de marzo 1992 - febrero 2007. Julio de 2009. Colombia. Volmar Pérez Ortiz, Defensor del Pueblo, y Gloria Elsa Ramírez, Secretaria General. Colombia, julio 2009, p. 69.

234 Ley disponible en:

⟨http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2005/ley_0985_2005.html⟩.

C. Recomendación # 11: Elaborar y aplicar sistemáticamente sistemas nacionales de reunión de datos e investigación

C.1. Sistemas de información y bases de datos

La principal base de datos sobre las violaciones de los derechos de los niños, niñas y adolescentes es el Sistema de Información Misional perteneciente al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que registra todos los casos de protección que están bajo su responsabilidad directa con datos segmentados por número de denuncias de posible vulneración de los diferentes derechos atendidas por la institución; número y características de NNA en las diferentes condiciones de vulneración de derechos (abandono, adopción, en conflicto con la ley, maltratados, abusados, explotados laboralmente, explotados sexualmente, consumidores de sustancias psicoactivas; víctimas del conflicto armado, desplazados, secuestrados o traficados, etc.), o en situación de riesgo de las mismas, atendidos en sus programas (directamente o por contrato). Evidénciase que los registros producidos no son públicos, lo que dificulta la participación, control y monitoreo de la sociedad en cuanto a las políticas públicas producidas por el Estado colombiano o el planeamiento y el acompañamiento de las políticas y planes del sector.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)²³⁵ es responsable por el Censo y demografía, y hace la discriminación por edad, sexo, población rural o urbana. Los datos referentes a la tasa de homicidios y violencia en Colombia tienen como principal fuente el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML), y otras fuentes como el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos²³⁶ y la Policía Nacional. Las tasas de mortalidad de la niñez siguen siendo uno de los mayores problemas que Colombia tiene que enfrentar. Los datos disponibles indican una tasa de mortalidad infantil en 2005 que fue de 25,613 por mil nacidos vivos, con mayoría de niños sobre niñas.

También los datos sobre desplazamiento forzado son recogidos por instituciones internacionales como Derecho Internacional Humanitario (DIH) o por el Sistema Único de Registro (SUR). Hay programas y sistemas específicos para el desplazamiento, como el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), con el fin de atender a la población inscrita en el Registro Único de Población Desplazada, que fue desplazada por la violencia. El sistema tiene como responsables al Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF. La intención es tener una coordinación del sistema de información a través del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNAIPD), para unificar la información y conocer dónde está la población desplazada, su caracterización y el nivel de acreditación, con un esquema ágil y de fácil consulta en las entidades territoriales por parte de los miembros del sistema. Pero también la sociedad civil tuvo participación en la elaboración de sistemas sobre el desplazamiento forzado por el conflicto armado manejada por la Consultoría de Derechos Humanos y Desplazamiento (CODHES), que ha recolectando información desde 1985 y se encuentra disponible para el público.

También la sociedad civil colaboró en la construcción de sistemas de información sobre la violencia debida al conflicto armado. El principal sistema de información es el Sistema de Información sobre Violencia Política en Línea (SIVEL), producido por el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP). Este sistema organiza la información en cuatro categorías: violaciones de derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario, acciones bélicas o acciones legítimas de guerra y violencia político social.

Los programas de asistencia a las familias con niveles más críticos de pobreza y necesidades son ad-

235 <http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/>.

236 <<http://www.derechoshumanos.gov.co/Paginas/DDHH.aspx>>.

ministrados por el Sistema de Identificación Beneficiarios de programas sociales (SISBEN). Los estudios de poblaciones se realizan cada quinquenio a través de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud. Estos datos muestran la situación de los niños privados de su entorno familiar dentro del contexto de la dinámica familiar colombiana. La encuesta también ofrece datos sobre los niños con discapacidad, la extensión de las vacunaciones, tasas de desnutrición, otro gran problema en Colombia, con una media de entre 7% a 13% de los niños y niñas con bajo peso o no aumento de peso al nacimiento y debajo de 5 años,²³⁷ siendo las áreas rurales las más afectadas.

La medición de pobreza es tomada de la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD), basada en pobreza por ingresos. Así, se mide el porcentaje de personas cuyos ingresos, con base en las encuestas de hogares o encuestas de calidad de vida, sean inferiores a la línea de pobreza. Los datos sobre los adolescentes que cometen actos infractores son puestos a disposición por el Consejo Superior de la Judicatura.²³⁸

También el Ministerio de la Protección Social, juntamente con el Ministerio de Salud, coordina un Sistema Integrado de Información de la Protección Social, el SISPRO, que maneja un sistema de vigilancia epidemiológica donde se reportan los casos de violencia que han sido manejados en el sector salud, en el cual los datos están disponibles para consulta y sus consultados se presentan dentro de los informes de salud. También en el área de la salud se encuentra la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, realizada quinquenalmente por PROFAMILIA (entidad privada) con apoyo internacional y del Estado; es la única encuesta periódica que incluye preguntas sobre violencia contra mujeres y niños; con respecto a los niños, la encuesta pregunta sobre formas de castigo.

Los datos estadísticos locales específicos de las ciudades capitales cuentan con Observatorios del Delito donde se recoge información de distintas fuentes (principalmente Medicina Legal y Policía) y se analizan los delitos ocurridos, incluyendo muertes violentas y abusos sexuales. Esta información se presenta periódicamente a la opinión pública.

Datos estadísticos

Conforme los últimos datos disponibles en DANE, correspondientes al Censo de 2005, Colombia tiene una población menor de 18 años de 16,5 millones de habitantes; lo que equivale al 36.3% de la población total del país. De estos, 11 millones pertenecen a los niveles más críticos de pobreza y necesidades del país y están en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN); 4 millones de esos 11 tienen menos de 4 años, lo que evidencia que por lo menos el 67% de los niños y niñas en primera infancia se desarrolla en medio de la pobreza. El censo registró que por lo menos 1.058.810 niños y niñas de entre 5 y 17 años trabajaban, y 948.448 estaban vinculados en oficios del hogar por más de 15 horas a la semana; muchos de estos niños, niñas y jóvenes trabajadores no asisten a la escuela. Si se tiene en cuenta que la tasa de cobertura bruta nacional en educación básica y media para 2005 fue de 88%, se hace claro que cerca de 2,5 millones de niños y niñas aún se encuentran por fuera del sistema educativo. Las cifras, sin embargo, no dan cuenta de los niños y niñas reclutados forzosamente, o de aquellos que como consecuencia del desplazamiento forzado han sufrido diversos impactos sobre su posibilidad de educarse. Lo anterior evidencia la situación de precariedad en medio de la cual crecen miles de niños y niñas colombianos.

237 Datos del informe CRC/C/COL/Q/3/Add.1, 26 de abril de 2006.

238 <www.ramajudicial.gov.co>.

Cuadro 1

Distribución de la población			
Edad de la población	mujer	hombre	Total
De 0 a 6 años	2.994.478	2.849.050	5.843.528
De 7 a 12 años	2.650.136	2.535.284	5.185.420
De 13 a 18 años	2.490.064	2.426.766	4.916.830
Más de 19 años	12.201.439	13.321.167	25.522.606
Total	20.336.117	21.132.267	41.468.384

Datos dane, 2005. Fuente: <<http://190.25.231.242/cgi-bin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CG2005BASICO&MAIN=WebServerMain.inl>>.

Según la UNICEF en Colombia,²³⁹ son entre 20.000 y 35.000 las personas menores de 18 años víctimas de prostitución, pornografía infantil o turismo sexual; de ellas 16.000 se encuentran entre los 8 y 12 años. Alrededor de 11.000 niños y niñas se encuentran reclutados por los grupos armados ilegales, según Human Rights Watch. Recientes datos de UNICEF señalan que 2.500.000 niños están trabajando, distribuidos de la siguiente manera: 1.700.000 son adolescentes entre 12 y 17 años y 800.000 son niños y niñas de entre 6 y 11 años, parte de ellos puede estar en situación de explotación.

Abajo sigue una muestra de la distribución de los niños y adolescentes en conflicto con la ley:

Cuadro 2

Atención niños y adolescentes en conflicto con la ley penal, 2002 y 2005		
Servicio	2002	2005
Recepción	9.997	9.962
Observación	3.131	3.348
Cerrado	1.149	1.215
Semicerrado	1.012	1.111
Residencia de egreso	29	27
Libertad asistida	5.167	4.229
Total	20.485	

Fuente: Dirección de Planeación. Metas y Financieras 2002-2005.

C.2. Mecanismos de monitoreo

Los órganos de control o monitoreo pueden ser divididos en dos: los órganos judiciales y órganos de control, que son órganos estatales; y las organizaciones civiles, responsables por la vistoria y fiscalización de las actividades gubernamentales y el buen funcionamiento de las instituciones de atención a la población.

El sistema de monitoreo nacional que garantiza la ejecución del Código de la Infancia y la Adolescencia está formado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que como rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar es responsable por todo el funcionamiento de las instituciones encargadas de la protección de los niños, niñas y adolescentes,²⁴⁰ sea en los ámbitos nacional, depar-

239 <<http://www.unicef.org/colombia>>.

240 Artículo 16. *Deber de viigilancia del Estado. Todas las personas naturales o jurídicas, con personería*

tamental, distrital, municipal y resguardos o territorios indígenas. La Fiscalía General de la Nación es el órgano judicial público de monitoreo, y los órganos de control son la Procuraduría o Ministerio Público, la Contraloría y las Veedurías Ciudadanas, esta última una organización civil.

La Procuraduría General de la Nación es una institución pública de Colombia que representa a los ciudadanos ante el Estado. Es el máximo organismo del Ministerio Público, conformado además por la Defensoría del Pueblo, la Personería. La Contraloría General de la República es un ente autónomo e independiente que forma parte del Estado y su función es la vigilancia de la gestión fiscal y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la nación, y puede ejercer control preferente sobre asuntos de los departamentos y los municipios, los cuales también pueden tener contralorías locales, diferentes de las dependencias de la Contraloría General. La Fiscalía General de la Nación es un organismo adscrito al poder judicial en Colombia. Su principal función es investigar y acusar a los responsables de haber cometido un delito a partir del sistema penal acusatorio implementado con la Ley 906 de 2004. Este órgano existe desde la Constitución de Colombia de 1991, reemplazando a los antiguos tribunales de Instrucción Penal Criminal. Por último, las Veedurías Ciudadanas son juntas de vigilancia, comités de control social y desarrollo de los servicios públicos, comités de fiscalización, etc. Las Veedurías Ciudadanas constituyen una forma de control social de la gestión de bienes y servicios públicos y están compuestas por diferentes comités y juntas que controlan áreas específicas. Los Comités o Juntas de Veeduría son creados por organizaciones civiles o grupos de ciudadanos para fiscalizar.²⁴¹

Es de resaltar la importancia de la Defensoría del Pueblo y la presencia de defensores comunitarios en zonas de conflicto armado, como las comunidades afrocolombianas e indígenas. Sin embargo la Defensoría para los Derechos de la Niñez, perteneciente a la Defensoría del Pueblo, enfrenta problemas como la escasez de recursos para una acción continuada y para la extensión de acciones de los defensores comunitarios.

Otro importante mecanismo de monitoreo en el tema del conflicto armado se da a través de la Resolución 1.612 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 2005. Se trata de *“una herramienta fundamental para elevar la atención respecto de los graves efectos del conflicto armado interno en los niños, las niñas y los adolescentes, documentar la situación y darla a conocer a aquellos núcleos de acción que pueden adoptar medidas para mitigar los efectos nocivos del conflicto en la niñez y para orientar la respuesta del Estado y el diseño de la política pública desde un enfoque de derechos”*.²⁴²

La efectividad de los programas de protección y resocialización implementados por el ICBF muchas veces es contestada por organizaciones que actúan directamente junto a los niños y jóvenes. Su principal crítica es la exclusividad para la contratación de organismos externos, con lineamientos técnicos muy restrictos que acaban por dar *“un manejo muy semejante a las diversas situaciones”*.²⁴³

jurídica expedida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o sin ella, que aun con autorización de los padres o representantes legales, alberguen o cuiden a los niños, las niñas o los adolescentes, son sujetos de la vigilancia del Estado. De acuerdo con las normas que regulan la prestación del servicio público de Bienestar Familiar, compete al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como ente rector, coordinador y articulador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, reconocer, otorgar, suspender y cancelar personerías jurídicas y licencias de funcionamiento a las Instituciones del Sistema que prestan servicios de protección a los menores de edad o la familia y a las que desarrollen el programa de adopción.

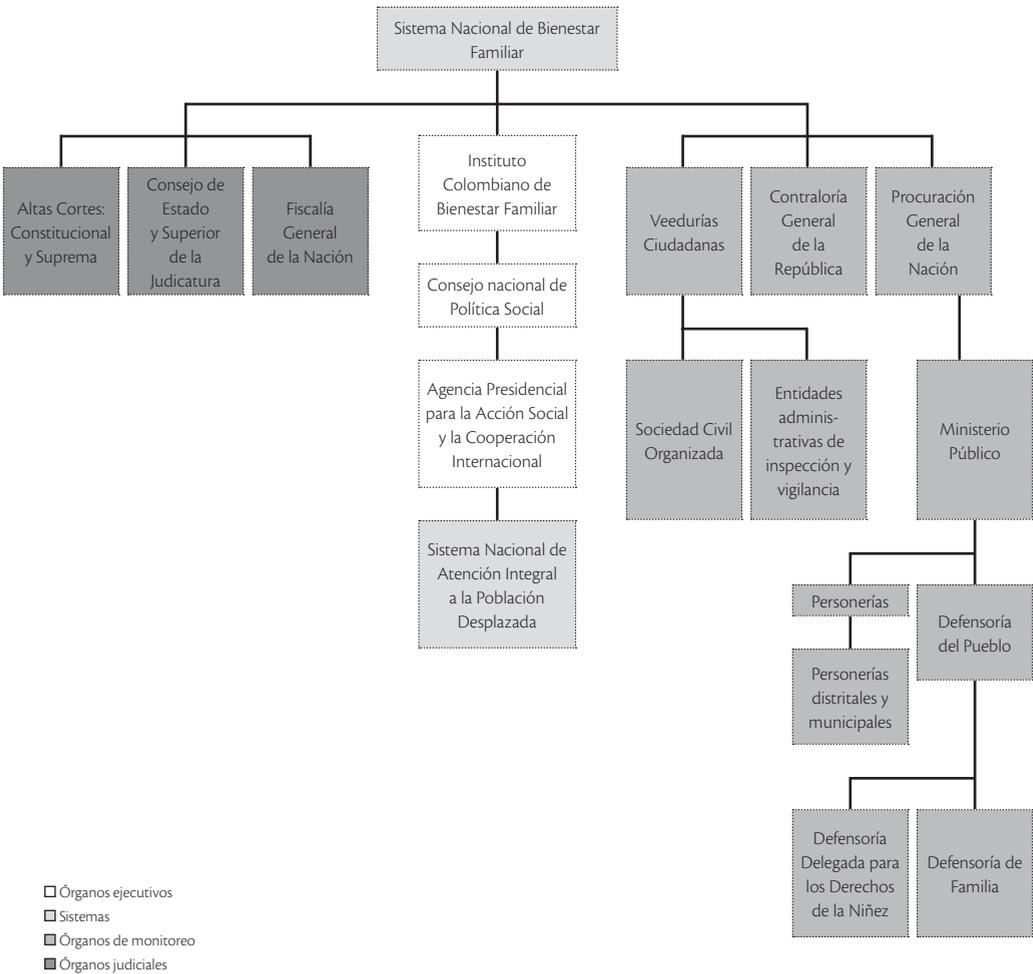
241 Fuente consultada: “La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil”. Fabio E. Velásquez C. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpano00171.pdf>.

242 Extracto del Informe realizado por la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO); p. 4.

243 Extracto del Informe realizado por la Fundación Géneros.05; p. 2.

Otra crítica constante es el número de profesionales disponibles en ICBF para atender una demanda muy grande de niños y adolescentes entre 0 a 18 años en los programas gubernamentales.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y DE COORDINACIÓN EN COLOMBIA



Fuente: elaboración propia.

D. Consideraciones finales

De forma general, Colombia tiene como gran desafío la superación de los conflictos armados y la protección de los niños, niñas y adolescentes involucrados en ello. Problemas como el desplazamiento forzado, el reclutamiento de niños y niñas por grupos armados, venta y tráfico de niños y jóvenes, la mayor vulnerabilidad de niñas en espacios de conflictos, invasiones de espacios públicos como hospitales y escuelas por los grupos armados, el fusilamiento de niños en el interior de los grupos armados, la reintegración de los adolescentes que huyen de los grupos extralegales y el apoyo del gobierno son parte de una realidad preocupante.

Lo anterior se hace más complejo porque el Estado colombiano no tiene información precisa sobre

la situación, lo que imposibilita la producción de políticas públicas eficientes. Extendiendo las preocupaciones y desafíos, la tasa de mortalidad en Colombia es una de las más altas de Latinoamérica, en buena parte debido a la pobreza en las regiones rurales y a la falta de información que pueda contribuir para la reducción de estas tasas.

Para lograr una estrategia completa de combate a la violencia contra NNA falta todavía considerar nuevas políticas de inclusión y de plena ciudadanía para NNA de los sectores en situación de desplazamiento por la pobreza y por el conflicto, que son utilizados por las mafias y por los grupos al margen de la ley. Es un comienzo muy importante la política que define la prohibición de actividades en torno del conflicto armado con el uso de niños, niñas y adolescentes por organismos estatales.

Colombia carece también de sistemas de datos y mecanismos de coordinación por los cuales circule más información en las redes de coordinación local y regional, y se necesita más soporte de los órganos centrales a las regiones más lejanas con el reto de combatir el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes.

La existencia de una centralización de la información y una coordinación integrada o articulada cuando hablamos sobre la niñez sigue siendo un desafío para este Estado. A pesar de haber un Consejo Central de Política Nacional e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), este órgano aún carece de una coordinación integrada y fortalecida con otros órganos fundamentales como la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Defensa, el Alto Comisionado para la Paz, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, el poder judicial y las autoridades regionales y locales, garantizando los derechos de los niños y adolescentes.

También se requieren lineamientos claros desde su nivel directivo para transformar la actuación de sus funcionarios, de acuerdo con los principios y enfoques de la Convención sobre los Derechos del Niño y del Código de la Infancia y la Adolescencia.

Muchas veces la centralización de todas las funciones en órganos únicos para monitorear o coordinar las políticas públicas no acaba con el problema, que puede permanecer cuando no hay equipo capacitado, profesionales para acompañar, presupuesto adecuado y un banco de datos que pueda almacenar toda la información, permitiendo que las próximas generaciones de profesionales tengan referencias de los trabajos ya desarrollados, fallas, logros y puntos de partida.

Aun en el nivel departamental y municipal se evidencia un problema de recarga de trabajo por la existencia de múltiples planes y comités, con frecuencia coordinados por las mismas instituciones y en los que participan reiteradamente los pocos funcionarios encargados de los temas de niñez. A pesar de la importancia de los comités y planes específicos para los temas, se crea la necesidad de Consejos Locales de Política Social coordinados por diferentes entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar que forman parte de los diversos comités, para que los planes se complementen y no se dupliquen esfuerzos y acciones. Es clave también un seguimiento que permita constatar el desarrollo de procesos y no solamente de acciones puntuales dispersas.²⁴⁴

Colombia conquistó una serie de mecanismos legislativos importantes para la protección de la niñez y adolescencia a partir de la década del 90. Pero fue con el Código de la Infancia y la Adolescencia en 2006 que concibió la protección integral no solo con garantías legislativas de superioridad de los derechos de los niños sobre los demás, sino también comprendiendo su capacidad de autonomía.

Otro desafío para el gobierno colombiano es enfrentar la explotación sexual y comercial de menores de 18 años. A pesar de la incorporación de leyes de protección y tratados internacionales, persiste la ausencia de una legislación específica para el cliente-explotador, que asimismo identifique a los intermediarios en las acciones de explotación (taxistas, personal de hoteles, etc.). Autoridades de policía, de justicia y protección de los NNA, así como ONG y entidades internacionales que trabajan contra la explotación sexual señalan la ausencia de legislación penal

244 Información disponible en el Informe de la Alianza por la Niñez Colombiana realizado especialmente para este informe, 2011, p. 6.

que persiga la conducta del “cliente” en una relación directa entre este y el niño o niña. El asunto a resolver es cómo perseguir al “cliente” como explotador y no como “adulto que establece una relación sexual” con un niño o niña. Resta la necesidad de establecer un tipo penal de explotación sexual comercial de menores de 18 años de edad diferente al tipo penal de acceso carnal abusivo (fijado en 14 años).²⁴⁵

Siguiendo una frecuencia en casi toda Latinoamérica, permanece la problemática en Colombia respecto de la poca edad requerida para el matrimonio, fijada para las mujeres en los 12 años y para los 14 años, lo que colabora con algunos eventos de venta de niñas por sus padres, alegando matrimonio como parte de acciones de comercio sexual de niños y niñas. Los cambios en la legislación pueden colaborar para cohibir estas acciones.

Además, en Colombia persiste la necesidad de mantener la información de los organismos internacionales actualizada, sobre todo del Comité de Derechos del Niño, fundamental para que las investigaciones que se realizan puedan contar con información oficial. Igualmente la información que llega a los órganos internacionales no contiene cifras exactas, lo que demuestra una deficiencia del gobierno en conducir la producción de sus índices. Persisten problemas en los bancos de datos estatales –como la duplicidad de información– al no existir hasta ahora un sistema integrado.

A pesar de la carencia de información respecto de la cantidad de niños y adolescentes afectados directa o indirectamente por los conflictos armados, el Estado colombiano, actualmente, ha demostrado gran interés en ampliar sus redes de información no oficial abriendo el diálogo con la sociedad civil y las organizaciones favorables o no a sus perspectivas y puntos de vista sobre las estrategias de acción de combate. Este es un gran paso en la construcción de acciones colectivas entre la sociedad civil y el Estado.

ECUADOR

A. Recomendación #1: Fortalecer los compromisos y medidas nacionales y locales

A.1. Políticas Públicas

Plan Nacional Decenal de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia

Para promover la ejecución del Código de la Niñez y Adolescencia fue creado en Ecuador el Plan Nacional Decenal de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, aprobado en 2004, mediante Resolución n.º 022. Este es el primer documento de planificación con enfoque de derechos. El plan fue elaborado con el esfuerzo conjunto de varios actores sociales e institucionales, estatales y de la sociedad en general, quienes con miras al año 2014, efectuaron los necesarios análisis, estudios, evaluaciones y propuestas que resultaron en 29 políticas que constituyen el marco referencial para la construcción de políticas de niñez y adolescencia, con sus respectivas metas y estrategias.²⁴⁶

245 Fuente: “Plan de Acción Nacional para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes menores de 18 años. 2006-2011”. ICBF - UNICEF - OIT - IPEC, Fundación Renacer, Bogotá, Colombia, 2006; p. 39.

246 Información de: CRC/C/ECU/4. 10 de julio de 2009. “Examen de los Informes presentados por los Estados Partes con arreglo al artículo 44 de la Convención. Cuartos informes periódicos que los Estados Partes debían presentar en 2007”. Ecuador. 20 de marzo de 2008. Código de la Niñez y Adolescencia, publicado por Ley n.º 100. en Registro Oficial 737 de 3 de enero del 2003. Congreso

El Plan desarrolla estrategias nacionales que garantizan el cumplimiento de las políticas integrales de niñez y adolescencia en las áreas de trabajo infantil²⁴⁷, salud y derechos sexuales y reproductivos,²⁴⁸ erradicación de los delitos sexuales,²⁴⁹ trata de personas, el tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual, laboral y otros modos de *“explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores”*,²⁵⁰ entre otros. A partir del Plan Nacional se elaboró la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia como instrumento para la gestión que organiza el conjunto de políticas públicas para el período 2007–2010, en el marco de la construcción y el fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia. Plantea metas, condiciones básicas y desafíos para garantizar su cumplimiento y los planes de acción correspondientes, a fin de organizar los programas y proyectos que se requiere fortalecer o iniciar y que se encuentran registrados como compromisos de cada uno de los ministerios e instituciones miembros del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. Hay un conjunto de metas prioritarias en la Agenda para todos los órganos del país, concebidas para garantizar cada uno de los derechos consignados en el Código de la Niñez y Adolescencia, y con relación al derecho a la protección tiene por objetivo *“conseguir que ningún niño, niña o adolescente realice trabajos prohibidos o peligrosos”* y *“protegerlos de cualquier forma de violencia y maltrato”*.

Hay también mecanismos de protección organizados por la sociedad civil e institucionalizados por el gobierno. Con el objetivo de posicionar las políticas de niñez y adolescencia en las elecciones de las autoridades locales y nacionales de 2006, el Movimiento Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes elaboró la Agenda Eitopolítica de la Niñez y Adolescencia, que contempla la priorización de las políticas del Plan Nacional Decenal de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. La Agenda Eitopolítica fue apoyada por 1 millón de votos de niñas, niños y adolescentes en todo el país, y se intitula *“Juntos por la equidad desde el inicio de la vida”*.

Fortaleciendo la concientización de la sociedad en general acerca de que el niño, niña o adolescente es sujeto de derecho, el Estado ecuatoriano, a través del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia ha emprendido dos importantes acciones: la conformación de una Red académica y el Plan de capacitación en derechos de niños, niñas y adolescentes, y la asistencia técnica a los organismos del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. En 2006 el consejo creó una red académica con el objetivo de formar alianzas de trabajo conjunto con instituciones académicas, públicas y/o privadas, interesadas en garantizar la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes. La idea central es trabajar con el enfoque de la doctrina de la protección integral en los establecimientos educativos de la educación, básica, intermedia y superior (colegios, universidades, institutos técnicos, centros de capacitación) para implementar nuevos métodos pedagógicos, mallas curriculares, estrategias, programas de capacitación adecuada y sistemática, buscando que los nuevos profesionales que trabajan con la niñez y adolescencia apliquen y participen en el conocimiento.

Algunos puntos a destacar en las políticas públicas ecuatorianas fueron reforzados con la creación de una serie de órganos institucionales importantes para este soporte. La conformación del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (SNADPINA) en las esferas nacional y cantonal; conformación de 29 Consejos Cantorales y cinco Consejos Consultivos de Niños, Niñas y Adolescentes (mayo 2005); establecimiento de Juntas de Protección de Derechos en tres municipios; creación del Sistema de Información sobre la Niñez y Adolescencia en el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) y la existencia de una justicia especializada en la Función Jurisdic-

Nacional.

247 Plan de erradicación progresiva del trabajo infantil, 2005.

248 Política nacional de salud y derechos sexuales y reproductivos, abril de 2005.

249 Plan nacional para la erradicación de los delitos sexuales en el sistema educativo, 2006.

250 Publicado en el *Registro Oficial* n.º 375, de 2 de octubre de 2006.

cional. Más allá están también el fortalecimiento del Consejo Metropolitano de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia y su Secretaría Ejecutiva, y el funcionamiento de Comisiones Especializadas y Consultivas.

Un punto que se destaca es la ampliación de la participación de niños, niñas y adolescentes. En 1990 se realizaron las primeras elecciones infantiles y se han desarrollado dos consultas nacionales a la niñez y adolescencia. En 1996 participaron 480.000 NNA, y en 2004 lo hicieron 670.000. Se ha impulsado la constitución de los gobiernos estudiantiles en un gran número de escuelas y la organización de Consejos Consultivos en algunos municipios.

Respecto al presupuesto, la ejecución de los gastos es insuficiente; una buena parte de los gastos públicos no están direccionados a la prevención o protección, el crecimiento del presupuesto público está orientado básicamente a programas de compensación social.²⁵¹ Igualmente los espacios de denuncia son precarios y no hay, por ejemplo, datos sobre el número de adolescentes que sufren violencia en los espacios de acogimiento y centros de internamiento.

Justicia juvenil

Aunque el sistema juvenil no tiene un número de adolescentes muy alto en sus estructuras (alrededor de 2.000 ingresos al año, de los cuales solamente un 6% a 8% ameritan la medida de internamiento, según el Informe del Foro Ecuatoriano), el tema de los adolescentes en conflicto con la ley en Ecuador ha recibido atención mediana por parte del Estado; con frecuencia el periodo en el que hay más presencia estatal es cuando el adolescente se inserta en el sistema de justicia juvenil y recibe atención institucional. Muchos especialistas indican que las mayores dificultades en este tema radican en la reinserción del adolescente infractor en la sociedad, debido a la ausencia de programas que prevengan a los niños, niñas y adolescentes en la comisión de delitos, conocimiento de su realidad social y familiar, implementación de Centros de Internamiento que cumplan con lo establecido en la norma, falta de capacitación del personal que allí trabaja.²⁵²

Como medidas de acción del Estado se destaca el Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, que incorporó recomendaciones para disponer de un sistema de justicia juvenil suficientemente ágil y dispuesto a emplear las medidas socioeducativas que mejor convenga a la protección de aquellos y a brindar un tratamiento especial a las adolescentes mujeres. Su política número 28 define la necesidad de un *fortalecimiento del sistema de justicia y de aplicación de medidas socioeducativas destinadas a adolescentes infractores*, que tiene como principales metas que 50% de los cantones dispongan de los componentes y redes de servicios del sistema de justicia juvenil para prevenir las infracciones y tratarlas, la aplicación de medidas no privativas de libertad y la reducción al 40% de los ingresos de adolescentes infractores a los Centros de Rehabilitación. Las estrategias para esto son básicamente la implementación de Sistemas de Justicia de Adolescentes en el ámbito del Poder Judicial y de los derechos colectivos, el fortalecimiento de la prevención y de los servicios legales y de aplicación de medidas socioeducativas, la integración de redes de organización de protección y la capacitación de la Policía, Ministerio Público y otros actores en el sistema de atención a infractores.

En junio del 2008 el Ministerio de Inclusión Económica y Social pasó la competencia de los Centros de Adolescentes Infractores al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. En la nueva Constitución el artículo 77, número 13, pasó a tener un sistema de medidas socioeducativas para adolescentes infrac-

251 Extracto del “Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia. Ecuador, 2004 -2015”. Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia - Secretaría Técnica del Frente Social, agosto, 2004; p. 82.

252 Datos de la investigación “Garantías del Adolescente Infractor en la Legislación Ecuatoriana”. Maestrante: Lola Maricela Acunso Quiñones, 2007-2008. Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador. Programa de Maestría en Derecho Procesal.

tores, proporcionales a las infracciones atribuidas. Así mismo, se señala que la ley deberá establecer medidas privativas y no privativas de la libertad y se prevé la excepcionalidad de las primeras. Actualmente está en desarrollo un sistema integrado con la Dirección Nacional de Policía Especializada en Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN)²⁵³ y los Juzgados de la Niñez y Adolescencia, a fin de tener un mejor seguimiento de cómo se están llevando a cabo los procesos de internamiento, lo que permitirá contar con información estadística confiable y oportuna de esta problemática.

Según estudios sobre el tema, la principal dificultad en esta área es fundamentalmente la ausencia de programas que prevengan a los niños, niñas y adolescentes en la comisión de delitos. No se crean los medios y condiciones necesarias para que se materialicen sus derechos, y hay una falta de planes y políticas encaminadas a hacer realidad lo establecido en los diferentes instrumentos jurídicos nacionales e internacionales. Esta temática aún es vista como secundaria en las políticas públicas para la niñez y adolescencia.²⁵⁴

No hay información sobre asistencia jurídica brindada a los y las adolescentes infractores, es prácticamente nula, dado que en el Ecuador es muy incipiente la participación de los defensores públicos, con la reciente modificación del nuevo Ministerio de Justicia. La poca información deriva del registro del Consejo Nacional de la Judicatura, que no distingue entre adultos y adolescentes infractores que han recibido una sanción del juez competente. Los Juzgados de la Niñez y Adolescencia llevan un registro del despacho de todos los procesos, sin diferenciar cuáles son resoluciones sobre adolescentes infractores, adopciones, alimentos, etc., lo cual no permite efectuar un real seguimiento de la aplicación de las medidas socioeducativas que establece el Código de la Niñez y Adolescencia.

Castigos corporales y malos tratos

.....

"Para hacer que el derecho a ser oído sea respetado plenamente, los funcionarios de justicia penal juvenil deberían ser capacitados para crear las mejores condiciones para que el adolescente pueda expresarse y, al mismo tiempo, adquirir las habilidades necesarias para saber escuchar. Lo cual, a su vez, debe suponer que aquellos funcionarios tengan en muy buena cuenta que el que está al frente de ellos es un sujeto de derecho y que, por ello, hay que respetarlo en plenitud".

Mauro Cerbino
flacso
Ecuador

.....

Según datos de la Dirección Nacional de Policía Especializada en Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN) en 2009, 1.468 niños, niñas y adolescentes escaparon de sus casas para evitar el maltrato físico y psicológico. Esta instancia policial recibió 1.513 denuncias por desapariciones de niños, niñas y adolescentes, de las cuales el 97% se originaron porque huyeron de sus hogares para no ser maltratados. El maltrato "se incrementa en las épocas de finalización del año lectivo, especialmente si el niño tiene bajo rendimiento escolar".²⁵⁵ Los grupos focales creados para este informe indican que el maltrato es uno de

253 Según datos proporcionados por la Policía Especializada en Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN), se ha detenido a un total de 7.087 adolescentes por delitos y contravenciones, no se ha especificado el sexo.

254 Garantías del Adolescente Infractor en la legislación ecuatoriana. Programa de Maestría en Derecho Procesal, Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador. Maestrante: Lola Maricela Acunso Quiñones, 2007-2008.

255 Noticia difundida en el diario *El Telégrafo*, sección Diversidad, artículo titulado "Niños huyen por

los temas más abordados por ellos, y la gran dificultad es con sus padres y responsables, que constantemente utilizan la violencia para relacionarse:

“Creemos que nos deben dialogar sobre la sexualidad, afectividad, mejorar el contacto físico en caricias y no en golpes. Creemos que nuestros padres no están preparados para educarnos en esas áreas” (grupo focal en la ciudad de Limones, Provincia de Esmeraldas, sobre el enfrentamiento a la violencia, adolescentes de entre 14 y 18 años).

El mismo año la DINAPEN recibió 1.109 denuncias de maltrato infantil, 556 de maltrato físico, 320 de maltrato psicológico, 220 de maltrato físico y psicológico y 13 denuncias de maltrato cometido por profesores/as en los establecimientos educativos.²⁵⁶ El examen periódico de las condiciones de internación indica que de acuerdo con la investigación realizada por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA), se identificaron 106 entidades que realizan acogimiento institucional en 14 provincias. La referida investigación indica que un total de 3.128 niños privados de su medio familiar fueron registrados en el 2006.

Explotación y abuso sexual

Según el documento “Informe 2009: Investigación sobre abuso sexual a niños, niñas y adolescentes en el Ecuador”, elaborado por la ONG Defensa de los Niños Internacional (DNI) con el apoyo del INFA, 548.289 niños, niñas y adolescentes han sufrido algún tipo de abuso sexual, de los cuales el 46,9% son hombres y 53,1% mujeres. Lo cual revela, por un lado, el alto porcentaje de niñas, niños y adolescentes víctimas de abuso sexual (21,4% de la población nacional) y, por otro, la mayor vulnerabilidad de las niñas y adolescentes mujeres frente al abuso sexual. Según el estudio, del conjunto de niñas, niños y adolescentes que refieren haber sido abusados sexualmente, el 38,5% son afrodescendientes, el 20,9% mestizos, el 17,8% blancos y el 14% indígenas; es decir, la población más vulnerable al abuso sexual es la de niños, niñas y adolescentes afrodescendientes.²⁵⁷

Las cifras han crecido en los últimos años: en 2005 se recibieron 557 denuncias; en el 2006, 376; en el 2007, 734; en el 2008, 967; y, entre los meses de enero a septiembre del 2009 se recibieron a escala nacional 723 denuncias. Es de resaltar que en todos estos años el mayor número de denuncias corresponde al delito de violación.²⁵⁸ Se suma a esto que pocos son los centros de recuperación física y psicológica para la reintegración social de los niñas, niños y adolescentes en Ecuador, a pesar de las altas tasas de víctimas entre ellos de delitos sexuales. Los servicios generalmente se han organizado en función de los casos de maltrato físico y psicológico, que son más frecuentes y están relacionados a golpes, insultos, humillación, etc., situaciones que aparentemente no requieren grandes inversiones para preparar a los equipos de profesionales, ni equipos o insumos materiales para su recuperación. Para atender situaciones de mayor gravedad como los delitos de explotación sexual, pornografía, violación y trata los servicios son escasos, no existe aún un registro nacional de los mismos para establecer cuántos existen. A pesar de la creación del Programa Nacional de protección especial, el país carece aún de información al respecto.

El gobierno de Ecuador impulsó, a través de dos fundaciones, el relevamiento de datos sobre el

violencia intrafamiliar” publicado el 16 de octubre del 2009; disponible en <http://www.telegrafo.com.ec/diversidad/noticia/archive/diversidad/2009/10/16/Ni_F100_os-huyen-por-violencia-intra-familiar.aspx>.

256 Fuente: Base de Datos de la Dirección Nacional de Policía Especializada en Niños, Niñas y Adolescentes, DINAPEN.

257 Noticia difundida en el diario *El Telégrafo*, sección Diversidad, reportaje titulado “Los niños reconocen el abuso sexual” publicado el 6 de octubre de 2009; disponible en <http://www.telegrafo.com.ec/diversidad/noticia/archive/diversidad/2009/10/06/Los-ni_F100_os-reconocen-al-abuso-sexual.aspx>.

258 Fuente: Base de Datos de la Dirección Nacional de Policía Especializada en Niños, Niñas y Adolescentes, DINAPEN.

número de niñas y adolescentes rescatadas de situaciones de explotación sexual y que recibieron atención en estos programas. El total de rescates fue de 100 niñas y adolescentes mujeres, y se logró proteger a 963 NNA en situación de alto riesgo.

Niñez desplazada

Según datos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en el país se encontrarían en calidad de refugiados 34.046 niños, niñas y jóvenes comprendidos entre los 6 y 17 años de edad, y 13.314 entre los 0 y 5 años. Esto aparece como un serio problema en Ecuador y demanda políticas públicas para sanar sus deficiencias. Así, hay algunos problemas como la presencia de una gran población desplazada de Colombia; un alto índice de criminalidad, violencia, y explotación de niños, niñas y adolescentes y tráfico de armas. Entre 2004 y 2006, alrededor de 7.500 personas solicitaron asilo anualmente. Se calcula que cerca del 27% de los solicitantes de asilo eran menores de 18 años. Aunque el Código de la Niñez y Adolescencia de 2002 establecía una política específica de protección de la infancia en caso de desastre o conflicto armado, no describe ninguna política de protección especial para los niños y niñas refugiados.

De acuerdo con los informes de la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, no existen datos estadísticos divididos por edad indicando los niños, niñas y adolescentes que ingresaron en el país huyendo del reclutamiento forzoso o que han pertenecido a grupos armados. Sin embargo, ACNUR estima que entre 10 y 15% de los NNA refugiados han estado involucrados en conflictos armados. La organización cree que 70% de este grupo de niños, niñas y adolescentes está huyendo de reclutamiento o intento de reclutamiento forzoso por parte de grupos ilegales envueltos en el conflicto interno colombiano, y alrededor del 30% han participado activamente en el conflicto armado, mientras que otra parte son víctimas de la desintegración de estructuras familiares y/o muertes de padres y otros familiares, y otras causas conexas al conflicto.

Trata de niños, niñas y adolescentes

Como acción para la trata de niños se resalta la Política 26 del Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia elaborado para su implementación entre 2004 y 2015, que indica la protección contra el maltrato, el abuso y acoso sexual, el tráfico y la explotación sexual comercial como meta para las políticas y estrategias de la acción pública y privada a favor del ejercicio de sus derechos. En tal sentido constituye una herramienta fundamental para la realización de planes, programas y proyectos encaminados a proteger a niños, niñas y adolescentes. Entre estas metas está la eliminación de la explotación y el tráfico sexual comercial de las adolescentes, incluyendo las formas asociadas de violencia, y eliminar su acceso al servicio doméstico para impedir el maltrato y la explotación sexual. Las estrategias para esto son la modificación de la Ley de Registro Civil para dificultar el tráfico y pérdida por suplantación, más control sobre los flujos de los NNA hacia afuera del país; también impulsar mecanismos de control como defensorías comunitarias y veedurías sociales, fortalecimiento de los servicios existentes y disminución de la impunidad.

Trabajo infantil

La explotación económica, incluido el trabajo infantil, se explica en Ecuador debido a la elevada pobreza y las necesidades económicas de los hogares. El problema está en el trabajo que pone en riesgo el desarrollo físico, emocional y moral de los niños, niñas y adolescentes, así como aquel que afecta la educación de los niños y su capacidad de adquirir las facultades necesarias para su vida como adultos. Hasta el año 2004 había aproximadamente 560.000 niños de 5 a 17 años que trabajaban; de estos, la mayoría vivían en el campo. Los índices son tan altos que indican que casi tres de cada diez niños

residentes en las áreas rurales trabajaban (27%), cuatro veces más que en las ciudades (7%). De todos los niños trabajadores en el país de entre 5 y 17 años de edad, el 69% vivía en el campo y el 31% en las ciudades. Esto indica que las políticas públicas contra el trabajo infantil deben estar en su mayoría direccionadas hacia el campo.

Con respecto a la prevención del trabajo infantil actualmente Ecuador tiene como una de sus acciones más importantes el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, hecho para ser implementado entre 2008 y 2013. El plan, formulado por el Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil (CONEPTI), cuenta con 12 objetivos para orientar las acciones del Estado, y tiene como meta principal garantizar el trabajo estable justo y digno, a través de la *“creación de empleo incluyente y no discriminatorio que permita alcanzar un mayor bienestar individual y social, que genere capacidades en la persona, que sea productivo bajo condiciones de igualdad, seguridad y dignidad; y la obligación de resolver problemas como el trabajo informal, la estabilidad laboral, el trabajo infantil y a la generación de políticas que atiendan a grupos vulnerables”*²⁵⁹

Además del Plan Nacional del Trabajo Infantil, existen también el Plan Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil, El Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia y el Plan Nacional de Empleo Juvenil con enfoque de Género; estos surgen vinculados al Plan Nacional para atender las necesidades específicas.

Comunidades indígenas y/o afrodescendientes

De acuerdo a los datos del Censo registrados por el Sistema Integrado de Indicadores Sociales (SINIÑEZ), 8,2% de los niños, niñas y adolescentes de Ecuador son indígenas, y 4,9% son afroecuatorianos. Por lo anterior hay un porcentaje relevante de NNA que necesitan de acciones públicas específicas para tener su desarrollo cultural preservado. Además, las peores tasas de desarrollo, niveles de acceso a servicios públicos de salud o incluso las peores formas de trabajo infantil afectan a estas poblaciones (con excepción de la educación primaria, respecto de la que la última encuesta de hogares reporta que tanto el 91% de los niños y niñas indígenas, como no indígenas, asisten a la educación primaria).²⁶⁰

Como acción para minimizar estos desniveles se implementó la Agenda de la Niñez Indígena, que busca garantizar a los pueblos indígenas hablar su lengua y vivir de acuerdo con su cosmovisión. Existe en este sentido la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, cuya misión es emprender el desarrollo como política pública de la educación intercultural bilingüe, buscando mejorar la calidad de la educación, garantizar que ningún niño, niña o adolescente se quede sin ella, la prioridad de contar con mayor presupuesto para la producción de materiales didácticos e infraestructura. En cuanto a la salud, la agenda busca recuperar procesos de alimentación, nutrición y medicina tradicional y el reconocimiento desde el Estado de la sabiduría, conocimientos y prácticas de los pueblos indígenas.

Aún persisten las dificultades para trabajar en la protección de los NNA indígenas y su vulnerabilidad frente la violencia. En el Informe del Observatorio Alerta²⁶¹ se ha detectado que el maltrato es uno de los más graves problemas que sufren los niños y niñas indígenas, cercados por la discriminación y mayor vulnerabilidad, siendo las políticas públicas de protección a estos grupos insuficientes para protegerlos de acciones violentas y posibles violaciones que los afecten especialmente.

A pesar de no haber mucha información sobre las comunidades afroecuatorianas esto se identificó en los grupos focales, donde son representados como víctimas de discriminación en los espacios

259 Extracto del “Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2008-2013”.

Revisado y Articulado a las políticas nacionales Plan Nacional de Desarrollo y Agenda Social de la Niñez y Adolescencia. Comité Nacional Para Pa Erradicacion Progresiva del Trabajo Infantil (CONEPTI), Secretaría Técnica.

260 Datos del informe “Niñez Indígena: la doble exclusión”. Observatorio Alerta, mayo 2007.

261 “Niñez Indígena: la doble exclusión”. Observatorio Alerta, mayo 2007.

escolares y en las comunidades.

A.2. Mecanismos de coordinación

.....
"La violencia en sus manifestaciones implícitas, sutiles o explícitas, muchas de ellas normalizadas y, por tanto, no cuestionada ni denunciada; donde las relaciones de desconocimiento del otro/a, asimétricas y de poder tienen preeminencia y requieren de servicios integrales y especializados con capacidad de acompañar los procesos de cambios en las relaciones cotidianas en ámbitos familiares y comunitarios, con componentes de protección y restitución de los derechos".

*Consortio de Organizaciones No Gubernamentales a favor de la Familia e Infancia
Ecuatoriana (confie)
Ecuador*

.....

Las funciones de ejecución e implementación tienen como órgano público principal el Instituto del Niño y la Familia (INFA), adscrito al Ministerio de Inclusión Económica y Social y compuesto por el Estado y la sociedad civil. Es el órgano ejecutor de las políticas de protección especial de niñez y familia, pero está debilitado y no cuenta con presupuesto suficiente. Además, no existe una política pública integral que de manera sistémica asuma la complejidad de respuestas que la violencia en sus diferentes manifestaciones y ámbitos requiere.

Como principal órgano de implementación está el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA), responsable de formular, implementar, consolidar las políticas públicas de la niñez y adolescencia. Más allá de administrar los recursos para impulsar la aplicación del Código de la Niñez y Adolescencia en todo el país, es el órgano rector del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, cuya función principal es la definición y vigilancia de la política pública de protección integral y está vinculado a la Secretaría Ejecutiva Nacional.

El Código ha creado un sistema completo de protección, integrado por tres niveles de organismos que incluyen al Consejo Nacional y los Cantonales de Planificación, Control y Evaluación, las Juntas Cantonales y la Administración de Justicia Especializada de la Niñez y la Adolescencia como organismos de control y exigencia de los derechos. Otros organismos como la Defensoría del Pueblo, Defensorías Comunitarias y Policía especializados en Niñez y Adolescencia también participan del sistema.

El Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia se establece para asegurar el ejercicio y garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes. En el artículo 150 del Código de la Niñez y Adolescencia, el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia es definido como *"un conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades y servicios, públicos y privados, que definen, ejecutan, controlan y evalúan las políticas, planes, programas y acciones con el propósito de garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia; define medidas y procedimientos; sanciones y recursos, en todos los ámbitos para asegurar la vigencia, ejercicio, exigibilidad y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes"*.

Más allá de los organismos de coordinación nacional, existen también los organismos locales llamados Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia (CCNA). Según lo dispuesto en el artículo 201 del Código de la Niñez y Adolescencia, los Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia son organismos colegiados de nivel cantonal, integrados paritariamente por representantes del Estado y de la sociedad civil, encargados de elaborar y proponer políticas locales al Consejo Cantonal. Gozan de personalidad jurídica de derecho público y de autonomía orgánica, funcional y presupuestaria. Los CCNA son parte, al igual que el Consejo Nacional, de los organismos de definición, planificación, control y

evaluación de políticas del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral.

Hasta la actualidad se han conformado en todo el país 106 Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia, y es preciso señalar que en más de una decena de cantones en el país se han dado procesos similares de estructuración, persiguiendo la meta de cubrir la totalidad de los 219 que existen en el país.

La participación de los niños, niñas y adolescentes también es garantizada a través del Consejo Consultivo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes y los Consejos Consultivos Cantonales. Son espacios de participación de las niñas, niños y adolescentes en la construcción de políticas públicas. El 30 de julio de 2007 se conformó el Consejo Consultivo Nacional, constituyéndose en el primer espacio de participación en América Latina. El Consejo Consultivo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes está conformado por niños, niñas y adolescentes, de 8 a 16 años de edad, representantes de cada provincia del país en la Directiva del Consejo Consultivo Nacional. Los miembros del Consejo Nacional Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes fueron elegidos mediante un proceso democrático y participativo que se realizó en cada una de las provincias del país, comenzando a nivel cantonal. Actualmente existen alrededor de 80 consejos consultivos cantonales de niñas, niños y adolescentes en todo el país; también se cuenta con los equipos provinciales que continúan el proceso de establecimiento.

Según el informe del CONFIE²⁶² hay también coordinaciones interinstitucionales que se han creado a través de los ministerios coordinadores para responder a algunos temas de manera más consistente, pero aún son insuficientes estos esfuerzos. En los últimos dos años se ha concentrado el poder en el ejecutivo, perdiendo espacio los gobiernos descentralizados. De esta forma, la respuesta institucional a la violencia en general se ha dado a través de dos mecanismos: campañas comunicacionales y reformas a la ley penal para aumentar las penas, e incluso el intento de rebajar la edad de imputabilidad de los adolescentes en conflicto con la ley penal o infractores.

CONFIE también afirma que con este proceso de transformación político-institucional con concentración del poder ejecutivo a nivel central se postergaron los procesos locales. El recientemente aprobado Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) ha cubierto algunos vacíos constitucionales y organiza el sistema de competencia de los diferentes niveles de gobierno. El desafío que persigue es implementar el Sistema Nacional de Competencias, para lo cual se requiere previamente proceder a la organización y funcionamiento de la estructura institucional que prevé la ley.

B. Recomendación #2: Prohibir toda violencia contra los niños

B.1. Pactos internacionales

Ecuador tiene una legislación muy reciente con su última Constitución en 2008, y se encuentra en un momento de transición y adaptación de sus instituciones a las nuevas leyes. Por ejemplo, este año el país pasa por una serie de plebiscitos para efectuar cambios legislativos. Desde el punto de vista internacional el país sigue al día en la suscripción y ratificación de Convenios internacionales y ha realizado importantes avances para adecuar su legislación interna a los mandatos de la Convención.

La suscripción y adopción de los compromisos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño ocurrió en marzo de 1990, y también ratificó los protocolos de la Convención y Convenios con la OIT sobre trabajo infantil (138 y 182). Los protocolos facultativos contra la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes y contra el tráfico ilícito y trata de niños, niñas y adolescentes, en el Estado ecuatoriano fueron suscritos y ratificados en 2004.

Otros mecanismos internacionales fueron adoptados por el Estado ecuatoriano para la protección de los niños, niñas y adolescentes: Convenio de La Haya sobre los “aspectos civiles de la sustracción in-

262 Informe del Consorcio de Organizaciones No Gubernamentales (CONFIE). Marzo, 2011 (material hecho especialmente para este informe).

ternacional de menores”, realizado el 25 de octubre de 1980; Convenio de La Haya sobre la protección de los niños y la cooperación en materia de adopción internacional, realizado el día 29 de mayo de 1991; Convenio de La Haya relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños, acordado el 19 de octubre de 1996; Convención Interamericana sobre restitución internacional de menores, ratificada el 25 de enero de 2002; y Convención Interamericana sobre tráfico internacional de menores, ratificada el 20 de mayo de 2002.

B.2. Normas internas

Código de la Niñez y Adolescencia

El más importante documento de protección de los niños, niñas y adolescentes en Ecuador es el Código de la Niñez y Adolescencia, publicado en 2003 en el Registro Oficial 737. El código tiene como principales directrices la necesidad de protección del niño sobre todos los otros intereses, con la finalidad de tener como prioridad los derechos de los niños, niñas y adolescentes sobre todas las autoridades administrativas y judiciales, y establece para las instituciones públicas y privadas el deber de ajustar sus decisiones y acciones para su cumplimiento. O sea, en caso de conflicto, los derechos de los niños, niñas y adolescentes prevalecen sobre los derechos de los demás.

La Constitución de la República Ecuatoriana de 2008 tiene como una fuente de inspiración la Convención sobre los Derechos del Niño, con el reconocimiento político y jurídico del concepto del Niño Ciudadano y Niño Prioridad Nacional. Así la protección debe ocurrir en todas las áreas que inciden en su desarrollo. En cuanto a la violencia, este tema es enfocado en la Constitución Ecuatoriana a partir de su artículo 46, número 4, que señala que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a ser protegidos contra todo tipo de violencia, abuso, explotación sexual o la negligencia que los provoque.

También en el artículo 66 de la Constitución, número 3 b), se reconoce el derecho a la integridad personal, el derecho a una vida libre de violencia en el ámbito público y privado, en especial contra mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, etc. O sea, cuando hablamos sobre violencia contra los NNA la Constitución del Ecuador y el Código de la Niñez y Adolescencia garantizan la protección en todos los ámbitos de la sociedad y atienden necesidades específicas de aquellos más vulnerables de la sociedad. El Código de la Niñez también garantiza la protección contra formas de violencia física, psicológica o sexual en espacios intra-familiares, y autoriza el Estado a intervenir y tener la tutela de los NNA que sufran violencia (art. 122).

Explotación y abuso sexual

El Código Penal de Ecuador establece los delitos sexuales, la pornografía infantil y el delito de trata de personas y trata de personas con fines de explotación sexual, para los efectos de la protección integral y especial. Con las Reformas al Código Penal de 2005, publicadas en el *Registro Oficial n.º 45*, se tipificaron los “delitos de explotación sexual hacia los menores de edad”. Estas reformas son el resultado de la denuncia de varios casos de explotación y vulneración grave de derechos frente a los cuales se encontraron vacíos de tipificación y de las penas que buscaran su punición.

También el Código de la Niñez y Adolescencia establece las siguientes definiciones: a) Abuso sexual es todo contacto físico, sugerencia de naturaleza sexual, a los que se somete un niño, niña o adolescente, aun con su aparente consentimiento, mediante seducción, chantaje, intimidación, engaños, amenazas, o cualquier otro medio. b) Prostitución infantil es la utilización de un niño, niña o adolescente en actividades sexuales a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución. c) Pornografía infantil es toda representación, por cualquier medio, de un niño, niña y adolescente en actividades sexuales explícitas, reales o simuladas; o de sus órganos genitales, con la finalidad de promover, sugerir

o evocar la actividad sexual.

El Estado ecuatoriano prohíbe la utilización y/o difusión de la imagen de NNA víctimas de delitos sexuales. De acuerdo al Código de la Niñez y Adolescencia en relación al derecho a la dignidad e imagen de niños, niñas y adolescentes, en su artículo 52 se prohíbe:

a) La publicación o exhibición de noticias, reportajes, crónicas, historias de vida o cualquiera otra expresión periodística con imagen o nombres propios de niños, niñas o adolescentes que han sido víctimas de maltrato o abuso.

b) La publicación o exhibición de imágenes y grabaciones o referencias escritas que permitan la identificación o individualización de un niño, niña o adolescente que ha sido víctima de maltrato, abuso sexual o infracción penal, y cualquier otra referencia al entorno en el que se desarrollan.

Trata de niños, niñas y adolescentes

El Código de la Niñez y Adolescencia puntúa en el Título IV la conceptualización y leyes protectoras contra el maltrato, abuso, explotación sexual, tráfico y pérdida de niños, niñas y adolescentes. Además, el Código considera medios de tráfico, entre otros, la sustitución de persona, el consentimiento fraudulento o forzado y la entrega o recepción de pagos o beneficios indebidos dirigidos a lograr el consentimiento de los progenitores, de las personas o de la institución a cuyo cargo se halla el niño, niña o adolescente. Siendo así, hay normas pertenecientes al Código para su protección, donde las medidas descritas para prevenir la trata obligan al Estado a adoptar medidas legislativas, administrativas, sociales, educativas y de otra índole y la adopción de políticas y programas de *“asistencia a la niñez y adolescencia y a las personas responsables de su cuidado y protección, con el objeto de prevenir estas formas de violación de derechos; la prevención e investigación de los casos de maltrato, abuso y explotación sexual, tráfico y pérdida; la búsqueda, recuperación y reinserción familiar, en los casos de pérdida, plagio, traslado ilegal y tráfico; y, el fomento de una cultura de buen trato en las relaciones cotidianas entre adultos, niños, niñas y adolescentes; el desarrollo de las políticas y programas a los que se refiere este artículo, se asegurará la participación de la sociedad, la familia, los niños, niñas y adolescentes”*²⁶³

Comunidades indígenas y/o afrodescendientes

En Ecuador existen 13 nacionalidades indígenas con presencia en las tres regiones del país, que básicamente son constituidas por pueblos indígenas y afroecuatorianos. El Derecho a la identidad cultural es garantizado por la Constitución en el artículo 84, que establece que el Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas el respeto al orden público y a los derechos humanos. También el Código de la Niñez y Adolescencia establece en su artículo 34 el derecho a la identidad cultural de los niños, niñas y adolescentes. Además de esto, el código en su artículo 7 garantiza y reconoce *“el derecho de los niños, niñas y adolescentes de nacionalidades indígenas y afroecuatorianos, a desarrollarse de acuerdo a su cultura y en un marco de interculturalidad, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de la República, siempre que las prácticas culturales no conculquen sus derechos”*. Aparte de las garantías a las comunidades indígenas y afrodescendientes, no hay una ley específica contra la violencia sufrida por estos pueblos. El Estado reconoce al país como una nación multiétnica, instituyendo el respeto y reconocimiento a la diversidad cultural y a los derechos individuales y colectivos de todos los pueblos y nacionalidades que habitan el territorio ecuatoriano.

Justicia juvenil

Una reforma importante en los últimos años en Ecuador fue la transformación de los Tribunales de

263 Extracto del Código de la Niñez y Adolescencia, Título IV, art. 74.

Menores a Juzgados de la Niñez y Adolescencia, iniciándose una especialización de la administración de justicia para niños, niñas y adolescentes y el nombramiento de procuradores de adolescentes infractores dentro del Ministerio Público. La aplicación de las mencionadas disposiciones se concreta en el libro IV del Código de la Niñez y Adolescencia, que establece las garantías, instituciones y procedimientos especializados para el juzgamiento de adolescentes en conflicto con la ley penal. Una serie de garantías en los derechos de los NNA pudieran constar en la legislación, como la condición de detención en recintos distintos a los de los adultos.

El artículo 330 del Código de la Niñez y Adolescencia establece que para adolescentes que no han cumplido 14 años de edad procede el internamiento solo por delitos de asesinato, homicidio, violación, plagio de personas o robo con resultado de muerte, y para los que han cumplido 14 años procede el juzgamiento de delitos cuya sanción está prevista en la legislación penal ordinaria con pena de reclusión.

En el Ecuador está prohibida la pena de muerte para niños, niñas y adolescentes y la prisión perpetua. La Constitución Política de la República establece varias garantías para el ejercicio de los derechos civiles. Se prohíben las penas crueles, las torturas, asimismo todo procedimiento inhumano, degradante o que implique violencia física, psicológica, sexual o coacción moral, y la aplicación y utilización indebida de material genético humano. Actualmente el país pasa por una transición de responsabilidades, donde la justicia juvenil será del Ministerio de la Justicia y no hay mucha información sobre cuáles son las reglas que van a regir a este grupo de adolescentes.

Trabajo infantil

La Ley reformativa al Código del Trabajo (2005, publicada en el *Registro Oficial* n.º 167), establece normas condecenas con el Código de la Niñez y Adolescencia para la prevención y erradicación de la explotación laboral de niños, niñas y adolescentes y los trabajos prohibidos y peligrosos. Así, el Congreso Nacional del Ecuador aprobó una serie de reformas al Código del Trabajo, en las cuales se incluyen aspectos relacionados con la regulación de la contratación de adolescentes, las medidas de protección para niños, niñas y adolescentes, los tipos de trabajos prohibidos, la preservación de la edad mínima, la definición de sueldos, salarios, retribución accesorias y remuneraciones; el límite de la jornada de trabajo para adolescentes, la concurrencia a la escuela, los registros que deben llevar los empleadores, los exámenes médicos de aptitud, los accidentes o enfermedades atribuibles a empleadores, las sanciones, la inspección por las autoridades, atribuciones del inspector, indemnizaciones, prevención de riesgos y otros aspectos sustantivos de protección y garantía de derechos en la esfera laboral. También se definió la edad mínima para el trabajo, autorizándola a partir de los 15 años de edad.

Pero los avances constitucionales promovidos por Ecuador no cambiaron la legislación que autoriza la edad mínima para contraer matrimonio en 12 años para niñas y 14 años para niños con consentimiento parental. El gobierno, a través del informe CRC/C/ECU/Q/4/Add.1, informó que a pesar de que la edad mínima para contraer matrimonio sigue siendo la misma, el CNNA elabora una propuesta de reforma al Código Civil para corregir dicha falta, que debería ser presentada a finales de 2010.

C. Recomendación #11: Elaborar y aplicar sistemáticamente sistemas nacionales de reunión de datos e investigación

C.1. Sistemas de información y bases de datos

En 2005 se inició la construcción del Sistema de información nacional de niñez y adolescencia para incrementar el Sistema Estándar de Gestión creado en 2003-2004 para los programas de desarrollo infantil de 0 a 5 años. El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia decidió adoptar en 2004 el Sistema Estándar de Gestión como uno de los sistemas oficiales del Consejo Nacional de la Niñez y Ado-

lescencia, para estandarizar las variables y acordar períodos de actualización y formatos de informes. Ya había un sistema anterior que tenía información correspondiente a algunas variables básicas para el registro y recolección de información de niños y niñas que son atendidos en los diferentes programas y que permitirán la construcción de los indicadores nacionales de niñez. Con esta base de información la intención fue la ampliación de los programas de protección especial y de adolescentes infractores. En este último proceso intervino el Ministerio de Inclusión Económica y Social a través de la Dirección de Atención Integral de la Niñez y Adolescencia (DAINA), actualizando su Sistema de Información para la Infancia (SIPI)²⁶⁴.

Sin embargo, a pesar de la construcción de sistemas integrados de información, los principales estudios e investigaciones sobre el tema de la violencia contra NNA en Ecuador señalan que las estadísticas son magras y dispersas, sin una periodicidad pues dependen de la asignación de fondos específicos.²⁶⁵ Según información del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (ODNA), *“el plan de erradicación de la violencia demanda la creación de sistemas de información y se cuenta con diferentes fuentes de información que podrían alimentar dicho sistema –sistema judicial, policía de la niñez, juntas protectoras, ministerio público, defensoría del pueblo, causas de muerte, causas de internación hospitalaria, encuestas de la niñez, entre otras—; se han hecho pocos esfuerzos para sistematizar y desarrollar sistemas de información rigurosos, con definiciones estandarizadas que permitan dar cuenta de los cambios de este fenómeno en la sociedad ecuatoriana”*²⁶⁶

Desde 2007 varios fueron los intentos para consolidar un sistema de información para la protección especial, en donde la violencia sea uno de los ejes centrales. La iniciativa buscaba establecer un seguimiento permanente a los distintos ámbitos que una política de protección especial debería consolidar. El Observatorio de los Derechos de la Niñez, a pedido del INFA, siguió con la investigación y la propuesta, con indicadores estandarizados para establecer este sistema de información; sin embargo, los continuos procesos de reestructuración por los que atraviesa el INFA, desde su creación como entidad pública, han dejado por fuera la importancia de levantar y consolidar un sistema de información que permita poner en evidencia el tema de la violencia y dar seguimiento a la política. Por su parte, el Consejo Nacional de la Niñez, órgano encargado de velar por el cumplimiento de la política pública en el campo de la infancia, tampoco ha hecho esfuerzos para consolidar este reto.²⁶⁷

Datos estadísticos

En 2006 el relevamiento del INEC constató que la población de niños, niñas y adolescentes en Ecuador corresponde a 5,1 millones personas menores de 18 años, de un total de 13,4 millones de la población. Ellos corresponden entonces a casi 38% de la población. En el cuadro 1 es posible ver la división por edad y localización de los niños.

264 Fuente: CRC/C/ECU/4.

265 Informe del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (ODNA). Marzo, 2011 (material hecho especialmente para ese informe general sobre Latinoamérica).

266 Informe del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (ODNA). Marzo, 2011 (material hecho especialmente para ese informe general sobre Latinoamérica).

267 Informe del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (ODNA). Marzo, 2011 (material hecho especialmente para ese informe general sobre Latinoamérica).

Cuadro 1

Población infantil y adolescente del Ecuador					
Población total por grupos de edad	Urbana	Rural	Total	Porcentaje en relación a la población total	Porcentaje en relación a la población de 0 a 17 años
0 a 5 años	931.035	546.514	1.477.549	10,96	28,87
6 a 11 años	1.111.820	706.476	1.818.296	13,48	35,52
12 a 17 años	1.160.475	662.173	1.822.648	13,52	36,61
0 a 17 años	3.203.330	1.915.163	5.118.493	37,96	100
A partir de 18 años	5.736.778	2.628.717	8.365.505	62,04	-
Total	8.940.108	4.543.880	13.483.988	100	-

Fuente: Encuesta de empleo, desempleo y subempleo, ENEMDU, 2006.

Según datos del ENEMDU 2006, cuatro de cada diez personas son pobres en el área urbana y ocho de cada diez en el área rural. En cuanto a la autodefinición étnica de los jefes de hogares, nueve de cada diez indígenas y ocho de cada diez negros son pobres, en tanto que cinco de cada diez personas autocalificadas como blancos son pobres. Si se establece una línea de extrema pobreza, 9% son pobres en espacio urbano, con aproximadamente 280.000 niños, niñas y adolescentes viviendo en la absoluta pobreza en las ciudades de Ecuador.²⁶⁸ Casi 7 de cada 10 niños y niñas ecuatorianos vive en hogares pobres (NBI). El 8% de los niños y niñas corresponden a hogares en los cuales los padres han debido migrar por falta de empleo. Casi 3 de cada 10 niños y niñas vive en hogares que reciben un bono subvencionado por el Estado denominado Bono de la Pobreza (de desarrollo humano, según el gobierno).

Los datos de niños y adolescentes según sus grupos étnicos indígenas y afroecuatorianos fueron relevados en el Censo de 2001. El Censo revela que 8% de la población de niños es indígena y 4% son afroecuatorianos. En el cuadro 2 es posible verificar las divisiones conforme las edades y etnias:

Cuadro 2

Distribución por grupos etarios de niñas, niños y adolescentes indígenas y afroecuatorianos					
Grupos etarios	Porcentaje de nna indígenas	Número de nna indígenas	Porcentaje de nna afroecuatorianos	Número de NNA afroecuatorianos	Total de niños y adolescentes
Años de edad	(n/N) 100	n	(n/N) 100	N	N
Niños y adolescentes	8,04	392.938	4,9	235.823	4.795.631
0 a 5 años	8,53	138.033	4,8	76.453	1.599.720
6 a 11 años	8,13	135.615	4,9	80.678	1.639.528
12 a 17 años	7,47	119.290	5,1	78.692	1.556.383

Fuente: Censo de población y vivienda, INEC, 2001. Datos extraídos de crc/c/ecu/4.

Los pocos datos que están disponibles a través de la Dirección de Atención Integral de la Niñez

y Adolescencia (DAINA) indican el número de personas menores de 18 años detenidas por la policía debido a un presunto conflicto con la justicia: en 2006 fueron 5.865 adolescentes aprehendidos por delitos a escala nacional, mientras que en 2007 este número bajó a 2.317.²⁶⁹

En cuanto a la violencia presente en el cotidiano de los NNA, se ha podido determinar que sigue presente y va en aumento. Por ejemplo, mientras en el año 2000 el 35% de NNA –de entre 5 y 17 años– manifestaba que sus padres reaccionaban de manera violenta²⁷⁰ para resolver los conflictos, en el año 2010 esta cifra fue de 44%. Por otro lado, en el ámbito de la escuela o el colegio el maltrato que sufren por parte de sus maestros también ha ido en aumento. En el 2000, 2 de cada 10 NNA –de 5 a 17 años– reportaron que, cuando cometían una falta en la escuela/colegio, sus maestros reaccionaban con medidas violentas –privación de recreos, golpes o insultos–. En el 2004 la cifra había ascendido al 27% y al término de la década, 3 de cada 10 NNA declararon sufrir situaciones de maltrato en la escuela. Estas cifras se incrementan aun más en el caso de la niñez indígena y afroecuatoriana, donde los comportamientos racistas y discriminatorios de los maestros exacerban los abusos corporales y verbales: 4 de cada 10 NNA afroecuatorianos e indígenas reciben golpes e insultos cuando cometen una falta en la escuela.²⁷¹

La violencia que ejerce la sociedad hacia los NNA lleva a que ellos/as se sientan inseguros en los espacios públicos. La mitad de los NNA –entre 8 y 17 años– se sienten inseguros cuando caminan fuera de su barrio/comunidad, así como en los buses o transportes públicos. Para las niñas estos mismos espacios públicos generan mayores sentimientos de inseguridad que para los varones, pues la violencia de género es otra de las expresiones que marca las relaciones violentas en la sociedad ecuatoriana.

En lo que respecta a los registros de defunciones por causas violentas, se puede observar que han ido en aumento. En el año 2004 el 30% de las muertes de adolescentes ocurrían debido a accidentes de tránsito, homicidios y suicidios. En el año 2006 esta cifra se incrementó al 35% y hasta el año 2008, donde se encuentra disponible la información, la cifra sigue sin variar. Por otra parte, también es posible observar que van en aumento las muertes violentas en niños y niñas en edad escolar y en sus primeros años de vida.

C.2. Mecanismos de monitoreo

Los principales órganos de monitoreo en Ecuador son los Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia (CCNA), las Juntas Cantonales de Protección de Derechos (JCPD), los Juzgados de la Niñez y Adolescencia, las Defensorías Comunitarias, la Defensoría del Pueblo y la Dirección Nacional de Policía Especializada en Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN).

Las Juntas Cantonales de Protección de Derechos (JCPD) fueron creadas en 18 cantones y son organismos municipales que tienen autonomía funcional y administrativa, con potestad pública para proteger derechos amenazados o vulnerados, como se ha indicado en el Informe CRC/C/ECU/4. Dictan medidas de protección para la restitución de derechos amenazados o vulnerados, decisiones que disponen a particulares y/u organismos para:

- a) Frenar la amenaza o violación del derecho;
- b) Apoyar y proteger al niño(a) o adolescente;
- c) Apoyar a la familia del niño(a) o adolescente, y a su entorno;
- d) Seguimiento y vigilancia a fin de que la situación no se vuelva a repetir.

En 2004 el Estado ecuatoriano emprendió la tarea de transición de los tribunales de menores a los

269 Fuente: DAINA – MIES – SPI 2007. Extraído del informe CRC/C/ECU/4.

270 Se entiende por reacciones violentas a los golpes, insultos, encierros, baños de agua fría, expulsión de la casa o privación de comida.

271 Encuesta realizada por el Observatorio de los Derechos de la Niñez, 2010.

juzgados de la niñez y adolescencia, iniciándose con ello un ejercicio y una organización especializada de la administración de justicia para niños infractores dentro del Ministerio Público. Los órganos de la administración de justicia especializada de la niñez y adolescencia están representados por los Juzgados de la Niñez y Adolescencia, a quienes les corresponde dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales el conocimiento y resolución de los asuntos relacionados con la responsabilidad del adolescente infractor. En el caso de no existir este órgano en el cantón, esta atribución le corresponderá al juez de lo Penal. En los juzgados especializados debe haber una oficina técnica integrada por médicos, psicólogos, trabajadores sociales y más profesionales especializados en el trabajo con la niñez y adolescencia. En esta oficina se practican los exámenes técnicos que ordenen los jueces de la niñez y adolescencia y los informes de valor pericial.

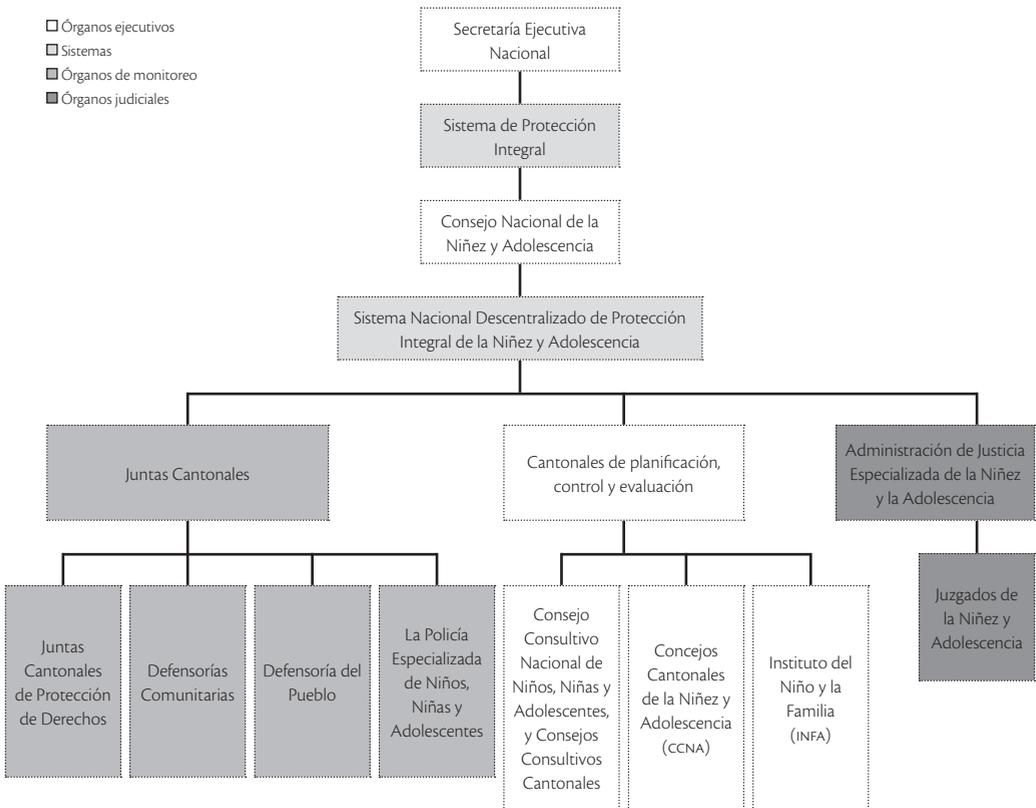
También en el sistema de justicia tiene lugar la Defensoría del Pueblo, cuya misión es la defensa, observancia y vigencia de los derechos humanos individuales y colectivos. Así la defensoría coordina, en algunos casos, la implementación de acciones de vigilancia para garantizar la observancia y garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes.

Ecuador tiene un número muy expresivo de defensorías comunitarias, más de medio millar de unidades, promovidas en un buen porcentaje por el Programa Muchacho Trabajador (PMT), del Banco Central del Ecuador. Son órganos de vigilancia muy similares a comités populares, que ejercen veedurías sobre las acciones de preservación o vulneración de derechos que puedan estar realizando instituciones y autoridades y actúan en consecuencia, haciendo los avisos, denuncias y/o acompañamiento, según sea el caso. También realizan capacitación y difusión sobre derechos en las comunidades. No obstante, según información del informe del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (ODNA), estas defensorías presentan un trabajo aún incipiente.

Según información de CONFIE,²⁷² en el Ecuador existe una gran carencia en cuanto a monitoreo y evaluación. No existe un sistema nacional que permita contar con información fiable y estadísticas cualitativas y cuantitativas sobre la violencia. En general se manejan algunos registros como las denuncias, pero sin el debido seguimiento al proceso y a los resultados.

272 Fuente: Informe del Consorcio de Organizaciones No Gubernamentales (CONFIE). Marzo, 2011.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y DE COORDINACIÓN DE ECUADOR



Fuente: Elaboración propia

D. Consideraciones finales

El principal logro a reconocer del Estado ecuatoriano es su legislación, o sea, el cumplimiento de la Recomendación 2 con la incorporación de los paradigmas legislativos más modernos y la ratificación de todos los tratados internacionales, aunque las recomendaciones 1 y 11 tengan deficiencias en sus implementaciones y tornen al país desnivelado entre su moderna legislación y la actuación cotidiana para la implementación de las leyes.

De una forma más detallada, el país tiene importantes mecanismos nacionales que centralizan información, y planes (como el Plan Decenal o incluso algunos más específicos sobre temas como la cuestión de la niñez indígena) a escala nacional a fin de garantizar flujos de información, presupuestos y control de acciones para no replicarlas.

Sin embargo aun con una estructura coordinativa rica hay carencias en los diseños de presupuesto y articulaciones con los otros niveles de coordinación como los locales. Con una política de centralización no solamente de las información sino también de la distribución de los polos de coordinación y poder, las propuestas de acciones descentralizadas no han sido fértiles, habiendo contestaciones en cuanto a la forma de conducción centralizadora de las coordinaciones nacionales. La presencia de las

organizaciones no gubernamentales ha estado cada vez más distante en los espacios de discusión y decisión gubernamentales de políticas públicas. Asimismo, el trabajo con la sociedad para lograr las transformaciones socioculturales sigue necesitando de esfuerzos sostenidos y claros en el tiempo para revertir estas prácticas.

A pesar del alto número de Defensorías comunitarias (más de medio millar de unidades), las organizaciones no gubernamentales apuntan a la necesidad de que el sistema de protección de la niñez y adolescencia implemente en cada barrio más espacios de participación y control de la sociedad civil para prevenir la violencia, porque actualmente estos son insuficientes frente a las demandas de la población.

Las observaciones hechas por el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (ODNA) en su informe ratifican la ausencia de planificación de acciones gubernamentales. Ellos ejemplifican la ausencia de institucionalidad de la protección especial en que se inserta la prevención y atención de las situaciones de violencia contra la niñez y adolescencia, así como la ausencia de un sistema de información actualizado sobre las mismas. *"Hasta hace dos años (2008) las organizaciones no gubernamentales eran las únicas que se encargaban de diseñar y aplicar planes para prevenir y atender a víctimas de violencia. El Instituto de la Familia del Ministerio de Inclusión Social, instancia estatizada desde el 2008 para responder a este aspecto específico de la atención de la niñez, no termina por consolidarse y realizar planteamientos claros y por tanto gestionar, planificar, y contar con recursos humanos y financieros para ejecutar la protección de la niñez y adolescencia."*²⁷³

Podemos afirmar que con la legislación de 2008 el gran mérito del Estado ecuatoriano es su actualización legislativa y la incorporación de actores anteriormente excluidos del proceso democrático, como los NNA. Las normas ecuatorianas incorporan todas las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño, así como los tratados que el país ha ratificado. El gran diferencial legislativo en relación a los otros países es el respeto a la opinión del niño, con espacios institucionales de participación. También se resalta que, según el Informe del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (ODNA), uno de los logros más importantes ha sido que, por primera vez en la historia, el Estado ecuatoriano establece como política pública la erradicación de la violencia en la vida de las mujeres y NNA.

Los avances constitucionales que Ecuador tuvo no cambiaron la legislación que autoriza la edad mínima para contraer matrimonio en 12 años para niñas y 14 años para niños con consentimiento parental. El gobierno, a través del Informe CRC/C/ECU/Q/4/Add.1, informó que aunque la edad mínima para contraer matrimonio sigue siendo la misma, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia elabora una propuesta de reforma al Código Civil para corregir dicha falta, que sin embargo debería ser presentada a finales de 2010, lo que aun no ocurre.

También apunta a algunas deficiencias entre la moderna legislación y la actuación cotidiana para la implementación de las leyes. No obstante los dos años de vigencia de la nueva Constitución, existen retrasos en el proceso de transformación institucional y dificultades concretas para demandar el reconocimiento de los derechos constitucionales.²⁷⁴ La ausencia de acciones más efectivas también es apuntada en el informe del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (ODNA)²⁷⁵ cuando se afirma que *"a pesar de los grandes avances en materia legal, el gran problema continúa siendo la aplicación de las mismas [leyes]. Pues los vacíos de institucionalidad y las deficiencias que presenta*

273 Extracto del Informe del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (ODNA).

Marzo, 2011; p. 5.

274 Informe del Consorcio de Organizaciones No Gubernamentales (CONFIE). Marzo, 2011 (material hecho especialmente para este informe).

275 Informe del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, Municipio Tosagua. Marzo, 2011 (material hecho especialmente para ese informe general sobre Latinoamérica).

el sistema judicial siguen siendo apremiantes problemas que impiden la realización de dichos avances”.

A pesar de haber un sistema de monitoreo bien elaborado, en la práctica no existe un sistema nacional que permita contar con información fiable y datos cualitativos y cuantitativos sobre la violencia. En general se manejan algunos registros como las denuncias, pero sin el debido seguimiento al proceso y a los resultados, según información de CONFIE.²⁷⁶ También es preocupante la ausencia de datos estadísticos oficiales desde los órganos internacionales, como se señala en el Informe del Estado ecuatoriano realizado para el Comité de Derechos del Niño (CRC/C/ECU/4), donde no hay registros de niños, niñas y adolescentes que sufrieron violencia dentro de los espacios de acogimiento y reclusión.

Los principales estudios sobre la violencia contra NNA en Ecuador son realizados por organizaciones de la sociedad civil o universidades; sin embargo, estos estudios no siempre garantizan rigurosidad. Incluso el espacio académico no tiene muchos trabajos que comprendan el problema, persistiendo un gran vacío. En cambio, desde el ámbito estatal, el limitado conocimiento técnico de algunos funcionarios públicos encargados de la política de infancia muchas veces termina por adjudicar diagnósticos que poco aportan a buscar soluciones al problema.²⁷⁷

En este tema, como sugerencia del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (ODNA),²⁷⁸ “el plan de erradicación de la violencia demanda la creación de sistemas de información, y se cuenta con diferentes fuentes de información que podrían alimentar dicho sistema –sistema judicial, policía de la niñez, juntas protectoras, ministerio público, defensoría del pueblo, causas de muerte, causas de internación hospitalaria, encuestas de la niñez, entre otras–; se han hecho pocos esfuerzos para sistematizar y desarrollar sistemas de información rigurosos, con definiciones estandarizadas que permitan dar cuenta de los cambios de este fenómeno en la sociedad ecuatoriana.

PARAGUAY

A. Recomendación #1: Fortalecer los compromisos y medidas nacionales y locales

A.1. Políticas públicas

Es a partir del segundo semestre del año 2003 que empezó la recuperación económica y social del país, después de casi una década de crisis. Con el inicio de esta recuperación comienza a elaborarse una Estrategia Nacional con diversos planes nacionales y sectoriales para combatir la violencia y garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes de Paraguay.

Uno de los ejes de esta Estrategia Nacional fue la constitución de la Red de Protección y Promoción Social (RPPS). La RPPS está formada por un grupo de acciones y programas articulados para prevenir y superar los efectos adversos de la pobreza, incluso sobre los niños y niñas especialmente afectados. La red cuenta con los programas Tekoporã, Abrazo y Ñopytyvo, dirigidos a mejorar las condiciones de vida de 30.000 niños y niñas de 0 a 14 años. Los programas mencionados serán analizados con mayor detalle.

276 Fuente: Informe del Consorcio de Organizaciones No Gubernamentales (CONFIE). Marzo, 2011.

277 Informe del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (ODNA). Marzo, 2011 (material hecho especialmente para ese informe general sobre Latinoamérica).

278 Informe del Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (ODNA). Marzo, 2011 (material hecho especialmente para ese informe general sobre Latinoamérica).

Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral (SNPPI)

El Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral (SNPPI) fue establecido por el Código de la Niñez y la Adolescencia²⁷⁹ en el año 2001. Está formado por la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, los Consejos Departamentales de la Niñez y Adolescencia, los Consejos Municipales de la Niñez y Adolescencia y las Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (CODENI). Tiene competencia para preparar y supervisar la ejecución de la política nacional destinada a garantizar la vigencia de los derechos del niño y del adolescente.²⁸⁰

La Secretaría Nacional tiene como misiones, entre otras, cumplir con las políticas elaboradas por el sistema, ejecutar los planes y programas preparados por la secretaría y facilitar el relacionamiento y la coordinación entre los distintos consejos que integran el sistema. El secretario de la Niñez tiene como una de sus funciones presidir el Consejo Nacional de la Niñez.

El Consejo Nacional tiene como misión la formulación de políticas para la promoción, atención y protección de los derechos de los niños, aprobar y supervisar los planes y programas específicos elaborados por la secretaría, entre otros. Los Consejos Departamentales están formados por representantes del gobierno, de las organizaciones no gubernamentales, de las organizaciones de niños, niñas y adolescentes y de los Consejos Municipales. Tienen como misión aprobar los planes y programas para el departamento y apoyar su ejecución, así como apoyar a las municipalidades del departamento en la ejecución de los respectivos programas. Los Consejos Municipales también están formados por representantes gubernamentales y de organizaciones no gubernamentales, comisiones, etc. Son objetivos de estos consejos, entre otros, orientar el desarrollo de programas de atención directa y promoción de los derechos del niño y adolescente, así como coordinar los programas y acciones emprendidos por las instituciones públicas y privadas orientadas a los niños, niñas y adolescentes.

En Paraguay existen también las Consejerías Municipales (CODENI), que deben prestar servicios permanentes y gratuitos de protección, promoción y defensa de los derechos de los niños. A las CODENI compete intervenir preventivamente en caso de amenaza a los derechos de los niños, niñas o adolescentes y brindar atención especializada a la familia para prevenir situaciones críticas. A la Consejería también compete ordenar las medidas de protección y apoyo. Las CODENI se encuentran en 197 municipios, de 238 posibles.²⁸¹

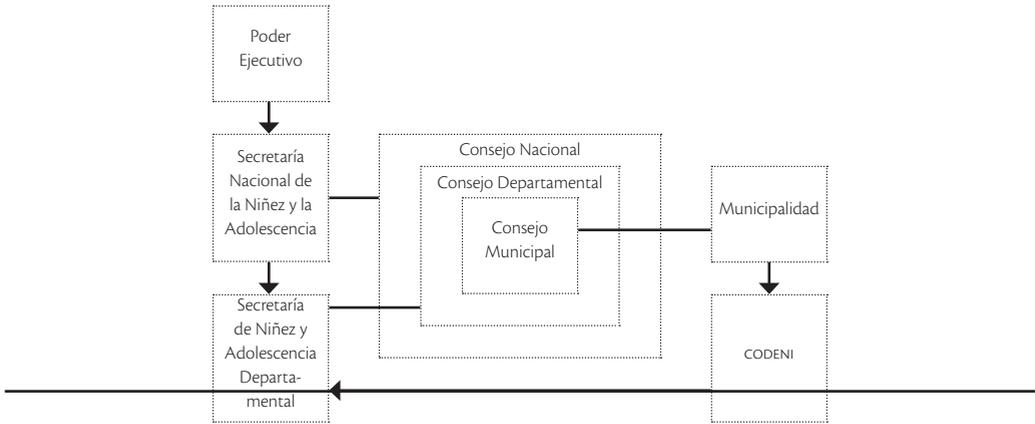
Las instancias del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral a la Niñez y Adolescencia (SNPPI) se encuentran establecidas en la Ley 1.680/01 del Código de la Niñez y Adolescencia, y estructuradas de la siguiente manera²⁸²:

279 Ley n.º 1.680/2001.

280 Conforme el artículo 37 del Código.

281 Información brindada por la organización BECA.

282 Organigrama presentado en el Tercer Informe Paraguayo al Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas. Documento: CRC/C/PRY/3, p. 26.



Fuente: Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia de Paraguay.

La Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2003-2013 (POLNA) y el Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia 2003-2008 (PNA)

En 2003, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia aprobó la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2003-2013 (POLNA) y el Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia 2003-2008 (PNA),²⁸³ con el objetivo de “asegurar el desarrollo integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Paraguay, así como el ejercicio efectivo de los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño, la Constitución nacional, el Código de la Niñez y la Adolescencia y las leyes referidas al sector”.²⁸⁴

El Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral, definido por el artículo 37 del Código de la Niñez, es el dispositivo organizacional y operativo establecido para implementar la POLNA. El sistema busca estructurar y sistematizar el relacionamiento entre todos los actores involucrados en la realización de los Derechos del Niño y el Adolescente. La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) es el principal organismo del Estado en términos administrativos responsable por los asuntos relacionados con niñas, niños y adolescentes.

La POLNA apunta tres aspectos esenciales para el diseño de nuevas políticas públicas para la niñez y adolescencia: la erradicación de la pobreza y de la desigualdad, la responsable racionalización del gasto público (con calidad y equidad) y la participación comprometida de la sociedad. Son también principios rectores de la política, la descentralización y la equidad de género.

La Política Nacional de Niñez y Adolescencia busca asegurar el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes, así como el ejercicio efectivo y pleno de sus derechos, a través de dos tipos de acciones convergentes: (i) la formulación e implementación de políticas universales básicas que promuevan la protección integral de todos los niños, y (ii) el diseño y la ejecución de políticas focalizadas en problemáticas específicas que afectan a sectores especialmente vulnerables de la niñez y la adolescencia.

La realización de la POLNA se da a través del Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia,

283 Los planes pueden ser consultados en: <http://www.sнна.gov.py/index.php?option=com_content&view=article&id=96&Itemid=61>.

284 Información presentada por Paraguay en su Tercer Informe al Comité de Derechos del Niño.

PNA. La SNNA es responsable por la coordinación, ejecución y fiscalización de ejecución de la PNA, y se debe comunicar periódicamente con el Consejo Nacional de la Niñez. El Consejo Nacional tiene como misión impulsar la coordinación de las acciones, de modo de cubrir vacíos en las rutas de atención previstas de corregir deficiencias en las acciones.

Tanto la política como el plan siguen los mismos principios rectores: el interés superior del niño; la universalidad, la integralidad, la indivisibilidad; la calidad y la eficiencia; la descentralización; la participación, y el principio de la equidad de género. Estos principios también orientan el desarrollo de las “Estrategias” y “Resultados Esperados”.

El Plan Nacional de Acción adopta seis ejes estratégicos: (1) institucionalización del enfoque de derechos de los niños, niñas y adolescentes en el diseño y ejecución de las políticas públicas; (2) fortalecimiento de las instancias integrantes del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral; (3) promoción de la participación de la sociedad civil y en especial de la participación de los niños; (4) fortalecimiento de la familia y, en especial, protección de la primera infancia; (5) promoción de acciones focalizadas de atención a los niños en situaciones de alta vulnerabilidad; y (6) difusión de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

El PNA también establece los resultados esperados, los indicadores, las fuentes de verificación y los supuestos en relación a las políticas universales básicas y políticas sociales focalizadas. Además, establece las actividades que deben ser desarrolladas para la realización de cada resultado esperado, con la descripción de retos concretos, los responsables por cada acción y el período de realización (del 2004 hasta el 2008).

Según información de la SNNA, en 2009 el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia se propuso dar continuidad a las líneas operativas del PNA, realizando una evaluación del Plan y consultas participativas con niños, niñas y adolescentes.

Conjuntamente con la aprobación de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia (POLNA) y del Plan Nacional de Acción por la Niñez y Adolescencia (PNA), en el año 2003 se aprobaron dos planes sectoriales: el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y mejora de las condiciones del trabajo de los y las adolescentes, y el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes. El Decreto n.º 2.616 de 2004 incorpora los dos planes sectoriales a la política de la niñez y la adolescencia.

Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y mejora de las condiciones del trabajo de los y las adolescentes

En diciembre del año 2000 se aprobó la Ley 1.657 que ratifica el Convenio 182 de la OIT, sobre las peores formas de trabajo infantil, y la acción inmediata para su eliminación. El 7 de octubre del 2002 se crea por Decreto n.º 18.835 del Poder Ejecutivo la Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo de los y las Adolescentes (en adelante, CONAETI-Py), responsable por la coordinación de los esfuerzos para la formulación del Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Mejora de las Condiciones del Trabajo de las y los Adolescentes. El Plan Nacional tuvo una duración de cinco años, de 2003 a 2008, coincidente con el periodo de gobierno.

El plan fue diseñado con el objetivo de hacer efectiva la vigencia plena de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Paraguay, mediante acciones tendientes a erradicar progresivamente el trabajo infantil y proteger el trabajo de los adolescentes. Para este efecto fue propuesto: (i) contar con información sistemática, suficiente y fiable sobre la problemática del trabajo infantil y del adolescente; (ii) movilizar y capacitar a los agentes involucrados y sensibilizar a la sociedad sobre la problemática del trabajo infantil y del trabajo adolescente; (iii) contar con un marco legal adecuado para la erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajador adolescente; (iv) Implementar un sistema de fiscalización y de monitoreo social efectivo del trabajo infantil y del trabajo adolescente, con énfasis en sus peores formas y en trabajos peligrosos; (v) desarrollar políticas públicas efectivas para la pre-

vinción y erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo del adolescente, que articulen a las instituciones de los sectores público, privado y la sociedad civil; (vi) diseñar e implementar programas y proyectos de intervención; y (vii) adoptar mecanismos eficaces y eficientes de monitoreo y evaluación del plan.

El plan establece una matriz de objetivos. Fueron establecidos los resultados esperados, las líneas de acción, los indicadores y los responsables para cada uno de los siguientes temas: 1) diagnóstico, 2) sensibilización, 3) legislación, 4) inspección y monitoreo de la situación, 5) políticas públicas, 6) atención y 7) monitoreo y evaluación del plan.

Conforme información disponible en el sitio-web de UNICEF Paraguay, *“aunque el trabajo infantil en las calles representa una gran preocupación ciudadana, el trabajo rural es el que afecta al mayor número de niñas, niños y adolescentes. En el campo participan principalmente en la producción familiar. En zonas urbanas y sus proximidades, las principales actividades productivas de alto riesgo para los niños, niñas y adolescentes son la producción de materiales de construcción, carbón y el reciclaje de basura. Estos son trabajos prohibidos por ley, pero su incumplimiento pocas veces se sanciona.”*²⁸⁵

En las consultas realizadas con niños,²⁸⁶ el trabajo infantil fue apuntado por ellos como necesario porque los padres no ganan el suficiente dinero para garantizar lo básico a su familia. Muchos niños reconocen la importancia de su trabajo y se sienten bien por hacerlo, sin embargo reconocen que esto perjudica su desempeño en la escuela. Muchos afirmaron que el trabajo es un elemento positivo para el futuro y necesario en el presente. Otros trabajan porque son obligados por los padres.

Lo que muchos señalaron fue las malas condiciones de trabajo que enfrentan, con largas horas bajo el sol o la lluvia. Además, cuando trabajan en las calles, están más sujetos a la violencia física y verbal y al acoso.

La práctica del “criadazgo” también es apuntada como dañina para la niñez. Son niñas y niños provenientes de familias rurales pobres, que pasan a residir en hogares de terceros para prestar servicios domésticos, a cambio de vivienda y comida. Con frecuencia, no asisten a la escuela y están expuestos al abuso. Según diagnóstico de UNICEF, hay más de 60.000 criados y criadas en el país.

Explotación sexual

El proceso de formulación del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes²⁸⁷ se realizó bajo coordinación interinstitucional de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA), la UNICEF y la OIT/IPEC a través del Programa de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes en la Triple Frontera (Argentina, Brasil, Paraguay). La duración de este plan fue también de cinco años (2003 - 2008).

El plan tiene el siguiente marco conceptual establecido: *“el concepto de explotación sexual comercial infantil se refiere a la utilización de las niñas, niños y adolescentes como objeto sexual, mercancía negociable a cambio de una transacción monetaria o en especie. Implica reconocer un comportamiento sexual abusivo contra las niñas, niños y adolescentes, en el que se les despoja de sus más elementares derechos humanos.”* El marco conceptual también especifica las diversas modalidades de explotación, como el turismo sexual, la prostitución infantil, el tráfico de niños y niñas, la pornografía infantil y el abuso sexual.

285 <http://www.unicef.org/paraguay/spanish/children_16446.htm>.

286 Se realizaron grupos focales por Aldeas Infantiles SOS Paraguay con Asociación Callescuola el 12 de marzo en Asunción con adolescentes de la CONNATS, Aldeas Infantiles SOS Paraguay, JOPANOV1 y Luna Nueva, CDIA, Plan Paraguay y la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, que acompañaron al grupo de NNA de pueblos originarios.

287 <http://www.sinna.gov.py/index.php?option=com_content&view=article&id=96&Itemid=61>.

De acuerdo con la información presentada por el Estado Paraguayo en su Tercer Informe al Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas, entre los años 2005, 2006 y 2007 se realizaron diversos talleres de capacitación, seminarios y congresos con la participación de más de 15.000 docentes y educadores de la educación escolar básica y media sobre la detección y prevención del maltrato infantil y el abuso sexual infantil, en Asunción, ciudades del departamento Central como Mariano Roque Alonso, San Lorenzo, Luque, Itauguá, San Antonio, y otros departamentos como Presidente Hayes, Boquerón, Itapúa, Alto Paraná y Canindeyú. Se realizaron, además, campañas conjuntas con Global Infancia, Plan Paraguay y UNICEF, denominadas “Tarjeta roja al maltrato” (2006-2007).

El Comité de Derechos del Niño, en sus Observaciones Finales señaló en relación al tema que a pesar de los esfuerzos realizados por el Estado en la elaboración del Plan Nacional, en la práctica este no fue implementado por falta de recursos públicos. El comité también expresó preocupación por la falta de información acerca de la explotación y abuso sexual de niños, niñas y adolescentes. En ese sentido, el comité recomendó al Estado que: (i) fortalezca los recursos humanos y financieros necesarios para la implementación del Plan Nacional; (ii) implemente políticas y programas de prevención, recuperación y reintegración social de las víctimas de violencia sexual; (iii) entrene a los profesionales responsables por la implementación de la ley, asistentes sociales, entre otros con información sobre cómo recibir, monitorear e investigar denuncias, y (iv) priorice los servicios de recuperación y garantiza educación y entrenamiento, así como la asistencia psicológica para las víctimas.

De acuerdo con información de la SNNA, desde el año 2010 se ha procedido a la evaluación de este plan ya fenecido.²⁸⁸ En el primer semestre del año 2011 se espera la elaboración del nuevo Plan de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescente, que comprende el período 2011 - 2015.

Maltrato y abuso sexual infantil

La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia está llevando a cabo desde el año 2005 el “Programa de prevención y erradicación del maltrato y abuso sexual infantil”, y sus principales ejes son la sensibilización, concientización e información a la comunidad y la actualización de docentes y profesionales que intervienen en la ruta de detección y atención de los casos de maltrato y abuso sexual infantil, con el fin de brindar un abordaje integral, oportuno y pertinente que tenga como principal finalidad la interrupción de la situación del maltrato detectado y la restitución de derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes.

Desde el Ministerio de Educación se está implementando la campaña “Aprender sin miedo”, para lo cual se ha formado un equipo técnico al interior del ministerio para desarrollar acciones de sensibilización y capacitación dirigidas a supervisores/as, directores/as y docentes de instituciones educativas del interior del país. Se ha realizado un diagnóstico sobre el funcionamiento de las instancias jurídicas del Ministerio de Educación, identificando falencias al momento de viabilizar las denuncias cuando el maltrato se produce al interior de las escuelas, por parte de docentes u otros actores educativos.²⁸⁹

En el año 2006 fue presentado por la organización Base Educativa y Comunitaria de Apoyo al Consejo Nacional (BECA), un Manual de Procedimientos para la Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes. El manual forma parte de las estrategias desarrolladas por la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia en el marco de la POLNA y del PNA y se constituye en un marco general para todas las instituciones que trabajan con niños y niñas en situaciones de maltrato. Lanzado en el mes de abril del año 2007, el manual presenta las funciones que deben ser asumidas por las instancias dentro del circuito de atención a niñas, niños y adolescentes en situación de maltrato.

En el año 2002 se instaló el servicio FONO AYUDA (línea 147), de atención telefónica a niños en situa-

288 No fue posible, entretanto, tener acceso al contenido de la evaluación.

289 Información prestadas por la ONG BECA.

ción de maltrato, especializado en brindar orientación psicológica, social y legal en casos de maltrato, abuso sexual, explotación laboral, otras vulneraciones de derechos y/o cualquier otro tema de interés de quien consulta. En el año 2006 comienza la transferencia del servicio desde la sociedad civil al Estado. En este caso, la Secretaría de la Niñez y Adolescencia asume el servicio de atención telefónica, que cuenta con presupuesto del Estado desde el año 2009.

De un modo general, los niños, niñas y adolescentes consultados a través de los grupos focales²⁹⁰ reconocieron que en el ámbito de la familia existe mucha violencia, de tipo físico, psicológico y de descuido. Muchos afirmaron recibir gritos, regaños y hasta golpes como castigo cuando “se portan mal”, y los castigos físicos fueron señalados como prácticas comunes. Sin embargo, la violencia al interior de las familias es muchas veces vista como natural, siendo el trato duro y punitivo una forma de educar.

Los niños identificaron como causa de la violencia las prácticas de crianzas autoritarias y machistas que transmiten sus progenitores, lo que evidencia la reproducción social de la cultura machista, con los roles bien marcados según el sexo. Las desigualdades entre hombres y mujeres están naturalizadas y son aceptadas socialmente, teniendo mayores oportunidades y opciones los hombres. Las niñas y mujeres son reconocidas como frágiles e incapaces de protegerse, debiendo estar siempre acompañadas de un hombre. A ellas cabe la realización de las tareas del hogar, en tanto a los niños y adolescentes hombres cabe trabajar para ayudar a los padres.

Conforme a la información disponible en el Tercer Informe de Paraguay del Comité de Derechos del Niño, en abril del año 2005 fue instalada la Oficina Regional de Lucha contra la Explotación Sexual Comercial Infantil (esci), en la Triple Frontera de Brasil, Paraguay y Argentina. En conjunto con la implantación de la oficina se formó la red de lucha contra la explotación sexual comercial infantil, reuniendo a diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales de la zona. Desde allí se han coordinado acciones y estrategias con el Consejo Tutelar del Menor y el consulado del Paraguay en Foz de Iguazú para la asistencia y abordaje de los niños, niñas y adolescentes víctimas de esci y niños en situación de calle que se encuentran en las inmediaciones del puente de la Amistad y el centro de Ciudad del Este.

En noviembre de 2006 se llevó a cabo un seminario sobre “Marco jurídico para la lucha contra la trata de personas en la zona de la triple frontera”, dirigido a operadores jurídicos y referentes en el tema en Brasil, Paraguay y Argentina. El evento fue realizado por la Organización Internacional por las Migraciones y coordinado por la Unidad Regional de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay.²⁹¹ Dos años después se inicia la implementación, en 14 ciudades fronterizas, de la Estrategia regional de lucha contra la trata y el tráfico de niñas, niños y adolescentes para fines de explotación sexual en el MERCOSUR, con actividades de prevención, atención y defensa mediante la movilización, organización, fortalecimiento e integración de redes y servicios locales de atención.

De acuerdo con la información presentada por la SNNA, también en 2008, a través de la Resolución n.º 01/08 se aprobó el Plan Nacional de Erradicación del Maltrato y el Abuso Sexual hacia Niños, Niñas y Adolescentes en el Marco de la Política y Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia, con duración de cinco años, de 2008 a 2012.

El Plan Nacional de Erradicación del Maltrato y el Abuso Sexual hacia Niños, Niñas y Adolescentes es un plan sectorial destinado a establecer lineamientos generales que permitan abordar situaciones concretas de maltrato y abuso sexual. Fue elaborado de manera participativa entre referentes gubernamentales y de la sociedad civil, y en ese proceso se identificaron líneas de acción, con miras a obte-

290 Se realizaron grupos focales por Aldeas Infantiles sos Paraguay con Asociación Callescuola el sábado 12 de marzo en asunción con Adolescentes de la CONNATS, Aldeas Infantiles sos Paraguay, JOPANOVI y Luna Nueva, CDIA, Plan Paraguay y la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, que acompañaron al grupo de NNA de pueblos originarios.

291 Información disponible en el Tercer Informe presentado por Paraguay al Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas.

ner los siguientes resultados: (i) información veraz y objetiva disponible y socializada sobre la situación del maltrato y abuso sexual hacia niñas, niños y adolescentes; (ii) población informada y sensibilizada sobre mecanismos de prevención, protección y establecimiento de sanciones legales ante el maltrato y el abuso sexual hacia niños, niñas y adolescentes; (iii) agentes involucrados sensibilizados y formados brindan atención integral a niñas, niños y adolescentes en situación de maltrato; (iv) familias, instituciones y comunidades previenen situaciones de maltrato, abuso sexual a niños, niñas y adolescentes y de hostigamiento entre pares y promueven la cultura del buen trato; (v) Plan Nacional de Erradicación del maltrato y abuso sexual monitoreado y evaluado.

La Secretaría Nacional de la Niñez cuenta, además, con una Unidad de Prevención y Asistencia a Niñas, Niños y Adolescentes víctimas de Trata y Explotación Sexual,²⁹² que trabaja en dos líneas de acción: (i) prevención y sensibilización sobre las situaciones de trata y explotación sexual, y (ii) asistencia y acompañamiento a víctimas, en su mayoría adolescentes.

Justicia juvenil

El artículo 194 del Código de la Niñez determina que *“la responsabilidad penal se adquiere con la adolescencia, sin perjuicio de la irreprochabilidad sobre un hecho, emergente del desarrollo psíquico incompleto y demás causas de irreprochabilidad”*.

El sistema de sanciones aplicables en caso de la realización de un hecho punible por un adolescente establece que las medidas correccionales y privativas de libertad solo serán aplicadas cuando una medida socioeducativa no sea suficiente, priorizando, por lo tanto, las medidas que sean menos gravosas. Sin embargo, el artículo 207 del Código determina que en caso de la realización de un hecho calificado como crimen por el derecho penal, la medida podrá ser de hasta ocho años de duración (y no de cuatro años, como en el caso de que la medida no es calificada como crimen).

Es competencia del Juez Penal de Ejecución la vigilancia de la medida, que será ejercida de oficio al menos cada tres meses. El artículo 245 también especifica los derechos de los adolescentes en la ejecución, destacándose la prohibición del aislamiento o incomunicabilidad, así como la prohibición de imposición de penas corporales. Además son garantizados los demás derechos y garantías no enunciados expresamente, pero inherentes a la dignidad humana.

La Defensoría del Pueblo también cumple un rol activo en el seguimiento de la situación en que se encuentran los centros de privación de la libertad para adolescentes. Como parte de su labor de supervisión de la actividad de la administración pública hace llegar al Ministerio de Justicia y Trabajo y al Servicio Nacional de Atención a Adolescentes Infractores (SENAAI) sus recomendaciones respecto de la infraestructura y condiciones de vida en dichos centros.

El SENNAI fue creado en 2001 en el ámbito del Ministerio de Justicia y Trabajo de Paraguay, a través de la resolución 394, como entidad responsable de diseñar y aplicar políticas públicas de prevención, atención directa y reinserción social de adolescentes infractores o en conflicto con la ley.

De acuerdo con información disponible en el sitio web de UNICEF Paraguay, *“en el ámbito judicial, se han creado los juzgados de la niñez y adolescencia y juzgados penales de adolescentes, pero aún son insuficientes para atender los casos que les competen y no cuentan con los equipos interdisciplinarios requeridos. En los centros de detención, se ha avanzado en la separación de los jóvenes de los adultos, no obstante el desafío está en el acompañamiento legal de sus procesos, en la aplicación de medidas sustitutivas a la privación de libertad y en el mejoramiento de las condiciones de reclusión”*.²⁹³

Por su parte el Comité de Derechos del Niño, en sus Observaciones Finales,²⁹⁴ al mismo tiempo que

292 <http://www.snaa.gov.py/index.php?option=com_content&view=article&id=10:trata-y-explotacion-sexual&catid=32:proteccion&Itemid=2>.

293 <http://www.unicef.org/paraguay/spanish/children_16446.htm>.

294 Las Observaciones Finales del Comité pueden ser consultadas en: <<http://www2.ohchr>>.

saluda los esfuerzos realizados por el Estado paraguayo para mejorar el sistema de justicia juvenil, se muestra preocupado por la información recibida sobre la amplia utilización de la detención preventiva de adolescentes de entre 16 y 18 años, así como por las condiciones precarias de detención. Además el comité mostró preocupación por la falta de efectividad de las políticas para la implementación de las medidas socioeducativas.

De acuerdo con la información prestada por la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia, el Programa de Atención Integral a adolescentes infractores/as, articulado con el Ministerio de Justicia y Trabajo, está en pleno proceso de elaboración. En el año 2009 la SNNA, consciente de la obligación del Estado y del compromiso asumido, convocó a instituciones competentes en el sistema penal juvenil y a organizaciones que trabajan en el sector para la conformación de una Mesa Interinstitucional coordinada por la SNNA con el objetivo de elaborar de manera participativa la Política Pública Penal Juvenil,²⁹⁵ actualmente aprobada por el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, al igual que el funcionamiento de la instancia interinstitucional conformada.

En las consultas realizadas con niños de Paraguay, la violencia practicada por agentes de la policía y hacia adolescentes infractores fue apuntada como recurrente, y los niños y adolescentes manifestaron que la policía normalmente no trabaja para protegerlos, ni para garantizar la punición de los agresores.

Situación de niños y niñas que viven o trabajan en las calles

La protección de los niños en situación de calle también es uno de los ejes del sistema de protección paraguayo. El poder ejecutivo, en marzo de 2005, promulgó un decreto aprobando la conformación del Comité Nacional para la Protección Integral a la Niñez en Situación de Calle (CONASICA).

El Programa de Atención Integral a los Niños, Niñas y Adolescentes (PAINAC) que viven en la calle fue creado en agosto de 2008. Este programa atiende a niños, niñas y adolescentes que viven en las calles, que han perdido vínculos con su familia, o cuyos vínculos, por diversas causas, se han vuelto tan negativos que los han llevado a tomar la decisión de arriesgarse y vivir en las calles. La cobertura actual²⁹⁶ es de 200 niñas, niños y adolescentes protegidos (6-14 años), 37 niños, niñas y adolescentes desintoxicados y 45 niños, niñas y adolescentes viviendo fuera de la calle.

El Programa ABRAZO tiene por objetivo disminuir progresivamente el trabajo infantil en las calles. Busca proteger y mejorar las condiciones de vida de los niños y de las niñas de 0 a 14 años que viven con su familia y que trabajan en las calles vendiendo, limpiando parabrisas y en muchos casos también mendigando. El Programa ABRAZO cuenta con 14 centros abiertos, que se constituyen en espacios de protección, alternativos a la calle y desde donde se brindan a diario servicios de refuerzo escolar, alimentación, recreación, hábitos de higiene, entre otros. A estos centros abiertos asisten niños y niñas en edad escolar. De esta manera, el programa intenta garantizar que asistan a un centro abierto en un turno y en el otro asistan a la escuela.

Protagonismo infanto-juvenil

En 2008 fue creada la Dirección de Participación Protagónica de la SNNA. El objetivo fue garantizar que la construcción de las políticas públicas para la infancia y adolescencia contara con

.....
org/english/bodies/crc/crcs53.htm.

Documento CRC/C/PRY/CO/3.

295 La propuesta puede ser consultada en: <<http://files.consejonya.webnode.com/200000028-0f9ef10989/Pol%C3%ADtica%20Penal%20Juvenil.pdf>>.

296 Información disponible en el sitio web de SNNA: <http://web.snna.gov.py/index.php?option=com_content&view=article&id=34:painac&catid=32:proteccion&Itemid=2>.

la participación protagónica de los niños y adolescentes. Como entidades de participación de niños, niñas y adolescentes se pueden señalar la Plataforma Nacional de grupos y organizaciones de niños, niñas y adolescentes del Paraguay y la Organización de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores (ONATS)²⁹⁷.

El Comité de Derechos del Niño, en sus Observaciones Finales, expresó satisfacción por los esfuerzos realizados por el Estado paraguayo en garantizar la participación de los niños y el derecho de manifestar sus opiniones, en especial por la creación de la Plataforma Nacional de niñas, niños y adolescentes. Entretanto, apuntó que no siempre las niñas y niños tienen la oportunidad de participar o sus visiones y opiniones no son consideradas, principalmente en procedimientos judiciales, en la escuela y en los debates públicos.

Comunidades indígenas y/o afrodescendientes

En relación a la niñez indígena, la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia informa²⁹⁸ que los trabajos de protección a niños, niñas y adolescentes indígenas se originaron ya en 2008, pero fue solo a partir de 2010 que se creó una Dirección que trabaja específicamente en ello, con recursos humanos y un plan estratégico en coherencia con los Planes Nacionales. Hay educadores indígenas que trabajan con la protección inmediata, fortalecimiento de la identidad cultural, fortalecimiento de la economía indígena y movilización comunitaria. El Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) es la institución responsable por aplicar la política indigenista.

También merece una mención el Programa de Atención integral a niños, niñas y adolescentes en sus comunidades,²⁹⁹ iniciado por la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia en alianza con 21 organizaciones de la sociedad civil en el año 2009. Esta cooperación ha llevado adelante acciones dirigidas a la protección integral de los derechos y la participación protagónica de niños, niñas y adolescentes en sus comunidades desde la propuesta metodológica Territorios Sociales Solidarios.

El trabajo consiste en la realización de cuatro ejes: (1) instalación y fortalecimiento de redes de servicios; (2) fortalecimiento de las Consejerías Municipales por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (CODENI); (3) elaboración del Plan Nacional de Niñez y Adolescencia con la participación protagónica de niños, niñas y adolescentes Aty Ñomongetara (asambleas de diálogo); (4) instalación de Centros Culturales Recreativos Comunitarios.

Es importante señalar que los niños y adolescentes de los pueblos indígenas que fueron consultados a través de los grupos focales destacaron la falta de apoyo del Estado, de escuelas y capacitaciones, e indicaron que los programas gubernamentales normalmente no son duraderos y las soluciones presentadas son parciales. La falta de inversión en estos pueblos y las dificultades enfrentadas para garantizar su supervivencia fue destacada por estos niños.

Presupuesto

La información acerca de los recursos destinados a la niñez y adolescencia en Paraguay está disponible en el Tercer Informe presentado al Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas. Para el año 2003 la inversión social ascendía al 36%, y fue incrementándose de manera progresiva, siendo el 45% la inversión social para el año 2007 y el 50% la inversión social del Presupuesto General de la Nación prevista para el año 2008.

297 La sistematización de las experiencias de participación de niños, niñas y adolescentes en Paraguay fue realizada por la CDIA en el año 2007, y puede ser consultada en: <http://www.cdia.org.py/gfx/publicaciones/promoviendo_ciudadania.pdf>.

298 <http://www.snaa.gov.py/index.php?option=com_content&view=article&id=29:ninez-indigena&catid=32:proteccion&Itemid=2>.

299 <http://www.snaa.gov.py/tss/nuestro_trabajo.php>.

Se afirmó en el Tercer Informe que *“el significativo incremento en la inversión social no fue todavía suficiente para superar las diferencias que sufren los grupos de niños, niñas y adolescentes excluidos. Existen poblaciones que requieren de políticas económicas muy específicas para que se les pueda garantizar el acceso a servicios de calidad. Estas políticas están vinculadas a la lucha contra la pobreza y a los programas focalizados que seguirán implementándose, con un incremento progresivo”*.

Respecto del presupuesto de la Secretaría Nacional de la Niñez (SNNA), afirma que *“si bien el presupuesto de la SNNA se incrementa, aún resulta insuficiente para satisfacer las demandas existentes, limitando de esa manera el cumplimiento de los desafíos y complejidades que plantea la atención integral”*.

En este contexto, también se destaca la existencia de la Mesa de Inversión en niñez y adolescencia,³⁰⁰ cuya misión es inducir el mejoramiento de la inversión en niñez y adolescencia a través de los presupuestos públicos mediante actividades de incidencia, investigación, capacitación y comunicación.

A.2. Mecanismos de coordinación

La coordinación de las acciones del Sistema Nacional de Prevención, Protección y Atención es realizada tanto por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia como por la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, de acuerdo con el artículo 41 del Código de la Niñez, tiene como una de sus misiones *“facilitar el relacionamiento y la coordinación entre los distintos consejos que integran el sistema”* y *“conformar el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia e impulsar la integración de los consejos departamentales y municipales de la niñez y la adolescencia”*. De acuerdo al Tercer Informe presentado por Paraguay al Comité de Derechos del Niño, *“la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia se constituye en autoridad central para la articulación y coordinación entre las instituciones que trabajan con y para la niñez y la adolescencia en el Paraguay”*.

La coordinación con las ONG se realiza a través de la CDIA, y entre ellas podemos citar Fundación Marco Aguayo, Hogares de Abrigo, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), Aldeas Infantiles SOS Paraguay, Corazones por la Infancia, Enfoque Niñez, entre otros.³⁰¹

Las comisiones interinstitucionales también cuentan con la participación de ONG, lo que ha facilitado un buen nivel de cooperación en la temática de la niñez y la adolescencia. Se destacan (a) el Comité de Atención Integral a la Niñez en Situación de Calle (CONASICA); (b) la Comisión Interinstitucional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Convivencia Ciudadana; (c) la Comisión Ejecutiva del Programa Nacional de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes frente al Consumo de Alcohol, Tabaco y otras Sustancias Psicoactivas; (d) la Coordinadora Nacional para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia (CONADIPI); y (e) la Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo de los/as Adolescentes.³⁰²

Además, la coordinación, ejecución y fiscalización del Plan Nacional de Acción es competencia de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, con comunicaciones periódicas al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia sobre el proceso y avance en la implementación.

Conforme información del Tercer Informe, fue realizado en marzo del año 2005 un proceso de análisis de la implementación de la Política y del Plan Nacional de Acción por la niñez y la adolescencia. Entre las principales conclusiones se encuentran: *“El cumplimiento del Plan Nacional de Acción por la niñez y la adolescencia requiere de una mejor articulación entre las entidades nacionales y locales, organismos gubernamentales y no gubernamentales que son responsables de implementar las acciones.*

300 <<http://www.ceniju.org.py/contenido.aspx?id=18>>.

301 Información prestada por Paraguay al Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas.

302 Información disponible en el Tercer Informe presentado por Paraguay al Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas. Documento CRC/C/PRY/3.

También necesita una mayor inversión social y contar con un mecanismo de seguimiento, monitoreo y evaluación que permita identificar avances y limitaciones en la aplicación de la Convención”.

Así, más allá de las comisiones y comités ya mencionados, se destaca también el establecimiento de las Mesas Interinstitucionales,³⁰³ espacios de participación de diferentes instituciones u organizaciones vinculadas a un tema específico para la elaboración de programas, políticas, modelos de intervención y acciones coordinadas. Las integra instituciones u organizaciones que se hallan vinculadas a la situación específica y con competencia en la materia.

No se puede olvidar que el sistema nacional integra las acciones de los gobiernos nacionales, departamentales y municipales. Así, toda la coordinación debe contemplar la comunicación no solo entre la Secretaría Nacional de la Niñez, el Consejo Nacional de la Niñez y las organizaciones de la sociedad civil, sino también con los consejos departamentales, los consejos municipales y las CODENI.

El Comité de Derechos del Niño, en sus Observaciones Finales, muestra preocupación en relación a la gestión del Consejo Nacional de la Niñez, y al hecho de que muchos Consejos departamentales y municipales no contaban con sus consejeros elegidos. El comité también apuntó la ausencia de las CODENI en aproximadamente 30 municipalidades y la falta de una coordinación efectiva entre las CODENI y la Secretaría Nacional de la Niñez.

A este respecto, la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia informó que cuenta con un Plan de Capacitación y Actualización dirigida a las CODENI, propiciando apoyo de carácter técnico y financiero.

B. Recomendación #2: Prohibir todas las formas de violencia contra los niños y niñas

B.1. Pactos internacionales

Paraguay es signatario de la Convención sobre los Derechos del Niño³⁰⁴ de las Naciones Unidas y de sus dos Protocolos Facultativos: Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la participación de niños en los conflictos armados, y Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la venta de niños, la prostitución y la pornografía infantil.³⁰⁵ En el ámbito internacional Paraguay también es signatario de los Pactos Internacionales por los Derechos Civiles y Políticos³⁰⁶ y Derechos Económicos, Sociales y Culturales,³⁰⁷ la Convención contra la Tortura,³⁰⁸ la Convención por la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial,³⁰⁹ la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)³¹⁰, la

303 Algunos ejemplos: Mesa Interinstitucional para la Política de Atención a Adolescentes Infractores; Mesa Interinstitucional para la Instalación de Unidades Especializadas de Policías para la Atención de Niños/as y Adolescentes, y Mujeres; Mesa Intersectorial de Lucha Contra el Abuso y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes; Mesa para la Elaboración de la Política de Participación Protagonista de Niños/as; Mesa Interinstitucional de Combate y Lucha contra la Trata de Personas para la Prevención y Combate a la Trata de Personas en el Paraguay; Mesa de Inversión en Niñez y Adolescencia; Mesa de Lucha contra el microtráfico de drogas.

304 Incorporada al ordenamiento jurídico por la Ley 57/90.

305 Ley 2134/03.

306 Ley 5/92.

307 Ley 4/92.

308 Ley 69/90.

309 Ley 2128/03.

310 Ley 1215/86.

Convención sobre la protección de los trabajadores migrantes y sus familias (ratificado en 2008)³¹¹, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidades (también ratificado en 2008³¹²)³¹³ y del Protocolo de Palermo (Protocolo adicional a la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños)³¹⁴.

En el ámbito Interamericano, se destaca que Paraguay es signatario de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos (Ley 1.040/97), la Convención para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer –Convención de Belém do Pará (Ley 605/95)– y la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad (Ley 1.925/02).

Paraguay es Estado Parte de la Convención 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que trata de la prohibición de las peores formas de trabajo infantil³¹⁵ (Ley 1.657/01), y de la Convención 138 de la OIT, que trata de la edad mínima para la admisión en el empleo.³¹⁶ Paraguay ratificó el convenio 182 el 07/03/2001.

B.2. Normas internas

.....
"Si bien una cantidad importante de legislación visualiza la violencia y la necesidad de protección, vacíos específicos aún persisten".

*Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia - CDIA
Paraguay*

.....

Los principales instrumentos legales de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Paraguay son la Constitución Nacional, el Código de la Niñez y la Adolescencia,³¹⁷ la Ley de Violencia Doméstica y el Código Penal.

El artículo 54 de la **Constitución Nacional** establece que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos, protegiéndolo contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación. El artículo 60 trata de la protección contra la violencia y establece que el Estado promoverá políticas que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar. La Constitución establece que cualquier persona puede exigir a la autoridad competente el cumplimiento de tales garantías y la sanción a los infractores. Estos son avances importantes, que consagran en la ley mayor del país la protección de niños, niñas y adolescentes contra violencia.

Código de la Niñez

.....

311 Ley 3452/08.

312 Ley 3540/08.

313 El estatus de ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos en el ámbito de las Naciones Unidas puede ser consultado en: <<http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>>.

314 Ley 2396/04.

315 El Decreto 4951/2005 aprueba el listado de trabajos infantiles peligrosos, prohibidos para todas las personas menores de 18 años.

316 Paraguay determinó los 14 años como edad mínima de admisión. Ley 2332/03.

317 Ley 1.680/2001.

El principio del interés superior del niño está previsto en el Código de la Niñez. Los padres y las demás personas que tengan a los niños bajo su guarda tienen la obligación de garantizar su desarrollo y protegerlos contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso y la explotación. La responsabilidad del Estado es subsidiaria.

El Código establece diversos derechos de los niños, niñas y adolescentes, que se refieren especialmente al acceso a servicios esenciales. Son derechos establecidos, por ejemplo: la protección de la persona por nacer, el derecho a la salud, incluso sexual y reproductiva, la protección contra sustancias dañinas, el derecho a la educación, entre otros. Cabe destacar el derecho de petición,³¹⁸ el derecho a ser protegido contra toda forma de explotación³¹⁹ y la atención y rehabilitación obligatoria para los niños y adolescentes con discapacidades.

Es importante señalar que la patria potestad puede ser suspendida en caso de violencia que perjudique la salud física o mental y la seguridad de los hijos, aun cuando sea ejercida a título de disciplina.

El artículo 17 de la ley 1/92 prohíbe el matrimonio de las personas menores de 16 años, excepto en casos excepcionales, en los cuales el juez lo puede autorizar a partir de los 14 años. No hay diferencias de tratamiento en relación a niñas y niños en relación al consentimiento sexual, ni si se trata de relaciones hetero u homosexuales. A este respecto, el Comité de Derechos del Niño recomendó en sus Observaciones Finales³²⁰ que el Estado cambie su legislación nacional para no permitir el matrimonio de personas menores de 18 años.

El código establece una serie de medidas cautelares de protección que visan garantizar la seguridad física y psíquica de los niños, niñas y adolescentes. No hay una legislación específica en materia de reparación (incluso las indemnizaciones) para los niños víctimas de la violencia. La reparación del daño se lograría a través de los juicios ordinarios de indemnización por daños.³²¹

La protección del **adolescente trabajador** está prevista en los artículos 52 a 69 del Código de la Niñez. La edad mínima para el trabajo por cuenta ajena es de 14 años, y hay limitación del número de horas de trabajo semanal.³²² El artículo 54 prohíbe el trabajo del adolescente en actividades peligrosas o nocivas para su salud física, mental o moral. En 2005 se aprueba el Listado de Trabajo Infantil Peligroso.³²³

No hay disposición específica en el Código que haga referencia a la protección de niños, niñas y adolescentes contra la violencia.

Violencia doméstica

La ley 1.600/00 “Contra la violencia doméstica” establece protección específica para toda persona que

318 Artículo 26. “Del Derecho de Petición: El niño y el adolescente tienen derecho a presentar y dirigir peticiones por sí mismos, ante cualquier entidad o funcionario público, sobre los asuntos de la competencia de estos, y a obtener respuesta oportuna”.

319 Artículo 25. “Del Derecho del Niño y Adolescente a ser Protegido contra toda forma de Explotación: El niño y el adolescente tienen derecho a estar protegidos contra toda forma de explotación y contra el desempeño de cualquier actividad que pueda ser peligrosa o entorpezca su educación, o sea nociva para su salud o para su desarrollo armónico e integral”.

320 Las Observaciones Finales del Comité pueden ser consultadas en: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/crcs53.htm>>.

Documento CRC/C/PRY/CO/3.

321 Información prestada por la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

322 Está establecido el máximo de 24 horas semanales para los adolescentes de 14 y 15 años y hasta 36 horas semanales para los adolescentes mayores de 16 años.

323 El Decreto n.º 4.951, de fecha 22 de marzo de 2005, reglamentó la Ley n.º 1.657/01.

sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, y de modo más explícito la protección de los niños y adolescentes contra la violencia ocurrida dentro del hogar. La responsabilidad por la aplicación de la ley es del Juez de Paz, que puede establecer medidas de protección de carácter urgente.

Otro aspecto importante de la ley es la previsión de que las víctimas de violencia doméstica tengan derecho a una atención urgente y personalizada por parte de las Instituciones de Salud Pública y de la Policía Nacional. Interesante resulta apuntar que la ley no tipifica los actos de violencia, ni las penas correspondientes, pero dispone esencialmente de los procedimientos que deben ser adoptados en los casos de violencia. Así, deben ser aplicadas las disposiciones del Código Penal.³²⁴

Código Penal

El Código Penal Paraguayo³²⁵ tiene un capítulo dedicado específicamente a los hechos punibles contra niños y niñas adolescentes. Son tipificados los malos tratos, el abuso sexual, el abuso sexual contra personas en tutela, el estupro, los actos homosexuales con niños o niñas, el proxenetismo³²⁶ y la rufianería.³²⁷

El artículo 134 tipifica los malos tratos como *“dolores síquicos considerables, lesión a la salud, o malos tratos graves y repetidos”*. La norma permite la interpretación de que solamente la violencia que cause lesiones visibles a la salud mental o física es punible, lo que indica que otros tipos de violencia menos visibles no lo son.

En el Informe Alternativo de las organizaciones de la Sociedad Civil en Paraguay sobre el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño,³²⁸ en adelante “Informe Alternativo de la Sociedad Civil”, se afirma que *“en Paraguay, las prácticas culturales vigentes permiten el castigo corporal tanto en las familias y en las escuelas como en otras instituciones”*.

El código también tipifica el acoso sexual (hostigar a otra personas con fines sexuales abusando de la autoridad o influencia), la coacción sexual (la utilización de la fuerza o amenaza para la realización de actos sexuales) y la trata de personas en el capítulo sobre los hechos punibles contra la autonomía sexual. El tráfico de “menores” está tipificado en el artículo 223.

En el artículo 140 se tipifica la pornografía relativa a niños, niñas y adolescentes. La Ley 2.861/2006 que *“reprime el comercio y la difusión comercial o no comercial de material pornográfico, utilizando la imagen o una representación de menores o incapaces”*³²⁹ viene a ampliar la protección a los niños, niñas y adolescentes.³³⁰ La ley también castiga con penas privativas de libertad a quien compra o, a cualquier otro título, tenga en su posesión material pornográfico.

Se destaca también la Ley 3.448/2008, que cambia el Código Penal para incluir penalidades para el

324 El artículo 229 del Código Penal establece: “El que, en él ámbito familiar, ejerciera o sometiera habitualmente a violencia física o dolores síquicos considerables sobre otro con quien conviva, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o multa”.

325 Ley 1.160/97.

326 Que significa la inducción de una persona a la prostitución.

327 Que es la explotación de una persona que ejerce la prostitución.

328 Puede ser consultado en <<http://www.cdia.org.py/espanol/publicaciones.php#publi>>.

329 <http://www.oas.org/juridico/spanish/cyb_par_ley_2861_2006.pdf>.

330 Son agravantes que pueden aumentar la pena hasta quince años (i) si la víctima fuere menor de quince años de edad; o (ii) si el autor: (a) tuviera la patria potestad, deber de guarda o tutela del niño o adolescente, o se le hubiere confiado la educación o cuidado del mismo; (b) operara en connivencia con personas a quienes compete un deber de educación, guarda o tutela respecto del niño o adolescente; o (c) hubiere procedido, respecto del niño o adolescente, con violencia, fuerza, amenaza, coacción, engaño, recompensa o promesa remuneratoria de cualquier especie.

tráfico de personas con fines de explotación laboral y extracción de órganos.

El Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas, en sus Observaciones Finales³³¹ (hechas en enero del 2010) acerca del Tercer Informe presentado por Paraguay al comité³³² recomendó que el Estado paraguayo siga armonizando su legislación con la Convención por los Derechos del Niño. El comité recomienda que se hagan modificaciones en el Código Penal Paraguayo para garantizar la proporción entre el daño causado a la víctima y a la sociedad y las penalidades, y recomienda que el Código Penal sea alineado con la Ley 2.861/2006 ya mencionada.

B.3. Estructura judicial, procedimientos y denuncias

Gran parte de las cuestiones relacionadas a la infancia y adolescencia son de competencia de los Juzgados de la Niñez y la Adolescencia, incluso las medidas para hacer efectivo el cumplimiento de los derechos del niño y adolescente y los casos de maltrato que no constituyan hechos punibles. El procedimiento en la jurisdicción de la niñez y la adolescencia tiene carácter sumario y gratuito, y puede ser iniciado incluso a instancias de los niños o adolescentes afectados.

El código prevé la atención del niño o adolescente en diversos momentos, por ejemplo en los procedimientos en la jurisdicción de la niñez y adolescencia, donde el artículo 167 establece que el juez, para resolver las cuestiones con ellos relacionadas, escuchará previamente la opinión del niño o adolescente en función de su edad y grado de madurez.

El Código del Niño, además, crea la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia, responsable por recibir denuncias de transgresiones a los derechos del niño o adolescente y promover las acciones correspondientes, representar al niño o adolescente en juicio, entre otras atribuciones.

C. Recomendación # 11: Elaborar y aplicar sistemáticamente sistemas nacionales de reunión de datos e investigación

C.1. Sistemas de información y bases de datos

Conforme a la información disponible en el Tercero Informe de Paraguay para el Comité de Derechos del Niño, UNICEF asiste técnicamente a la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) en el desarrollo e implementación del Programa "Parinfo".³³³ El Parinfo es un sistema de administración de base de datos que almacena, organiza y muestra indicadores socioeconómicos en diferentes marcos clasificatorios, centralizando en sectores bien definidos los datos estadísticos del Paraguay y ofreciendo herramientas para la presentación de los datos a través de tablas, gráficos y mapas.

El Parinfo contiene un módulo de indicadores sobre niñez y adolescencia y utiliza como fuentes principales los censos de población y las encuestas de hogares, así como los registros del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Son incorporados datos de carácter demográfico y los relacionados con servicios de salud, en donde los datos suministrados se encuentran con la respectiva desagregación por sexo, departamento, área urbana y rural, según la disponibilidad de cada fuente. La DGEEC prevé la incorporación de indicadores por origen étnico, lengua y localidad.

La SNNA informó que, en el marco del Programa de Fortalecimiento de las Políticas Públicas de Ni-

331 Las Observaciones Finales del Comité pueden ser consultadas en: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/crcs53.htm>>.

Documento: CRC/C/PRY/CO/3

332 El Tercer Informe presentado por Paraguay al Comité puede ser consultado en: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/crcs53.htm>>.

Documento: CRC/C/PRY/3.

333 <www.parinfo-dgeec.gov.py>.

ñez y Adolescencia, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, fue incorporada la creación de un Sistema Nacional de Información de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (SIDNA), instalado en la Dirección de Planificación de la SNNA en coordinación con sistemas de información y estadística de carácter nacional a través de la DGEEC y la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República, y con el Observatorio Nacional de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (ONDA), con lo cual se pretende generar un mecanismo de producción, análisis, divulgación y uso de datos e informes oficiales a través de publicaciones y de un sitio en Internet. Se constituye así un insumo que facilitará a la SNNA la planificación/actualización, monitoreo y evaluación de políticas de niñez y adolescencia y de sus planes sectoriales estratégicos y operativos.

El SIDNA abarcará: (1) la creación y evaluación de un subsistema de indicadores de niñez y adolescencia; (2) el monitoreo de la capacidad y funcionamiento del Sistema Nacional de Promoción y Protección; (3) el seguimiento al cumplimiento de las metas de la POLNA y la inclusión del enfoque de derechos en las diferentes instancias del Estado; (4) el seguimiento del cumplimiento de convenios y protocolos referidos a los derechos de la infancia y la adolescencia –asumidos por el Estado paraguayo en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

Otros instrumentos que permiten brindar información relevante respecto de la situación de la infancia y la adolescencia son: el Sistema de Información de Estadística Continua (SIEC) del Ministerio de Educación y Cultura, la Encuesta Permanente de Hogares³³⁴ (EPH) que desarrolla la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, y la Encuesta Nacional de Demografía, Salud Sexual y Reproductiva (ENDSSR).

El Comité de Derechos del Niño, en sus Observaciones Finales, reconoce los esfuerzos realizados por el Estado para mejorar la recolección de datos, especialmente a través de colaboraciones con instituciones relevantes. Sin embargo, observa que el Estado no dispone de un sistema de información completamente desarrollado para producir, de modo sistemático y regular, las estadísticas necesarias para la elaboración y el monitoreo de las políticas públicas. El comité muestra preocupación, ya que una variedad de instituciones producen información de modo no coordinado y falta información acerca de cuestiones importantes, como el abuso de niños, niñas y adolescentes, el trabajo infantil, los niños en situación de calle, entre otros.

Algunos datos

En el sitio de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia se pueden encontrar algunos datos sobre los servicios desarrollados y el número de niños beneficiados. En el caso de la trata, por ejemplo, se informa que 177 víctimas de trata y explotación han sido acompañadas.

En una encuesta realizada por la organización BECA en el 2010, con niños en edad escolar, 6 de cada 10 reconoció algún tipo de maltrato en el hogar: 39% de ellos son casos de violencia física grave, 35% de violencia leve, 13% de violencia psicológica; y apenas un 13% no reportó ser víctima de violencia o de maltrato.³³⁵

En el año 2008, el servicio FONO AYUDA recibió un total de 3.960 llamadas, de las cuales 2.565 correspondían a situaciones de vulneración de derechos. Entre los tipos de vulneración, las cifras mayores hacen referencia a situaciones de negligencia en cuanto a la salud, cuidados y alimentación (601 casos), seguido el maltrato físico (451), emocional ya sea por trato inapropiado (238) o testigos de violencia (218), así como también abuso sexual infantil (122 casos). En 2010, la línea 147 recibió 2.656

334 La Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos incluye en la Encuesta permanente de hogares preguntas que incorporan diez indicadores relativos al cumplimiento de los derechos del niño en cuanto a la salud, nutrición, acceso al agua y saneamiento.

335 Información disponible en: <http://www.unicef.org/paraguay/spanish/py_hoja_datos_violencia_abr11.pdf>.

llamadas telefónicas, de las cuales 915 (34%) fueron denuncias de vulneraciones de derechos hacia niños, niñas y adolescentes. Los datos indican que la mayoría de los casos recibidos hacen referencia a situaciones de negligencias y en segundo lugar a maltrato físico.³³⁶

C.2. Mecanismos de monitoreo

No fue posible identificar la existencia del efectivo monitoreo de los Planes Nacionales y de las políticas y acciones implementadas por el Estado paraguayo. Si bien existen datos cuantitativos acerca de la prestación de algunos servicios o el número de beneficiarios de algunos programas, no se encuentra disponible información sobre el efectivo cumplimiento de los objetivos establecidos, ni quiénes son los responsables de ese monitoreo.

En el Plan Nacional de Acción (PNA) están establecidos los resultados esperados, los indicadores, las fuentes de verificación y los supuestos en relación a las políticas universales básicas y políticas sociales focalizadas. Están establecidas también las actividades por resultados esperados (con la descripción de los resultados, los responsables y el período de realización, de 2004 hasta 2008), conforme a lo mencionado. A pesar de la existencia de un planeamiento para su realización, no hay informes disponibles acerca del monitoreo de la implementación del plan.

El Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas, en sus Observaciones Finales, recomendó que el Estado paraguayo realice el monitoreo y evaluación periódica de los logros obtenidos por el Plan Nacional de Acción (PNA), de modo de identificar, por ejemplo, posibles deficiencias en la locación de recursos. El comité da urgencia al Estado paraguayo para que adopte un nuevo plan de acción que cuente con los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para su implementación. Según información de la SNNA, el PNA se encuentra en proceso de revisión y elaboración para un nuevo período.

El Plan Nacional de Prevención del Trabajo Infantil establece la necesidad de implementar un sistema de fiscalización y monitoreo del trabajo infantil y adoptar mecanismos eficaces de monitoreo y evaluación del plan. Además, cuenta con una matriz de objetivos, con los resultados esperados, los indicadores y los responsables por cada acción. En el mismo sentido, el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes establece la necesidad de implementar un adecuado monitoreo y evaluación de la problemática, así como el monitoreo y evaluación del plan. En relación al Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Maltrato y del abuso sexual hacia niños, niñas y adolescentes, están entre los resultados esperados que el plan sea monitoreado y evaluado, y son apuntados como responsables la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, el Consejo Nacional, y los Consejos Departamentales y Municipales de la Niñez y Adolescencia.

Sin embargo, para ninguno de los dos planes fue posible identificar Informes de Monitoreo y Evaluación, ni de la “situación-problema”, ni de la implementación del plan. La Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia informó que al menos para el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual, desde el año 2010 se ha procedido a la evaluación.

Muy importante para el monitoreo del cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes es el trabajo de la Defensoría del Pueblo. La Defensoría tiene como misión defender los derechos humanos y servir como canalización de los reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios. En el año 2005 fue creado el Departamento de Niñez y Adolescencia de la Defensoría del Pueblo que, como ya fue citado, cumple un rol activo en el seguimiento de la situación de los centros de privación de libertad para adolescentes y puede derivar hacia otros ministerios o secretarías sus recomendaciones.

En el Plan Estratégico de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia 2009-2013, el proceso de

336 Información disponible en: <http://www.unicef.org/paraguay/spanish/py_hoja_datos_violencia_abr11.pdf>.

monitoreo y evaluación es destacado como instrumento necesario para los ajustes de las acciones en el proceso de implementación de las políticas. Son objetivos estratégicos de la Secretaría: (i) monitorear la ejecución de las políticas públicas implementadas por las instituciones del Estado en cuanto a la protección integral; y (ii) realizar diagnósticos anuales de la situación de la niñez y adolescencia en el país.

La secretaría, por lo tanto, está consciente de la necesidad de implementación de mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas, y se espera que tales mecanismos sean desarrollados y plenamente ejecutados con los recursos necesarios para que garantice su efectividad.

D. Consideraciones finales

A partir del año 2003 Paraguay empieza a adoptar de modo consistente planes y políticas para la promoción y defensa de la infancia y adolescencia.

Se observa positivo que en el año 2003 Paraguay haya desarrollado una Política Nacional no focalizada apenas en situaciones específicas de vulneración de derechos, sino una política con un enfoque más integral en relación a la promoción de los Derechos del Niño. La duración de diez años de la política y, por lo tanto, superior al período de un mandato gubernamental, señala un compromiso del Estado paraguayo con la infancia y la adolescencia, y al mismo tiempo sienta las bases para que se adopten acciones continuas y consistentes a lo largo de los años. Por esta razón, es importantísimo que el Estado paraguayo trabaje para la elaboración de un nuevo Plan de Acción, para los años 2011-2013, que garantice la continuidad de los proyectos y acciones implementados en el marco del primer Plan de Acción. Para el nuevo Plan de Acción, es esencial que el monitoreo y la evaluación se realicen de modo sistemático y periódico, y sus resultados deben estar fácilmente disponibles para el uso de la sociedad civil.

En relación a los Planes Sectoriales, se puede apuntar que en los tres ya desarrollados (Erradicación del Trabajo Infantil, Combate a la Explotación Sexual, y Erradicación del Maltrato y Abuso Sexual) fueron establecidas matrices operativas, que contienen las líneas de acción, los resultados esperados, los indicadores y los responsables por las acciones. Así, es positivo que exista una cabal comprensión de la importancia de establecer mecanismos para el monitoreo y la evaluación. Sin embargo, no está establecido en los planes un cronograma para la implementación de cada una de las acciones, ni tampoco hay metas para todos los indicadores. En muchos casos los indicadores son “genéricos”, como el número de capacitaciones realizadas, pero no se establece el número de capacitaciones que deben ser realizadas cada año, o por/en cada ministerio o departamento, por ejemplo. Sin el establecimiento de metas se hace más difícil la realización de avances significativos, así como se perjudica la evaluación de la implementación de los planes. La inexistencia de un cronograma también perjudica la ejecución, ya que el establecimiento de fechas para la realización de las acciones organiza el trabajo de los involucrados y permite el control acerca de la implementación del plan. Además, no se encontraron informes de monitoreo y evaluación de estos planes.³³⁷

Es imprescindible que Paraguay establezca metas clara y realistas en sus planes y que desarrolle los mecanismos necesarios para monitorear y evaluar su implementación. La falta de monitoreo y evaluación impide que se identifiquen los avances obtenidos y los desafíos pendientes, lo que dificulta inmensamente la identificación de las estrategias exitosas, por ejemplo, y el planteamiento de las acciones futuras.

El monto de recursos disponibles para la efectiva implementación de las acciones para la niñez y adolescencia también debería ser correspondiente a los compromisos asumidos por el Estado paraguayo, nacional e internacionalmente. Si bien el presupuesto de la SNNA se incrementa, aún no existen

337 Fue informado por la organización no gubernamental BECA que el Plan Nacional de Erradicación de la Explotación Sexual fue evaluado, y la conclusión fue que ha sido escasamente operativizado.

recursos suficientes para satisfacer las demandas existentes. El fortalecimiento del Sistema de Protección depende, además, de que los gobiernos departamentales y municipales asignen recursos para el cumplimiento de las obligaciones en relación a la infancia. Es esencial que se realice de modo transparente y participativo la elaboración del Presupuesto Nacional, de modo tal que garantice recursos suficientes para la realización de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Tomando como base las Recomendaciones 1, 2 y 11 del Estudio Mundial sobre la Violencia contra Niños, podemos concluir que:

- En relación a la Recomendación 1 (creación de mecanismos de coordinación a escala nacional y local), se puede concluir que el Estado paraguayo todavía tiene importantes desafíos para lograr una coordinación efectiva entre los varios actores del Sistema Nacional de Promoción, Protección y Atención. El rol del Consejo Nacional debe ser fortalecido, con los mecanismos y recursos necesarios para el desarrollo de sus tareas. La comunicación y coordinación de acciones entre los Consejos Nacional, Departamentales y Municipales debe ser mejorada para que se puedan implementar y acompañar los programas y acciones a nivel local. Además, es urgente que sean establecidos los Consejos Municipales en todos los municipios, así como las CODENI en las municipalidades donde todavía no están activas. La falta de coordinación entre las entidades nacionales y locales, organismos gubernamentales y no gubernamentales, fue señalada como una de las razones de las dificultades de implementación del Plan Nacional de Acción. Son positivos –pero aún insuficientes– los esfuerzos realizados desde la SNNA por el desarrollo de proyectos y firma de colaboraciones para el fortalecimiento y la consolidación del Sistema Nacional de Promoción y Protección a la Infancia y la Adolescencia.
- En relación a la Recomendación 2 (reformas legislativas para asegurar la protección de niños, niñas y adolescentes contra todos los tipos de violencia), el Comité de Derechos del Niño reconoce los avances hechos por Paraguay, pero recomienda que el país siga armonizando su legislación con la Convención de los Derechos del Niño. Fue señalada por el comité la inexistencia de una prohibición legal para la utilización de castigos físicos en todos los ámbitos, la preocupación por la autorización para matrimonios de personas menores de 18 años y la no criminalización de la práctica del “criadazgo”. Además, se puede observar que algunos derechos asegurados en la Convención sobre los Derechos del Niño no están presentes en el Código de la Niñez (tal como el derecho a la libertad de expresión y pensamiento, libertad de asociación y el derecho a la privacidad). La Convención fue incorporada al ordenamiento jurídico paraguayo a través de la Ley 57/90, pero el conocimiento de sus disposiciones y su aplicación son todavía limitados. En relación al Código Penal Paraguayo, se puede observar que varios artículos aseguran la protección apenas a las personas menores de 16 años, y a los mayores de 16 solo en condiciones especiales, como es el caso del artículo 139 que tipifica el proxenetismo. Además, conforme a lo ya apuntado, el artículo que trata de los malos tratos hacia menores trae una definición que implica que solamente la violencia que cause daños visibles a la salud mental o física será punida, y que los otros tipos de violencia no. Debería realizarse una adecuación entre los tipos de violencia y la pena aplicada.
- En relación a la Recomendación 11 (creación de sistemas de información y datos), fue posible observar que el Estado paraguayo todavía no dispone de un sistema de información ya completamente desarrollado para producir, de modo sistemático y regular, las estadísticas necesarias para la elaboración y el monitoreo de las políticas públicas para la infancia y adolescencia. Hoy día hay diferentes sistemas de información

e instituciones responsables por la recolección de datos. En este ámbito, es positiva la iniciativa de desarrollo, en colaboración con el BID, de un Sistema Nacional de Información de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, que generará la información necesaria para la planificación, monitoreo y evaluación de las políticas de la niñez y adolescencia. Sin embargo, como el sistema no está todavía operativo, no es posible afirmar que será colectada toda la información relevante y establecidos los indicadores necesarios para el monitoreo. Es importante señalar además que son necesarios “dos tipos” de recolección de datos e información: aquellos relacionados con una determinada situación (por ejemplo, niños en situación de calle), y aquellos relacionados con la implementación de un programa o acción (por ejemplo, para reducir el número de niños en situación de calle). Los tipos de información, las fuentes y las metas para cada uno de ellos son diferentes. Serían necesarios más datos acerca del sistema para afirmar que esto tendrá los mecanismos necesarios para cumplir con la necesidad de recolección de información apuntada.

PERÚ

A. Recomendación #1: Fortalecer los compromisos y medidas nacionales y locales

A.1. Políticas públicas

.....
“[...] en los servicios y programas de prevención y/o atención de situaciones de violencia hacia la infancia, el personal es insuficiente y en muchos lugares está inadecuadamente preparado para ejercer sus funciones. A esto se suma la inestabilidad laboral, la rotación constante y la dedicación de forma parcial a la función al cargo, que se observa por ejemplo en el personal de servicios o instituciones claves como lo son las delegaciones policiales, defensorías municipales de niños, niñas y adolescentes, defensorías en instituciones educativas, etc. Esto afecta la calidad de la atención y la capacidad de respuesta frente a la violencia hacia la niñez”.

Ana María Márquez
 Save the Children
 Perú

.....

En Perú, el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y Adolescente (SNAINA) es regulado especialmente por el artículo 27 del Código de los Niños y Adolescentes (Ley n.º 27.337)³³⁸ y coordinado por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). El Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente, regulado por la Ley n.º 26.518, tiene la finalidad de orientar, integrar, estructurar, coordinar, supervisar y evaluar las políticas, planes, programas y acciones a escala nacional, destinados a la atención integral de niños y adolescentes. Este sistema tiene un Ente Rector, órgano central del sis-

.....
 338 El artículo 27 del Código de los Niños y Adolescentes establece: “El Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente (SNAINA) es el conjunto de órganos, entidades y servicios públicos y privados que formulan, coordinan, supervisan, evalúan y ejecutan los programas y acciones desarrollados para la protección y promoción de los derechos de los niños y adolescentes. El sistema funciona a través de un conjunto articulado de acciones interinstitucionales desarrolladas por instituciones públicas y privadas”.

tema, con autonomía técnica, funcional y administrativa, encargado de dirigir y formular las políticas, planes y programas sectoriales e institucionales de atención al niño y al adolescente. La ley establece que el ente rector del SNAINA constituye un programa presupuestal del Ministerio de la Presidencia, que depende directamente del ministro de dicho sector. Este Ente Rector tiene como objetivos: a) lograr la atención integral de los niños y adolescentes y su promoción mediante la planificación concertada de las políticas, planes y programas que se desarrollan en su favor; b) velar por el respeto y el ejercicio de los derechos de los niños y adolescentes, consagrados en la legislación; c) promover la participación de las instituciones privadas y sociales y de la comunidad en general en acciones y programas dirigidos al bienestar del niño y el adolescente.

El Ente Rector cuenta con un Directorio, una Secretaría Técnica de Monitoreo y Evaluación, una Secretaría Técnica de Adopciones, una Coordinadora Nacional del Servicio de Defensoría del Niño y el Adolescente, y los órganos de control, de asesoría, de apoyo y técnico-normativos. Hay también la previsión de elaboración de un Plan Nacional de Atención Integral de los Niños y Adolescentes, sin embargo no establece directrices específicas respecto a la violencia contra NNA.

El Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010³³⁹ (PNAIA 2002-2010) estableció algunos resultados esperados y una serie de acciones para alcanzar objetivos estratégicos, de entre los cuales se destaca el Objetivo Estratégico n.º 4: “*Instituir un sistema de garantías para la protección de los derechos del niño, niña y adolescente (0-17 años de edad)*”, respecto a la reducción del maltrato infantil, explotación sexual de niñas y niños y violencia adolescente, involucrando a varias entidades del Estado. Los principios rectores del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010 son: igualdad de oportunidades para todos, priorizar la niñez como sujeto de derecho y sustento del desarrollo, el interés superior del niño y su derecho a participar, y la familia como institución fundamental para el desarrollo del ser humano.

Los resultados esperados al 2010, respecto a ese Objetivo Estratégico n.º 4, son: “*resultado esperado n.º 17) Consolidación de un ordenamiento jurídico y sistema de administración de justicia especializada en niñez y adolescencia; n.º 18) Infraestructura y servicios responden a las necesidades y cultura de todos los niños, niñas y adolescentes, priorizando a quienes tienen necesidades específicas; n.º 19) Sistemas confiables y oportunos de información sobre niñez y adolescencia; n.º 20) Atención de niños, niñas y adolescentes en casos de desastre; n.º 21) Reducción de la explotación sexual de niñas y niños; n.º 22) Disminución del maltrato y erradicación del abuso sexual en niñas, niños y adolescentes*”. A cada uno de estos resultados le corresponden metas específicas.

Respecto al resultado n.º 21 (Reducción de la explotación sexual de niñas y niños), las metas específicas son: “*1) Al 2010 erradicación de la explotación sexual de niños y niñas; 2) Al 2005 se contará con normatividad referente a explotación sexual y comercial de niños y niñas coherente con programas de prevención, atención y reinserción de víctimas, así como represión y prevención de las personas relacionadas con la prostitución y pornografía infantil*”. En cuanto al resultado esperado n.º 22 (Disminución del maltrato y erradicación del abuso sexual en niñas, niños y adolescentes), sus metas específicas son: “*1) Se habrá reducido en un 50% los casos de maltrato infantil y adolescente; 2) Se habrá erradicado el abuso sexual de niños, niñas y adolescentes*”. Sin embargo, como indicador previsto para el monitoreo de esas metas se tienen solamente los “*casos de NNA que han sido objeto de maltrato o abuso sexual*”, a cargo de la Policía Nacional del Perú, sin considerar otras fuentes como el sistema de salud o escolar.

La implementación del PNAIA 2002-2010 es responsabilidad de un Comité Multisectorial, que cuenta con la participación de representantes de los siguientes órganos gubernamentales: MIMDES, Interior, Trabajo, Educación, Salud, Economía y Finanzas, Ministerio Público, Poder Judicial y el Instituto Nacio-

339 El nuevo Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2011-2021 está en proceso de formulación y validación. No hay información oficial disponible respecto del texto base del nuevo plan en el sitio web del MIMDES <<http://www.mimdes.gob.pe>> hasta el 7 julio 2011. Teniendo en cuenta eso, ese informe del Mapeo considera apenas el PNAIA 2002-2010.

nal de Estadística e Informática. Cada resultado esperado tiene su subcomisión y la coordinación es asumida por los diferentes sectores. Vale resaltar que en la estructura orgánica del MIMDES (ente rector del sistema) existe una Subdirección encargada de coordinar y supervisar el cumplimiento del plan. Asimismo, a nombre de la sociedad civil participan como invitados en ese comité: UNICEF, la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y el Grupo de Iniciativa Nacional (GIN).

A escala local el mecanismo creado para articular las acciones en materia de niñez y adolescencia es el Comité Municipal de los Derechos de los Niños y Adolescentes (COMUDENA),³⁴⁰ encargado de desarrollar acciones concertadas entre Estado y sociedad civil a nivel local. El COMUDENA es un órgano consultivo y de apoyo a la gestión municipal en temas referidos a la niñez, adolescencia y familia; también es un mecanismo permanente de participación ciudadana y de coordinación interinstitucional que posibilita la unión de esfuerzos en beneficio de la infancia de la localidad. En general cualquier organismo del Estado y de la sociedad civil de nivel local puede integrar el COMUDENA, siendo también importante la participación de NNA.

Dentro de las múltiples acciones de Protección y Promoción del Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia, el COMUDENA puede desarrollar funciones tales como: analizar los problemas de la niñez y adolescencia en la localidad (elaboración de diagnósticos, censos, directorios, registros, etc.); elaborar e implementar propuestas de intervención sobre diversos aspectos de la realidad de la niñez y adolescencia tales como trabajo infantil, maltrato y violencia familiar, abuso y explotación sexual, educación, salud, pandillaje, adolescentes infractores, contravenciones (venta de pornografía, licor, drogas, acceso a discotecas en horario escolar, etc.); coordinar con otras instituciones la ejecución de acciones en la localidad o en ámbitos más amplios; captar recursos para el desarrollo de proyectos y actividades; vigilar el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, y del Nuevo Código de los Niños y Adolescentes, coordinando con los organismos competentes (Defensoría del Pueblo, MIMDES, Congreso de la República, etc.). El COMUDENA está integrado por una Junta Directiva presidida por el alcalde y la Asamblea General.

Entretanto, aunque el diseño de planes locales sea una de las facultades del COMUDENA, estos mecanismos no se encuentran generalizados y tampoco tienen articulación para esta tarea. También a escala local, Perú cuenta con servicios de protección de NNA víctimas de violencia³⁴¹:

- Centro de Emergencia Mujer (CEM)³⁴²
- Siento Ayuda (100)
- Programa Wawa Wasi
- Centro de Desarrollo de la Familia (CEDIF)
- Servicio “Educadores de la Calle”
- DEMUNA – Defensorías
- Módulo de atención al maltrato infantil (MAMIS)
- Fiscalías especializadas del Ministerio Público
- Centro Preventivos del Niño y del Adolescente de la Policía Nacional
- Centro de Promoción y Desarrollo de Niños y Adolescentes Organizados – Programa Colibrí de la Policía Nacional

340 Estos mecanismos son establecidas por la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley n.º 27.972) y la Directiva n.º 011/2000 de PROMUDEH/GPNA (RM n.º 141/2000 – PROMUDEH).

341 En el documento “Servicios de Atención a Niños, Niñas y Adolescentes víctimas de violencia física, psicológica y sexual”, producido por la organización Acción por los Niños, hay una descripción de cada uno de estos servicios.

342 La relación de Centros de Emergencia Mujer (CEM) a nivel nacional está disponible en: <http://www.mimdes.gob.pe/files/PROGRAMAS%20NACIONALES/PNCVFS/estadistica/directorio_cem_jun2011.pdf>, (acceso el 15/06/2011).

- Comisarías de Mujeres de la Policía Nacional
- Asistencia Legal Gratuita (ALEGRA) del Ministerio de Justicia
- Secciones de Familia de la Policía Nacional del Perú (PNP)
- Servicio de Tutoría en el MED - Dirección de Tutoría y Orientación Educativa

A pesar de la existencia de estos servicios, su presencia es bastante diversa y diferenciada en cada distrito, sujeta a cambios conforme a las autoridades políticas que lo lideran, así como a la disposición de personal y de recursos.

Castigo corporal y maltratos

Aunque la legislación peruana no establezca qué es o no considerado como maltrato, la responsabilidad del Estado en cuanto a la atención integral a las víctimas está prevista en el Código de los Niños y Adolescentes (artículo 38). Si el castigo corporal o maltrato ocurre en la familia, el código señala que el juez puede suspender o incluso extinguir la patria potestad de los padres (artículos 75 y 77). En el caso del ambiente escolar, los directores de centros educativos están obligados a comunicar los hechos de maltrato a las autoridades (art. 14 CNA). Además, el marco para acciones preventivas y de responsabilidades sectoriales (como denuncia, investigación, protección) es establecido en la Ley de protección frente a la violencia familiar (Ley 26.260 y sus modificaciones).

El Ministerio de Salud cuenta con 33 Módulos de Atención al Maltrato Infantil en Salud (MAMIS) y ofrece una atención integral a NNA que sufren experiencias de maltrato, incluso con sensibilización de los padres respecto a la importancia del buen trato y promoviendo pautas de crianza protectoras de los derechos de NNA. Los Módulos de Atención al Maltrato Infantil en Salud trabajan bajo seis premisas: Atención Integral (tanto a la víctima como a su familia); Atención Multidisciplinaria (apoyo de salud mental y social); Trabajo en Equipo (para coordinar acciones de protección a la víctima, además de la evaluación y reajuste de las estrategias de intervención); Entrenamiento y Capacitación; Intervención según Niveles de Complejidad, e Intervención en Red (donde el MAMIS se convierte en integrante de una red de servicios complementarios e intersectoriales). Aunque la implementación de los módulos haya contribuido a la atención de casos de maltrato, no se encuentran datos disponibles sobre los resultados de sus acciones.³⁴³

En cuanto al Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA 2002-2010), el resultado esperado n.º 22 prevé la *“disminución del maltrato y erradicación del abuso sexual en niñas, niños y adolescentes”*, teniendo como metas al 2010: *“1) Se habrá reducido en un 50% los casos de maltrato infantil y adolescentes, y 2) se habrá erradicado el abuso sexual de niños, niñas y adolescentes”*. Para eso, las acciones estratégicas son: 1) Promoción de campañas de información, educación y comunicación sobre crianza adecuada de niños, niñas y adolescentes. 2) Difusión de las normas relativas al maltrato y abuso sexual de niños, niñas y adolescentes. 3) Fortalecimiento de programas y servicios orientados a la atención de niños, niñas y adolescentes víctimas de maltrato y abuso sexual. 4) Incorporación del enfoque de resiliencia y actividades lúdicas como medios para prevenir el maltrato infantil y abuso sexual y recuperar a las víctimas del mismo. 5) Difusión de los programas que previenen y atienden casos de maltrato de niños, niñas y adolescentes.

En cuanto a los resultados alcanzados, fueron realizados entre 2008 y 2009 más de 4 mil eventos preventivos promocionales dirigidos a niños, niñas y adolescentes; en el año 2009 el CEM ha atendido

343 En el sitio web del Ministerio de Salud no hay datos accesibles sobre los resultados de estos módulos. En el Informe Anual de Avances de las Metas del PNAIA 2002 – 2010 correspondiente al año 2009 se plantean como perspectivas al 2010 la elaboración e impulso de la Norma Técnica en salud para el funcionamiento e implementación de los Módulos de Atención al Maltrato Infantil y Adolescente.

7,052 consultas de personas menores de 18 años, mientras que en el año 2008 se realizaron 5,986. El número de niñas, niños y adolescentes víctimas de abuso sexual disminuyó durante el año 2009 en un 12,3% (5.228) con respecto al año 2008 (5.960), de manera que la cifra general de casos de abuso sexual ha decrecido del 2008 (7.560) al año 2009 (6.751) en un 10,8%. Sin embargo, no se ha erradicado el abuso sexual y no se han elaborado estudios de investigación para el control de otras variables.

Además, el Resultado Esperado n.º 14 (Prevención y Disminución de la Violencia Adolescente) del PNAIA 2002-2010 tiene como meta 3: *“Los establecimientos de primer nivel estarán en condiciones de brindar atención a niños, niñas y adolescentes y sus familiares en casos de violencia familiar y maltrato infantil y adolescente”*. Sin embargo, esa meta se refiere solamente a los establecimientos de salud, sin considerar la articulación e integración de los servicios necesarios para la atención integral a NNA víctimas de violencia.

Explotación y abuso sexual

El Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual es un programa del MIMDES cuya finalidad es diseñar y ejecutar acciones y políticas de atención, prevención y apoyo a las personas involucradas en hechos de violencia familiar y sexual, incluyendo a NNA.

El PNAIA también estableció como resultado 17 la consolidación de un ordenamiento jurídico y del sistema de administración de justicia, que dé respuesta a la problemática de violencia contra los niños y niñas y adolescentes, incluyendo el abordaje de explotación sexual infantil (Resultado 21). Además el PNAIA dispone de una serie de acciones para la reducción de la explotación sexual de NNA y el maltrato, involucrando diversas entidades estatales.

La Comisión Multisectorial encargada de la implementación de acciones señaladas en el PNAIA 2002-2010, en su Informe Anual de avances de las metas del plan del período 2009, concluye: *“La reducción de la explotación sexual, abuso sexual de NNA es una meta ambiciosa desde que se desconoce la cifra exacta a reducir y más bien se empieza gradualmente a contar con datos de la problemática por mayor apertura a la denuncia. Hace falta mejorar el sistema de respuestas que recibe quien denuncia un delito tan grave, por lo cual hay que mejorar con procedimientos diversos los diferentes procesos que se desarrollan para atender a las víctimas”*.³⁴⁴

Una Ruta de Atención Multisectorial para Niñas, Niños y Adolescentes Víctimas de Explotación Sexual fue elaborada por iniciativa del MIMDES y conjuntamente con los representantes de los Ministerios de Justicia, Educación, Salud, Interior, Poder Judicial y Ministerio Público. Esa Ruta tiene como objetivo establecer las etapas, procesos y actores intervinientes en la detección, prevención del delito, la atención a las víctimas y la sanción a los autores, con la finalidad de mejorar la atención actual e identificar nuevas acciones que los sectores y entidades, sean del Estado o de la sociedad civil, deben de realizar, teniendo en cuenta las particularidades regionales y los servicios existentes. Para el año 2010 estaba previsto incluir la Ruta de Atención en base a las variables de Abuso y Trata con fines de Explotación Sexual Infantil.³⁴⁵

Aunque la Ley n.º 2.8251 ha incrementado considerablemente las penas impuestas por el abuso sexual de niños y ha introducido nuevos delitos como el turismo sexual y la pornografía infantil por Internet, los datos respecto al número de NNA víctimas de la explotación y la violencia sexuales siguen siendo imprecisos y muchas veces limitados a los casos denunciados o atendidos en los servicios. Así,

344 De acuerdo con Comisión Multisectorial encargada de la implementación de acciones señaladas en el PNAIA 2002-2010, en su Informe Anual de avances de las metas del Plan del período 2009, p. 82.

345 De acuerdo con el Informe Anual de Avances de las Metas del PNAIA 2002-2010 – Período 2009, disponible en: <http://www.mimdes.gob.pe/files/DIRECCIONES/DGFC/DINNA/informes/informe_anual_pnaia2009.pdf>.

el Comité de los Derechos del Niño recomendó a Perú, entre otras medidas, que: “ofrezca programas adecuados de asistencia y reintegración para los niños víctimas de la explotación y/o la trata sexuales, que deberían ser tratados como víctimas y nunca castigados ni considerados como delincuentes; que apruebe y ejecute un plan nacional de acción contra la explotación sexual y la trata de niños, teniendo en cuenta la Declaración y el Programa de Acción y el Compromiso Mundial aprobados en el Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños en 1996 y 2001, respectivamente; que enseñe a los agentes del orden, los trabajadores sociales y los fiscales a recibir, verificar, investigar y tramitar las denuncias, de manera que se tenga en cuenta la sensibilidad del niño y se respete la vida privada de la víctima.³⁴⁶

Trata de niños, niñas y adolescentes

Además de la legislación respecto a la prohibición y sanción de la trata de NNA ya abordada anteriormente, a nivel de gobierno central, existe el Comité Multisectorial contra la trata de personas –en el que se da especial énfasis a la trata con fines de explotación sexual infantil– promovido por el Ministerio del Interior y que cuenta con la participación de instituciones públicas y privadas.

En 2006, el comité observó con preocupación las casi 5.000 denuncias de desapariciones en el contexto de la trata transfronteriza entre 2002 y 2005, el 35,3% de las cuales se referían a niños; así como los informes de desapariciones de niños en zonas rurales como Ayacucho. Así, el comité recomendó que se intensifique y redoble sus esfuerzos para prevenir las desapariciones de niños, investigue plenamente esos casos y someta a los culpables a la acción de la justicia.³⁴⁷

Un instrumento vital para conocer el estado de la trata de personas y poder elaborar estrategias eficaces para combatirla es el Sistema de Registro y Estadística del delito de Trata de Personas y afines (RETA-PNP), que contiene información cualitativa y cuantitativa sobre denuncias, operativos e investigaciones policiales del delito de trata de personas y en general, de delitos de explotación sexual, explotación laboral y tráfico de órganos y tejidos humanos. Sin embargo, la Policía Nacional de Perú aún no utiliza esta metodología para registrar la información de casos como el de Tráfico Ilícito de Migrantes y de los demás delitos, lo que dificulta la adecuada y efectiva actuación frente a la trata de personas y los demás delitos.

El Grupo Multisectorial Permanente contra la Trata de Personas mantiene reuniones periódicas, trabajando hacia la realización de actividades coordinadas y complementarias entre sus miembros; sin embargo, aún está pendiente la tarea de incidir especialmente en la institucionalización de los compromisos y responsabilidades respecto al enfrentamiento de la trata de personas.

Comunidades indígenas y/o afrodescendientes

De acuerdo al Censo Nacional 2007, 4.045.713 personas mayores de 3 años de edad aprendieron a hablar en una lengua originaria, lo cual representa el 16% del total de peruanos en ese rango de edad. Los niños, niñas y adolescentes de 3 a 17 años que tienen una lengua materna originaria son 1.046.639. La incidencia de pobreza total en la población indígena es casi el doble (55%) de la registrada en la población cuya lengua materna es el castellano (29%). La incidencia de pobreza es aun mayor para la niñez indígena: el 78% de los niños y niñas indígenas reside en hogares pobres, en comparación con el 40% de los que tienen el castellano como lengua materna. Más aun, de la niñez indígena que reside

346 Comité de los Derechos del Niño, en su Observación Final sobre el Informe presentado por el Estado peruano en 2006 (CRC/C/PER/CO/3), párr. 68.

347 Comité de los Derechos del Niño, en su Observación Final sobre Informe presentado por el Estado Peruano en 2006 (CRC/C/PER/CO/3), párr. 69-70.

en hogares pobres más de la mitad se encuentra en situación de pobreza extrema (45%). Además, las regiones donde se tiene una mayor proporción de NNA indígenas son también aquellas donde se registran relativamente altas tasas de incidencia de pobreza.³⁴⁸

A pesar de la identificación³⁴⁹ de grandes desigualdades en la situación de pobreza, educación, salud e identidad entre niños y niñas indígenas y aquellos de lengua materna castellana –además de la heterogeneidad entre la propia población indígena y la situación de mayor desventaja general de la población originaria de lenguas amazónicas en comparación con las de lengua quechua y aimara– no se constata en Perú la existencia de programas o acciones específicos a nivel nacional respecto de estos grupos indígenas en la política de prevención, promoción y atención ante la violencia hacia NNA.

Justicia juvenil

.....

“[...] la violencia que se ejerce contra los nna no solo es una cuestión social sino además política. La imposibilidad de participar directa y deliberativamente de las modificatorias de leyes y artículos es una forma de limitar su voz e impedir que se tracen nuevas trayectorias por las que, desde un inicio, los nna luchan por sus derechos y generan vías alternativas contra la violencia que les afecta desde su actoría social y política, ya que el problema no son ellos sino que, como dirían los Niños y Adolescentes Trabajadores, ellos son parte de la solución”.

Alejandro Cussiánovich
Instituto de Formación de Adolescentes y Niños

.....

El Código de los Niños y Adolescentes de 2000 presenta algunas discrepancias en relación a la Convención sobre los Derechos del Niño, como por ejemplo, las disposiciones del Código que se refieren a las “pandillas perniciosas”,³⁵⁰ donde se establece que las personas menores de 18 años en conflicto con la ley podrán ser privadas de libertad por un período de hasta seis años, y por la llamada “Ley de mendicidad” (n.º 28.190), que establece medidas y acciones que pueden ser adoptadas por el Estado con el fin de “proteger” a NNA que practiquen la mendicidad, como por ejemplo, el retiro de la calle y resguardo provisional de NNA que practiquen la mendicidad, resguardo de NNA cuyos padres no adopten medidas para evitar la práctica de la mendicidad, y adopción de medidas legales contra dichos padres. Teniendo en cuenta la necesidad de plena armonización del derecho nacional con los estándares internacionales de protección de los derechos del niño, desde antes del inicio del nuevo gobierno existe una comisión oficial multisectorial que tiene a su cargo elaborar un nuevo código referente a los niños, niñas y adolescentes, o modificar el actual.

El Resultado Esperado n.º 14 (Prevención y Disminución de la Violencia Adolescente) del PNAIA 2002-2010 tiene como Meta 2 la siguiente: “Se habrá reducido en un 50% el número de adolescentes

348 Entre los niños y niñas amazónicos es mayor la incidencia tanto de pobreza total (86%) como de pobreza extrema (49%). Un porcentaje similar de la niñez quechua vive en situación de pobreza extrema (46%), siendo menor entre los que tienen el aimara como lengua materna (30%). Entre las regiones con mayor incidencia de pobreza están las cuatro que concentran una mayor proporción de niños, niñas y adolescentes con lengua materna indígena: Huancavélica (82%), Apurímac (76%), Ayacucho (72%) y Puno (67%).

349 Benavides, Martín; Mena, Magrith y Ponce, Carmen. *Estado de la Niñez Indígena en el Perú*.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2010.

350 Ley sobre pandillaje pernicioso, Decreto Legislativo n.º 899.

infractores”. Sin embargo, de entre las acciones estratégicas, ninguna se refiere específicamente al sistema de justicia juvenil, su estructura o funcionamiento. Las acciones estratégicas para ese resultado son: 1) Implementación de programas preventivos sobre violencia en la familia y en la adolescencia, incluyendo prevención del suicidio. 2) Capacitación y formación de líderes adolescentes para promover una cultura de paz y solidaridad (derechos humanos y resolución de conflictos). 3) Desarrollar programas de integración familiar y prevención de la violencia con base en la familia y la comunidad, incluyendo a los gobiernos locales y a las instituciones públicas. 4) Asegurar la continuidad de programas especializados en la atención de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia familiar, sexual, política y de otro tipo. 5) Fortalecer los servicios de salud en el abordaje, atención y prevención de la violencia familiar y maltrato de los y las adolescentes. 6) Fortalecer en el quehacer de profesionales de la salud el componente de prevención y atención primaria en salud mental. 7) Realizar campañas de información sobre servicios y programas de prevención y atención a la violencia (intrafamiliar, extrafamiliar y de adolescentes). 8) Promoción y fortalecimiento de Programas de educación extracurricular en población de riesgo.

En 2006, el comité señaló su preocupación respecto a la falta de tribunales o jueces especializados para personas de edad inferior a los 18 años en el interior del país; el uso limitado de la “remisión” de casos en el sistema de justicia juvenil; y las deficientes condiciones de detención, así como la inexistencia de programas de rehabilitación y reintegración social para niños. Así, el comité recomendó a Perú que “cree tribunales de menores en todo el país, con personal debidamente formado; que establezca un sistema funcional de medidas socioeducativas y recurra a la privación de libertad solo como último recurso y por el período más breve que se estime adecuado; que mejore las condiciones de detención de los menores de 18 años, en especial mediante el cumplimiento de las normas internacionales relativas a la superficie, la ventilación, el aire fresco, la luz natural y artificial, la alimentación adecuada, el agua potable y las condiciones de higiene; que establezca un sistema independiente y accesible para recibir y tramitar las denuncias de los niños, en el que se tengan en cuenta las necesidades de estos, e investigue, enjuicie y castigue todo caso de malos tratos; que vele por que los niños en régimen de privación de libertad en el sistema de justicia de menores mantengan un contacto regular con sus familias, en particular informando a los padres del lugar de detención de sus hijos”³⁵¹; entre otras recomendaciones.

Presupuesto

El Colectivo Interinstitucional para Crecer sin violencia –integrado por organizaciones de la sociedad civil, el Estado y la cooperación internacional– formuló una propuesta de Programa Presupuestal Estratégico para fortalecer el sistema de protección de la infancia, contribuyó técnicamente en el diseño del Programa Presupuestal Estratégico de Violencia Familiar y Sexual y envió aportes a la comisión revisora del Código de los Niños, Niñas y Adolescentes.

Sin embargo, no existe en Perú plan ni presupuesto específicos para la prevención de la violencia hacia NNA. Tampoco la legislación nacional es precisa respecto a la asignación expresa de presupuesto fijo y continuo compatible con acciones planeadas en el SNP. En efecto, los presupuestos son asignados a cada una de las instituciones involucradas en el SNP, sin que exista necesariamente una coordinación o articulación entre estas políticas.

Participación de niños, niñas y adolescentes

Desde 2009, la Dirección Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes (DINNA), del MIMDES, cuenta con un Consejo Consultivo de NNA que está facultado para emitir opiniones de políticas públicas en infancia y

351 Comité de los Derechos del Niño, en su Observación Final sobre el Informe presentado por el Estado Peruano en 2006 (CRC/C/PER/CO/3), párr. 71-72.

adolescencia, elevar propuestas y elaborar mecanismos de vigilancia del Sistema Nacional de Atención Integral. Ese consejo fue creado mediante la Resolución Ministerial n.º 351 (MIMDES), en 2009.

Adicionalmente, desde 1994 la Comisión Nacional por los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (CONADENNA) promueve encuentros nacionales en los que participan NNA de diferentes regiones del país y que formulan propuestas respecto a políticas –por ejemplo, en cuanto a la prevención del abuso sexual y el maltrato a NNA en 2006 y 2007–. La CONADENNA trabaja concertadamente en acciones para promover la participación de NNA a escala nacional, regional y local, desarrollando actividades de promoción del derecho a la participación y defensa de sus derechos para el desarrollo integral. Esta comisión reúne anualmente a las autoridades en materia de niñez y adolescencia con la finalidad de hacer llegar las demandas de los NNA del país.

La formulación del PNAIA 2011-2021 también contó con la participación del Consejo Consultivo de NNA de la DINNA en el proceso de formulación de los resultados asociados al derecho a la participación. El PNAIA 2002-2010 fue presentado y validado en una jornada que contó con la participación de algunas organizaciones de NNA.

En la municipalidad de Lima fue creado en enero de 2011 un Consejo Consultivo de NNA para Lima Metropolitana (CCONNA), de carácter exclusivamente consultivo, conformado por NNA elegidos democráticamente y que representan a diferentes grupos, espacios y formas de organización con la finalidad de participar en la formulación de políticas públicas en materia de niñez y adolescencia, emitiendo opiniones, observaciones y elevando propuestas a la Alcaldía Metropolitana.

Asimismo, otros órganos promueven canales de participación de NNA. Por ejemplo, desde 2008 el Comité Asesor de la Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia de la Defensoría del Pueblo, integrado por NNA que representan a las distintas organizaciones y colectivos del país, a quienes se les presentan los proyectos relacionados a las formas de violencia hacia NNA y se promueve una discusión en torno de las acciones que la Adjuntía plantea realizar, todo esto con la finalidad de recoger sus aportes y sugerencias. En algunas localidades los municipios escolares, a través de organizaciones integradas por alumnos y alumnas asesorados por un maestro, participan en la formulación de presupuestos participativos locales y priorizan el problema de la violencia hacia la niñez, con formulación de propuestas de prevención.

A.2. Mecanismos de coordinación

El Sistema Nacional de Atención Integral a la Infancia (SNAIA), aunque no tenga una estrategia nacional específica respecto a la violencia hacia NNA, tiene como autoridad rectora el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), por medio de la Sub Dirección de Infancia y Adolescencia. Sin embargo, esa Sub Dirección no tiene un nivel funcional con jerarquía suficiente como para cumplir adecuadamente con su rol articulador y coordinación del SNPPP a nivel nacional, departamental y local.

El Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia (PNAIA) tiene su implementación a cargo del Comité Multisectorial, que representa la única instancia de coordinación respecto a la implementación de las acciones de prevención, atención y protección de víctimas de violencia contra NNA contenidos en el PNAIA.

Este Plan Nacional ha sido el marco de la política nacional que ha orientado la elaboración de planes regionales de acción por la infancia en 19 de las 26 regiones y solo 2 distritos de entre los 1.836 existentes. Para empeorar la situación, no existe un mecanismo institucionalizado nacionalmente para asegurar la articulación entre el plan nacional y los planes regionales y locales. Además los planes carecen de protocolos y procedimientos que articulen efectivamente las responsabilidades de todos los involucrados en una labor compartida, así como de mecanismos para garantizar la participación más sostenida de NNA, o para fortalecer la interacción.

A nivel nacional se han creado mesas o grupos de trabajo, con la participación de instituciones públicas y privadas, respecto a temas específicos como por ejemplo adolescentes en conflicto con

la ley penal, defensoría, trata de personas y prevención y erradicación del trabajo infantil. Desde el año 2009 el gobierno peruano, la sociedad civil y la cooperación internacional integran el Colectivo Interinstitucional para Crecer sin violencia. Este colectivo ha formulado una propuesta de Programa Presupuestal Estratégico para fortalecer el sistema de protección de la infancia y contribuir técnicamente en el diseño del Programa Presupuestal Estratégico de Violencia Familiar y Sexual. Además ha promovido esfuerzos para la formulación de propuestas técnicas y recomendaciones para contribuir a la solución de nudos críticos y/o problemas que limitan la coordinación interinstitucional y afectan la eficacia del sistema de protección de NNA afectados por la violencia. Sin embargo, esa integración y coordinación aún representa un reto en Perú.

Respecto al nivel regional, existen consejos, comisiones, mesas o redes de trabajo que facilitan la coordinación entre los actores vinculados a la prevención, atención y protección; sin embargo, en su mayoría no son mecanismos institucionales, consecuentemente su dinámica, funcionamiento y continuidad son heterogéneos y dependen de la voluntad o compromiso de sus integrantes. A nivel local existen los Comités Municipales de Derechos de Niños y Adolescentes (COMUDENAS), responsables por la concertación de las acciones en el ámbito local. Pero su funcionamiento también es heterogéneo y depende mucho de las instituciones participantes; además la planificación articulada y la coordinación se ven perjudicadas.

De esa forma, se verifica que Perú carece de un plan articulado y coordinado que permita multiplicar y dimensionar avances y retos en el SNAIA, cuyos esfuerzos continúan dispersos y no cuantificados. Algunos retos identificados se refieren a la institución de un Ente Rector con el nivel de autoridad suficiente para generar procesos concertados y articulados, así como el establecimiento de un sistema de prevención, promoción, protección y atención ante todas las formas de violencia hacia NNA. Además existen dificultades en cuanto a la continuidad y capacitación de los operadores del sistema, ausencia de protocolos y procedimientos integrados y articulados dictados por el órgano rector, y en especial ausencia de recursos presupuestarios sobre todo en el nivel de gobierno local, que le permitan liderar y coordinar las actividades en su ámbito.

B. Recomendación #2: Prohibir toda violencia contra los niños y niñas

B.1. Pactos internacionales

Perú ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía en mayo de 2002. También fue ratificado el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, facultativo a la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Palermo 2000), en enero de 2002.³⁵²

Perú ratificó también el Convenio Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (septiembre de 2005); el Convenio n.º 138 de la OIT, sobre la edad mínima de admisión al empleo (noviembre de 2002), y el Convenio n.º 182 (1999) de la OIT, sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación

352 Fuentes: Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño respecto al Examen del tercer informe presentado por Perú en virtud del artículo 44 de la Convención, en el 41.º período de sesiones (CRC/C/PER/CO/3), 14 de marzo de 2006.

Respuestas al cuestionario del Mapeo de Seguimiento del Estudio de las organizaciones, en especial por: Acción por los niños, Fundación ANAR Perú y CESIP / GIN.

(enero de 2002); la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo (ambos en enero de 2008).

En resumen, Perú ha ratificado casi todos los principales tratados de derechos humanos del sistema ONU, con excepción del Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

B.2. Normas internas

La Constitución Política de Perú, de 1993, con sus modificaciones hasta la Ley 29.401, de 8 de septiembre de 2009, establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado (artículo 1); asimismo establece que es deber primordial del Estado peruano garantizar la plena vigencia de los derechos humanos (su artículo 44) –como en la Constitución anterior, de 1993–. No hay un capítulo específico de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la Constitución de 2009, pero el artículo 4.º consagra la obligación de protección especial para los NNA, al establecer que *“la comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio”*.

El Código de los Niños y Adolescentes (Ley n.º 27.337, de 7 de agosto del 2000) reconoce que NNA son sujetos de derecho, libertades y protección específica, así como del derecho a la vida e integridad personal. Ese código también dispone sobre el establecimiento de programas para NNA víctimas de maltrato y programas preventivos. El maltrato físico o mental es una causa de suspensión de la patria potestad (artículo 75, inciso “e”), y la reiteración de esa conducta puede justificar la extinción o pérdida (artículo 77). Además el CDN establece que los directores de los centros educativos deben comunicar a la autoridad competente los casos de maltrato físico, psicológico, de acoso, abuso y violencia sexual en agravio de los alumnos (artículo 18, a). El Código establece también que el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente tiene como ente rector el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES),³⁵³ que articulará y orientará las acciones interinstitucionales del SNAINA (artículo 30). El CDN establece incluso sobre los programas para NNA maltratados o víctimas de violencia sexual la atención integral mediante programas que promuevan la recuperación física y psicológica, que está a cargo del Sector de Salud y debe incluir a la familia; asimismo el MIMDES promueve y establece programas preventivos de protección y atención, públicos y privados, tendientes a prevenir, atender y reducir los efectos de la violencia hacia NNA (art. 38).

La Ley de Protección frente a la Violencia Familiar (Ley n.º 26260 y sus modificaciones, Ley 27.637) y su Reglamento (Decreto Supremo n.º 002-98-JUS) disponen respecto de la intervención del aparato jurídico estatal para abordar la situación de violencia familiar: intervención de la Policía Nacional, del Ministerio Público, intervención judicial y ofrecer protección a la víctima por medio de medidas de protección dictadas por el Fiscal de Familia. Aunque no tenga como foco principal NNA, sino las mujeres, esa ley también incluye como agravante de los delitos, que sean cometidos contra víctimas con menos de 14 años. Además esa ley prohíbe cualquier acción u omisión que cause daño físico o psicológico, maltrato sin lesión, inclusive la amenaza o coacción graves y/o reiteradas.

Esta Ley (artículo 3) establece algunas acciones para la lucha contra toda forma de violencia familiar como una política permanente del Estado; por ejemplo: emprender campañas de difusión con el propósito de sensibilizar a la sociedad sobre la problemática social antes señalada, difundir los alcan-

353 Originariamente el Código se refería al Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH). Pero, de conformidad con la Primera Disposición Transitoria y Final de la Ley n.º 28.330, publicada el 14/08/2004, toda mención al Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH) en el marco de la competencia en materia tutelar que le fuera asignada por la Ley N.º 27.337 se entenderá referida al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES).

ces de la presente ley y condenar los actos de violencia familiar; establecer procesos legales eficaces para las víctimas de violencia familiar, facilitar la atención gratuita en los reconocimientos médicos requeridos por la Policía, Ministerio Público o Poder Judicial; promover la participación activa de la sociedad civil para el desarrollo de labores preventivas y de control sobre la ejecución de medidas cautelares, de apoyo y tratamiento de víctimas de violencia y agresores; promover el establecimiento de hogares temporales de refugio para víctimas de violencia y la creación y desarrollo de instituciones para el tratamiento de agresores, a nivel municipal. Las acciones serán coordinadas por el MIMDES.

Respecto a explotación y abuso sexual infantil, la Ley n.º 28.251 (de 8 de agosto de 2004), introduce modificaciones y nuevas figuras al Código Penal en lo referente al abuso y explotación sexual infantil.³⁵⁴ El Decreto Supremo n.º 014-2006-MIMDES eleva a rango de Decreto Supremo la Resolución Ministerial n.º 624-2005-MIMDES, que aprobó el programa *Lineamientos de Intervención en los Focos de Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes*. Además, la Ley n.º 28.704, sobre abuso sexual y explotación sexual infantil, modifica artículos del Código Penal relativos a los delitos contra la libertad sexual y excluye a los sentenciados de los derechos de gracia, indulto y conmutación de la pena. En este caso la peor sanción contemplada en esta ley es la de pena de cadena perpetua, que se aplica al violador de una niña o niño menor de 10 años de edad.

A pesar de las medidas adoptadas para combatir la explotación sexual y la trata de niños, en particular la Ley n.º 28.251 aprobada en junio de 2004, que incrementó considerablemente las penas impuestas por el abuso sexual de niños e introdujo nuevos delitos como el turismo sexual y la pornografía infantil por Internet, un número muy elevado de niños, 500.000 según las cifras, son víctimas de la explotación y la violencia sexuales.

En cuanto a la trata de NNA, la Ley n.º 28.950, “Ley contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes”,³⁵⁵ publicada el 16 de enero de 2007, señala que es una violación a los derechos humanos constituyéndose también en una cuestión delictiva y, en consecuencia, un problema de seguridad nacional e internacional pues acoge al crimen internacional, socava el estado de derecho y promueve la corrupción. En ese sentido, el Comité de los Derechos del Niño recomendó al Estado de Perú que tipifique la trata en la legislación penal conforme a la definición que figura en el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños.³⁵⁶

La Ley n.º 28.119/2003 y su Modificatoria 2.9139/2007, prohíbe el acceso de niños y niñas a páginas web, canales de conversación o cualquier otra forma de comunicación en red de contenido y/o información pornográfica u otras formas reñidas con la moral o el pudor, que atenten contra su integridad física, psicológica o que afecten su intimidad personal y/o familiar. La ley es de aplicación a los establecimientos que brindan servicios de cabinas públicas de Internet u otras formas de comunicación en red y cuyos equi-

354 Este nuevo marco legal en el que se modifican los artículos 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 176-A, 179, 180, 181, 182, 183, 183-A, e incorpora los artículos 179-A, 181-A, 182-A a los Capítulos IX, X y XI del Título IV, del Libro Segundo del Código Penal, contribuye a la protección de la infancia y adolescencia contra el abuso y la explotación sexual siempre y cuando se pueda identificar, detener y sancionar ejemplarmente a los responsables.

355 La Ley 28.950 modifica los artículos 153º y 153º-A del Capítulo I, Violación de la Libertad Personal del Título IV, Delitos Contra la Libertad, del Libro Segundo del Código Penal, y el artículo 303º-A del Capítulo IV, Delitos contra el Orden Migratorio del Título XII, Delitos contra la Seguridad Pública del Libro Segundo del Código Penal, e incorpórase el artículo 303º-B al Código Penal. Las sanciones contra aquellos que promuevan, favorezcan, financien o faciliten la captación, transporte, traslado, acogida, recepción o retención de otro, en el territorio de la República o para su salida o entrada del país serán penas privativas de libertad no menor de ocho ni mayor de quince años.

356 Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño respecto al Examen del tercer informe presentado por Perú en virtud del artículo 44 de la Convención, en el 41.º período de sesiones (CRC/C/PER/CO/3), 14 de marzo de 2006, párr. 67-68.

pos puedan ser utilizados por personas menores de edad. Esta ley cuenta con su Reglamento, que tardíamente ha sido trabajado y que se publicó (después de tres años) el 1 de diciembre de 2010, que establece el procedimiento sobre las medidas administrativas que permitan cautelar la integridad física, psicológica o que afecten la intimidad personal y/o familiar de los niños, niñas y adolescentes.

No obstante algunas disposiciones legislativas adoptadas para prohibir los castigos corporales tanto en el Código Penal como en la Ley n.º 26.260, estos castigos se consideran válidos en el hogar y son una práctica muy extendida en la sociedad como medida aceptada de disciplina, tanto en la escuela como en el ámbito familiar. Además, los propios niños consideran esta práctica como un medio natural de disciplina y educación. En ese sentido, sin embargo, aún no hay leyes que prohíban explícitamente todas las formas de violencia contra niños en todos los ámbitos, particularmente el castigo físico.

En cuanto al ámbito escolar, la Resolución Ministerial n.º 0405-2007-ED³⁵⁷, sobre lineamientos de acción en caso de maltrato físico y/o psicológico, hostigamiento sexual y violación de la libertad sexual a estudiantes de instituciones educativas, establece procedimientos y orientaciones complementarios para la formulación y atención de denuncias en caso de maltrato físico y/o psicológico, hostigamiento sexual y/o violación de la libertad sexual a estudiantes, por parte del personal directivo, jerárquico, docente y administrativo de las instituciones educativas. Así, son previstas acciones de prevención, asistencia y protección, así como la recepción de denuncias, procesos de investigación, proceso disciplinario y definición de faltas y sanciones.

Cuadro sobre legislación en materia de niñez y adolescencia en Perú³⁵⁸

Situaciones	Normas, leyes y reglamentos	Logros, retos y vacíos
Prevención de toda forma de violencia física, sexual o mental, lesiones o abusos, descuido o trato negligente y abuso sexual	<ul style="list-style-type: none"> - Código de los Niños y Adolescentes. - Ley de protección frente a la violencia familiar. - Resolución Directoral 086-2008-ED, que aprueba la Directiva N° 041-2008-ME-VMGP/DITOE, "Normas para el desarrollo de las acciones de tutoría y orientación educativa en las direcciones regionales de educación, unidades de gestión educativa local e instituciones educativas". Establecen que "los reglamentos internos de las instituciones educativas públicas y privadas no deben afectar la integridad moral, física y psíquica, y el desarrollo educativo de los estudiantes. Está totalmente prohibido aplicar sanciones que impliquen cualquier tipo de maltrato hacia los estudiantes y que afecten los derechos de los niños, niñas y adolescentes". 	<p>En general, en el plano normativo el país avanza de manera adecuada. Quizá también en este plano se evidencia la falta de articulación y las normas se cruzan unas con otras e incluso a veces puede haber contradicciones entre ellas. La revisión de concordancias es fundamental pero necesita hacerse desde una perspectiva multisectorial.</p> <p>La dificultad central es la puesta en práctica de la normatividad que se tropieza con los problemas ya señalados empezando por la articulación, pasando por la insuficiencia de servicios, de recursos humanos adecuadamente capacitados, de infraestructura y de materiales.</p> <p>Muchas veces podemos encontrar operadores u operadoras directas que desconocen la normatividad de sus propios sectores, en esas condiciones la herramienta legal, por más adecuada que sea, pierde sentido.</p>

357 <http://www.minedu.gob.pe/normatividad/resoluciones/rm_0405-2007ed.php>.

358 Cuadro enviado en contribución al mapeo regional por el Centro de Estudios Sociales y Publicaciones (CESIP) y el Grupo de Iniciativa Nacional por los derechos de los niños y niñas (GIN).

<p>Protección de los niños de toda forma de violencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Código de los Niños y Adolescentes. - Decreto Supremo N° 007-2005-MIMDES: Reglamento de la ley que crea hogares de refugio temporal para las víctimas de la violencia familiar. - Resolución Ministerial N° 670-2006-MIMDES que establece los lineamientos de política sobre el Sistema de Defensoría del Niño y el Adolescente. - Resolución Ministerial N° 0405-2007-ED que aprueba lineamientos de acción en caso de maltrato físico y/o psicológico, hostigamiento sexual y violación de la libertad sexual a estudiantes de instituciones educativas. - Resolución Ministerial N° 624-2005-MIMDES que aprueba los lineamientos y procedimientos para la intervención en focos de explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes. - Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 589-2009-MP-FN que establece la "Guía de procedimientos para la entrevista de niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual, explotación sexual y trata con fines de explotación sexual" 	
<p>Reparación, (incluidas las indemnizaciones, para los niños víctimas de la violencia)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Código de los Niños y Adolescentes. 	

<p>Sanciones impuestas a los autores de actos de violencia contra los niños</p>	<p>Código Penal en el capítulo de Delitos y Faltas, con sus agravantes, lesiones leves, lesiones leves agravadas y lesiones graves.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley N° 29282, que modifica el Texto Único Ordenado de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar (Ley N° 26260) y el artículo 122-A del Código Penal, estableciendo como formas agravadas el hecho de que la víctima de las lesiones sea menor de edad. - Leyes N° 28251 (emitida en 2004) y N° 28704 (03.04.06) incrementan las sanciones para los delitos de violación sexual y explotación sexual en agravio de NNA. Se incorporan además nuevos tipos delictivos relacionados a estas formas de violencia. - Ley N° 28950 (12.01.07) contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, se modifican artículos del Código Penal y se establecen sanciones severas para los casos en los que estos delitos afecten a NNA. 	
<p>Reintegración y rehabilitación de los niños víctimas de la violencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Código de los Niños y Adolescentes. 	

C. Recomendación #11: Elaborar y aplicar sistemáticamente sistemas nacionales de reunión de datos e investigación

C.1. Sistemas de información y bases de datos

En Perú no existe un sistema único de registro sistemático de datos y/o estadísticas respecto a la situación de la infancia, tampoco en cuanto a la violencia hacia NNA. Existen diversas instancias que atienden y reciben denuncias directamente, de modo que cada sector cuenta con su propio registro y base de datos –lo que hace prácticamente imposible consolidar la información dispersa y con disparidad de formatos de registro–. A pesar del resultado esperado n.º 19 (Sistemas confiables y oportunos de información sobre niñez y adolescencia) del PNAIA 2002-2010, no se cuenta con un sistema de información actualizado y oportuno sobre la violencia contra NNA a escala nacional, regional y local.

En el ámbito del MIMDES, el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual cuenta con sistemas de registro de casos y atenciones ofrecidas a través de los Centros de Emergencia Mujer y de la línea telefónica de orientación (Línea 100). El sistema de información de los Centros de Emergencia Mujer proporciona información de acuerdo a cada localidad en la cual se encuentran ubicados estos centros y cuenta con una base de datos disgregada por edad y situación geográfica. También (aunque

con una baja cobertura y centralizado en Lima) hay un registro de varones agresores atendidos a través del Centro de Atención Institucional frente a la violencia (CAI) y un registro de las derivaciones a los servicios de la beneficencia (Registro de la Red Integral de atención a la mujer). Sus reportes e información son accesibles y se actualizan periódicamente.

La Dirección de Niños, Niñas y Adolescentes cuenta con el Registro Central de Instituciones, el Registro de Centros de Atención Residencial, el Registro de Defensorías del Niño y Adolescentes, y centraliza información de atenciones de las defensorías que les envían reportes. Hace algunos años elaboraron un *software* para que las defensorías reporten casos y atenciones, pero este programa aún no ha sido validado.

En cuanto a la Policía Nacional del Perú (PNP), mediante RM n.º 2570-2006-IN/0105 y Directiva n.º 004-2007-IN/0105 ha normado los procedimientos para el uso, ingreso, registro, consulta y reporte de los delitos de Trata de Personas y Afines (RETA – PNP), el mismo que ha sido implementado en la Dirección de Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia y las Direcciones Territoriales de 12 ciudades del país. Asimismo, no se encuentran disponibles en el sitio electrónico de PNP los datos y estadísticas de ocurrencias respecto de la violencia hacia NNA.

Respecto al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), desde el año 2000 la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) incluye en el cuestionario individual para mujeres una sección sobre Violencia Doméstica, a través de la cual se indagan prevalencia de violencia hacia mujeres de 15 a 49 años de edad, antecedentes de violencia entre los padres de la entrevistada, a quién pidió ayuda si sufrió actos de violencia, y razones por las que no pidió ayuda cuando sufrió actos de violencia. En la ENDES 2000 se incluyeron preguntas que permitieron indagar en padres entrevistados las formas de corregir u orientar a sus hijos cuando se equivocan. Lamentablemente esta pregunta no ha sido incluida en las siguientes encuestas. En la encuesta ENDES 2008 se incluyeron, en la encuesta a varones, preguntas que indagan sobre su opinión y prácticas sobre el castigo a los hijos y percepción sobre la necesidad de castigo físico para educar a los hijos.

Tanto el Poder Judicial como el Ministerio Público tienen sistemas de registros. El Poder Judicial cuenta con una base de datos que integra la información de sentencias por casos de abuso, trata y explotación sexual de 8 cortes del país (ATENNA), y el Ministerio Público ha implementado el sistema de Registro de detenidos y sentenciados con pena privativa de la libertad y el sistema PROTECTO. También las líneas de ayuda en general tienen registros propios.

Además de carecer de un sistema que reúna la información y articule las bases de datos, los indicadores de seguimiento y evaluación de las intervenciones no son consensuados, de manera que los sistemas de registros existentes en cada uno de los sectores y programas relativos al tema de la infancia en general, y de la violencia en particular, utilizan criterios y descriptores distintos que no permiten identificar cifras precisas en cuanto al fenómeno, su dimensión y características. Adicionalmente los sistemas no se cruzan entre sí, lo que inviabiliza un análisis comparativo e integrado de la información fragmentada y dispersa en los diversos sistemas. Por otro lado, la recolección de la información es aun más precaria en las zonas rurales, u otras regiones como las amazónicas, donde la población es dispersa, muchas veces más vulnerable y la prestación de servicios es itinerante.

Dada la variedad de fuentes y formatos de registro sobre la violencia contra NNA, la información además de fragmentada es poco fiable. Por otro lado, además del problema respecto de la calidad de la información, verificase que la mayor parte de la información existente se refiere a la violencia familiar y sexual, de modo que no existen registros de otras formas de violencia hacia la niñez y adolescencia.

Adicionalmente, la difusión de la información no siempre ocurre. Por ejemplo, aunque existe desde el 2001 un Protocolo de vigilancia epidemiológica de la violencia familiar (OGE-01-16) que establece el uso de una ficha en la que se incluyen las variables edad y sexo, el Ministerio de Salud no incluye en sus boletines epidemiológicos esta información. Tampoco difunde cobertura de atención de los Módulos de Atención al Maltrato Infantil (MAMIS), así como tampoco cuenta con sistematización de la casuística, incluyendo el seguimiento a los casos atendidos.

En ese sentido, se hace imprescindible la definición y adopción de metodologías compartidas de colecta y registro para la integración de datos y estadísticas que permitan la comparación y cruzamiento de información, de modo de colaborar con el diseño de políticas y programas adecuados para la prevención, promoción y protección respecto a la violencia hacia NNA.

En 2006 el Comité de los Derechos del Niño señaló su preocupación respecto de la ausencia de un sistema centralizado de control de datos para supervisar la evolución de los indicadores definidos en el Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia y en otros programas y planes sociales, así como la limitación de información sobre NNA con discapacidad y NNA indígenas. Así el comité recomendó a Perú “que prosiga y redoble sus esfuerzos para crear un sistema general de recopilación de datos sobre la aplicación de la Convención, que abarque a todas las personas menores de 18 años y las desglose por grupos de niños que necesitan protección especial, en especial los indígenas, niños pertenecientes a grupos minoritarios, niños que viven o trabajan en la calle, niños que son empleados domésticos, niños con discapacidad y niños internados en instituciones”³⁵⁹

Algunos datos

Durante el 2010, los Centros de Emergencia Mujer atendieron a nivel nacional 43.159 casos. En el 26,9% de los casos las víctimas de violencia sexual o familiar eran niños, niñas o adolescentes (11.611).³⁶⁰ En cuanto a la Línea 100, del total de consultas telefónicas atendidas en 2010 (19.587) el 44% se referían a víctimas NNA. Las consultas fueron realizadas por adolescentes en 5% de los contactos, al tiempo que 34% de los consultantes tenían entre 26-35 años. La mayor parte de las llamadas atendidas estaban referidas a situaciones de violencia física, violencia psicológica o violencia sexual.³⁶¹

La Policía Nacional recibió 95.219 denuncias por violencia familiar en 2010 a escala nacional. En el 9,3% de los casos (8.919) las víctimas de violencia eran niños (2.626) o niñas (6.293). En los casos de violación de la libertad sexual, del total de 5.273 casos denunciados en la policía, el 76,8% de las víctimas eran niños (289) o niñas (3761).³⁶²

En el Ministerio Público, las Fiscalías Superiores de Familia durante el año 2010 registraron un total de 1.438 expedientes, siendo 104 (7,2%) expedientes penales de adolescentes infractores a la ley penal, 1.029 (71,6%) expedientes de casos civiles ingresados para dictámenes, 272 (18,9%) expedientes de violencia familiar, y 33 (2,3%) expedientes de casos tutelares. En el 2010 la Fiscalía Superior de Familia logró dictaminar el 98,9% de los expedientes ingresados. Durante el periodo 2010 las fiscalías provinciales de familia y mixtas tuvieron un ingreso total de 128.198 denuncias por casos de violencia familiar, de las cuales 124.906 (97,4%) fueron atendidas, quedando pendientes de resolver 3.292 (2,6%). Del total de denuncias ingresadas en las fiscalías provinciales de familia y mixtas, 73.066 (57,0%) fueron demandadas, 34.886 (27,2%) archivadas, 6.851 (5,3%) derivadas y 9.351 (7,3%) se encuentran en investigación,

359 Comité de los Derechos del Niño, en su Observación Final al Informe presentado por el Estado Peruano en 2006 (CRC/C/PER/CO/3), párr. 20-21.

360 De acuerdo con el Resumen Estadístico de Personas Afectadas por Violencia Familiar y Sexual, atendidas por el Centro Emergencia Mujer, enero - diciembre 2010. Disponible en: <http://www.mimdes.gob.pe/files/PROGRAMAS%20NACIONALES/PNCVFS/estadistica/resumen_atenciones_cem2010a.xls> (acceso el 17/06/2011).

361 De acuerdo con el Resumen Estadístico de las Consultas Atendidas en la Línea 100, de enero a diciembre 2010, disponible en: <http://www.mimdes.gob.pe/files/PROGRAMAS%20NACIONALES/PNCVFS/estadistica/resumen_atencioneslinea100_2010.xls> (acceso el 17/06/2011).

362 Estadísticas de Violencia Familiar y Violencia sexual con datos de 2010 disponibles en: <<http://www.dirfapasec.gob.pe/dirfapasec/ESTADISTICAS/2010.pdf>> (acceso el 17/06/2011). El cuadro comparativo de denuncias por violencia familiar periodo 2005-2010 a nivel nacional está disponible en: <<http://www.dirfapasec.gob.pe/dirfapasec/estadisticavfvs.html>>.

quedando pendientes de resolver 3.292 (2,6%) denuncias. Los Distritos Judiciales que concentraron la mayor cantidad de denuncias ingresadas por violencia familiar fueron Lima con 17.321 (13,5%), seguida de Arequipa con 13.550 (10,6%), Cusco con 8.724 (6,8%) y Piura con 7.458 (5,8%) denuncias.³⁶³. No hay cifras específicas sobre los casos que involucran a niños, niñas o adolescentes, pero dada la incidencia del castigo físico o psicológico como forma de “educación” en los hogares, se estima que gran parte de los casos atendidos por los órganos judiciales especializados en violencia familiar se refieren a ellos.

C.2. Mecanismos de monitoreo

En general en Perú no hay una acción programada de monitoreo para las políticas o programas relacionados al enfrentamiento de la violencia. Aunque exista una propuesta de constituir un programa estratégico en el marco del presupuesto por resultados, con previsión de indicadores y metas, así como un sistema de información, eso todavía no se ha concretado.

Lo que ocurre es que la evaluación y monitoreo se desarrollan en base a las acciones planteadas respecto a la violencia contra NNA en el Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia mediante cada sector participante. El MIMDES, a través de la Subdirección del PNAIA, ha implementado un sistema denominado SIMONE para la planificación y evaluación de su trabajo.

La evaluación de las acciones de prevención de la violencia hacia la niñez, contenidas en el PNAIA 2002-2010 e implícitamente en el Plan Nacional de prevención de la violencia sexual familiar (2009-2015) monitoreadas por el MIMDES, no tiene sus resultados accesibles ni tampoco difundidos. Además, la evaluación y monitoreo no son específicos al tema de la violencia.

También hay problemas en los sistemas de monitoreo sectoriales y temáticos que tienen la finalidad principal de registrar los casos atendidos. De ese modo, los ministerios en general tienen bases de datos estadísticos con información respecto a su tema de interés, pero sin análisis o interacción con las demás bases de datos de los otros órganos. Por ejemplo, el Ministerio de Justicia cuenta con una base de datos estadísticos con el fin de identificar el tipo de delito y el sexo de la víctima, pero no hay datos sobre la diferencia de edades, o sobre los victimarios. El Ministerio del Interior ha institucionalizado el Sistema de Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines (RETA), que registra ese tipo de delito en relación a NNA y también respecto a otras víctimas, pero que, sin embargo, no tiene una acción programada de monitoreo de las actividades implementadas.

De entre los vacíos y retos, se destaca la necesidad de fortalecimiento de la capacidad por parte del Estado para el seguimiento sistemático de la situación de la infancia y de la incidencia de hechos de violencia hacia NNA, así como un trabajo en red entre diferentes instituciones para lograr la cobertura y eficacia necesarias para la protección, promoción y prevención de esa violencia. Otro punto relevante se refiere a la importancia de los instrumentos y herramientas de monitoreo de las actividades colaborativas desde los actores estatales y la sociedad civil.

D. Consideraciones finales

La nueva Constitución, el Código de los Niños y Adolescentes, la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar y demás normativas mencionadas integran un ordenamiento jurídico de protección ante la violencia hacia NNA en Perú. Sin embargo, aún quedan pendientes algunas tareas, en especial en cuanto a los castigos corporales y otras medidas disciplinarias, así como respecto a la justicia juvenil.

El Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y Adolescente (SNAINA) y el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia, con objetivos, resultados y metas definidos, son importantes para la prevención y protección respecto de la violencia hacia NNA. Sin embargo, no se verifican

363 De acuerdo con el Anuario Estadístico 2010 del Ministerio Público, Fiscalía de la Nación, disponible en: <http://www.mpf.n.gob.pe/estadistica/anuario_est_2010.pdf> (acceso el 17/06/2011).

acciones y metas específicas respecto del tema, tampoco en cuanto a la atención integral e interinstitucional, su estructura y procedimientos articulados entre las instancias sociales, de salud, justicia, educación, etc.

Los logros y avances que se destacan: la elaboración y divulgación de los Informes Anuales de Avances de las Metas del PNAIA 2002- 2010,³⁶⁴ lo que posibilita el constante monitoreo de los avances y retos para la implementación del PNAIA; el Sistema de Registro y Estadística del delito de Trata de Personas y afines (RETA-PNP), aunque sea poco utilizado; los esfuerzos para la definición de procedimientos de atención multisectorial para NNA víctimas de explotación sexual y de trata, entre otros. La articulación de la sociedad civil en carácter permanente y el acervo de reflexiones, discusiones y consensos de las organizaciones respecto al tema de la violencia contra NNA es un punto destacado en Perú.

Sin embargo, las acciones, programas y políticas aún son poco integrados y articulados en cuanto a la promoción, prevención, detección y denuncia de los casos, y la atención integral; además de la carencia en cuanto a la coordinación a escala nacional, regional y local. Las medidas respecto a la atención de la violencia contra NNA son muchas veces fragmentadas en la administración de la justicia, o en servicios de salud o de apoyo social, sin una efectiva interrelación entre los mismos. Todo lo anterior se evidencia también en lo que respecta a los datos y estadísticas: en general cada servicio cuenta con su propio sistema de información, no compatibles entre sí para una comparación o cruce de información, sin que los datos sean utilizables para demostrar la real situación de violencia hacia NNA.

Así, respecto a la prohibición de toda violencia contra NNA (Recomendación 2), se recomienda la adopción de normas, leyes y reglamentos que traten de la protección de los niños, niñas y adolescentes contra todas las formas de violencia contra la niñez, especialmente con la prohibición de conductas de violencia, sea en cuanto a malos tratos, descuido o negligencia, así como a las formas de “castigos moderados” u otras formas violentas consideradas como medidas de disciplina.

Los procedimientos administrativos y judiciales deben tener en cuenta las especificidades respecto a NNA víctimas de violencia, no solo la prohibición y sanción, sino también la prevención, protección y atención. Se recomienda también la adecuación normativa a nivel regional y local respecto a las características propias de cada localidad, en especial respecto de la cultura, idioma, etnia, género, etc., para la adecuada intervención y rectoría del SNAINA.

En cuanto a los mecanismos de coordinación (Recomendación 1), se recomienda la definición de un mandato adecuado a la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes del MIMDES para permitirle coordinar las actividades del Sistema Nacional de Prevención, Protección y Promoción respecto a la violencia contra NNA. En ese sentido para una coordinación efectiva de los órganos descentralizados es fundamental que sean garantizados los recursos financieros y humanos adecuados, funciones y dotación de medios. Así, el Ente Rector debe tener nivel jerárquico compatible y adecuado para cumplir su responsabilidad en cuanto a la articulación e integración de distintos seguimientos (ministerios, gobiernos nacional, provincial y local) y sectores (público, privado, sociedad civil, población en general) para la promoción, prevención, protección, recuperación y restitución de derechos en relación a la violencia contra la niñez y adolescencia, teniendo en cuenta etnia, condición social, discapacidad y otras condiciones específicas en cada localidad.

Los mecanismos de coordinación a nivel nacional, regional y local deben tener en cuenta la promoción, prevención, protección, recuperación y restitución de derechos en relación a la violencia contra la niñez. Se recomienda que estos mecanismos de coordinación sean articulados con la sociedad civil y cuenten con la participación de niños, niñas y adolescentes en la planificación, implementación y monitoreo de las actividades; así como la observación de vulnerabilidades y especificidades respecto al sexo, edad, región urbana o rural, escolaridad, nivel socioeconómico, raza / etnia, discapacidad, entre otros.

364 Aún el Informe de 2010 no está disponible al 5 de julio de 2011. Todos los Informes Anuales desde 2002 hasta el 2009 están disponibles en: <http://www.mimdes.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=1934&Itemid=360>.

Se recomienda también que en el PNAIA 2011-2020 sean previstas metas y acciones respecto a la prevención, promoción y atención de todas las formas de violencia hacia NNA, teniendo en cuenta la integración de acciones de los distintos sectores y niveles, así como la producción de datos y estadísticas integrados y periódicos. Es igualmente importante la formulación de planes distritales, provinciales y regionales respecto al tema, articulados con el Plan Nacional.

Otra recomendación es la de formular protocolos de actuación integrada y articulada entre los diversos órganos y actores involucrados en el SNPPP, con la participación de la sociedad civil y de NNA, así como rutas de atención que precisen organismos, funciones, plazos y responsables en todo el proceso.

También entre las recomendaciones se cuenta la incorporación de la prevención de la violencia hacia NNA como política pública específica y en articulación a los planes y acciones y medidas de promoción, denuncia y atención a los casos. La realización de campañas y sensibilización de la población en general, y los padres, madres y cuidadores en particular, para promover formas y conductas en el cuidado y crianza de niños y niñas libres de violencia, así como respecto a los derechos de NNA y otros pertinentes a la prevención y promoción en cuanto a la violencia contra NNA.

Es fundamental que las medidas que sean adoptadas para el diagnóstico, planificación, implementación y monitoreo de políticas y programas respecto a la prevención, protección y atención ante la violencia contra NNA aseguren la articulación e integración de distintos seguimientos (ministerios, gobiernos nacional, provincial y local) y sectores (público, privado, sociedad civil, población en general) en todas las etapas de las políticas o programas. Se recomienda además de la articulación con la sociedad civil y la participación de niños, niñas y adolescentes, la observación de vulnerabilidades y especificidades respecto al sexo, edad, región urbana o rural, escolaridad, nivel socioeconómico, raza / etnia, discapacidad, entre otros. Se destaca también la necesidad de asignación de inversiones y presupuesto adecuado para la implementación de las acciones, planes y políticas respecto a la violencia contra NNA, así como para el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación y del sistema de información y recopilación de datos.

Por último, respecto al sistema de reunión de datos (Recomendación 11), es prioritaria la creación y fortalecimiento de sistemas de información y datos, periódicos y sistemáticos, para apoyar políticas públicas, estrategias y planes integrales en esa materia. Se destaca que los datos deben abordar los distintos programas en nivel de la promoción, prevención, protección, recuperación y restitución de derechos en relación a la violencia contra la niñez; y deben ser desglosados por sexo, edad, región urbana o rural, escolaridad, nivel socioeconómico, raza / etnia, discapacidad, entre otros.

Además de los informes de avances del PNAIA, del sistema de datos relativos a la trata, se recomienda la adecuación de los registros, directorios y bases de datos de los distintos servicios y programas del Sistema Nacional de Prevención, Protección y Promoción respecto a la violencia contra NNA, de modo a posibilitar la comparación y cruzamiento de datos recolectados por los distintos sectores y programas. Para eso, se recomienda la definición de estándares comunes e indicadores consensuados con el fin de mejorar la recolección, producción y utilización de los datos e información.

URUGUAY

A. Recomendación #1: Fortalecer los compromisos y medidas nacionales y locales

A.1. Políticas públicas

Para que se pueda comprender el sistema uruguayo de protección, se mencionarán de manera resumida los principales órganos relacionados a las acciones de protección, promoción y defensa de los dere-

chos de los niños, niñas y adolescentes, así como sus funciones. Más adelante será analizado de modo detallado el Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la violencia (SIPIAV), así como los principales planes y programas en materia de niñez y adolescencia.

El Comité de Coordinación Estratégica³⁶⁵ (CCE) es un espacio de trabajo de coordinación política en el que participan las máximas autoridades de las instituciones que forman parte de él³⁶⁶ y que funciona como asesor en temas de infancia y adolescencia del Consejo Nacional de Políticas Sociales. El comité fue responsable por la presentación de las dos Estrategias Nacionales para la Infancia y Adolescencia³⁶⁷ (ENIA), para los años 2006-2010 y 2010-2030.

El Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)³⁶⁸ es el órgano administrativo rector en materia de políticas para la niñez y adolescencia y competente en materia de promoción, protección y atención de los niños y adolescentes del país (artículo 68 del Código de la Niñez). El INAU tiene diversos departamentos responsables por la implementación de acciones y programas, como el departamento de adopción, acogimiento familiar, la división de salud, de inspección laboral, entre otros. También están vinculados al INAU el Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV)³⁶⁹ (creado en 2007) y el Sistema de Información (SIPI).

El SIPIAV fue creado en 2007 para garantizar el ejercicio del derecho a la No Violencia en la infancia y adolescencia. También prioriza el cumplimiento de los compromisos asumidos (internacional y regionalmente) por el Estado Uruguayo de enfrentar articuladamente la problemática de la violencia hacia niños. Dicho sistema tiene como objetivos generales consolidar un sistema nacional de atención, mediante un abordaje interinstitucional que responda a la problemática de la violencia contra la niñez y la adolescencia, y fortalecer el sistema de promoción, protección y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, avanzando en la materialización de acuerdos estratégicos que involucren a los organismos del Estado y de la sociedad civil.

El SIPIAV cuenta con un Comité de Coordinación Interinstitucional (CCI), responsable por el seguimiento de su plan de trabajo. El CCI fue indicado por el SIPIAV como Coordinador del Sistema Nacional de Prevención, Protección y Atención de los derechos del niño y del adolescente. Las actividades realizadas por el SIPIAV pueden ser consultadas en su Informe Anual.³⁷⁰

Por último, debe mencionarse el Consejo Nacional Consultivo Honorario de Derechos del Niño. Son competencias del consejo (determinadas en el Código del Niño): (i) promover la coordinación e integración de las políticas sectoriales de atención a la niñez y adolescencia, diseñada por parte de las diferentes entidades públicas vinculadas al tema; (ii) elaborar un documento anual que contemple los resultados de sus actividades; (iii) ser oído preceptivamente en la elaboración del Informe que el Estado debe llevar al Comité sobre los Derechos del Niño; (iv) opinar, a requerimiento expreso, sobre

365 <<http://www.infamilia.gub.uy/gxpsites/hgxpp001.aspx?1,7,89,0,S,0>> y <<http://www.enia.org.uy/cce.php>>.

366 Forman parte del comité: el presidente del INAU, representante del Ministerio del Interior, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Turismo y Deporte, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Desarrollo Social, INFAMILIA, Instituto Nacional de la Juventud, ANEP – Administración Nacional de Educación Pública.

367 <<http://www.enia.org.uy/organizacion.php>>.

368 <www.inau.gub.uy>.

369 El SIPIAV es presidido por el INAU y está conformado por el Ministerio de Desarrollo Social, a través de su programa INFAMILIA, Ministerio de Salud Pública, Ministerio del Interior y Administración Nacional Pública (ANEP), Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), contando con el apoyo de UNICEF y PNUD. Participan como invitados permanentes el Poder Judicial y ONG especializadas en el tema.

370 El Informe de SIPIAV del año 2009 puede ser consultado en: <<http://www.inau.gub.uy/dependencias-principales/sipiv.html>>.

las leyes de presupuesto, rendición de cuentas y demás normas y programas que tengan relación con la niñez.³⁷¹

Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia (ENIA)

Para acometer los desafíos existentes y garantizar una nueva matriz de protección social surge la Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia (ENIA), que busca consolidar un lineamiento estratégico a partir de la normativa internacional y los compromisos asumidos por el gobierno uruguayo cuando ratificó la Convención Internacional de los Derechos del Niño. La ENIA intenta abordar la problemática de la infancia y la adolescencia en forma integral y con un enfoque de derechos.

A fines de 2005 el Comité de Coordinación Estratégica (CCE)³⁷² presentó la primera edición de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia para los años 2006- 2010.³⁷³ El documento presenta las bases conceptuales y metodológicas elaboradas por el comité para pasar del reconocimiento formal de los derechos establecidos en la Convención Internacional de los Derechos del Niño al efectivo cumplimiento de estos derechos.

Uno de los principales fundamentos apuntados para la elaboración de la estrategia es la necesidad de garantizar la asignación de recursos para el cumplimiento de derechos. Además, se identificaron los principales aspectos transversales a la implementación de las políticas públicas para infancia y adolescentes, a saber: (i) la necesidad de afianzar mecanismos de rendición de cuentas y control social que otorguen transparencia a la gestión pública; (ii) la disponibilidad de recursos humanos cualificados, y (iii) la gestión de la información y del conocimiento.

La construcción de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) 2010-2030³⁷⁴ también fue una iniciativa del Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia (CCE), con el aval de la Presidencia de la República y el apoyo del Sistema de Naciones Unidas en Uruguay. El proceso fue coordinado técnicamente por una Secretaría Ejecutiva, integrada por técnicos de los organismos que conforman el CCE, y representantes del Sistema de Naciones Unidas en Uruguay y la Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales (ANONG).

Durante la construcción del ENIA, fueron identificados los siguientes factores, que inciden en el acceso al bienestar y su incidencia en las nuevas generaciones uruguayas: (i) el acceso a un trabajo de calidad; (ii) los cambios demográficos; (iii) las transformaciones de la familia; (iv) Los déficits que subsisten desde el inicio de la vida; (v) las dificultades de adecuación al sistema educativo; (vi) la segregación territorial; (vii) las situaciones de especial vulnerabilidad; (viii) el mantenimiento de las tendencias emigratorias; (ix) la falta de espacio para las nuevas generaciones; (x) percepciones de la opinión pública.

Frente a este diagnóstico, son enumerados algunos aspectos sobre los cuales sería necesario establecer metas, entre los cuales cumple destacar: erradicación del trabajo infantil y adolescente; disminución de las situaciones de especial vulnerabilidad, por ejemplo, abandono, abuso y maltrato, situación de calle, consumo de sustancias psicoactivas, conflicto con la ley; incremento de espacios

371 <http://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/1776/6/mecweb/consejo_nacional_consultivo_honorario_de_los_derechos_del_nino/a_y_el_adolescente?3colid=1577>.

372 Son integrantes del Comité de Coordinación estratégica: el Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Turismo y Deportes, Ministerio del Interior, Administración Nacional de Educación Pública, Consejo Directivo Central, Consejo de Educación Primaria, Consejo de Educación Secundaria, Consejo de Educación Técnico Profesional, Instituto del Niño y del Adolescente de Uruguay (INAU), Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Instituto Nacional de Juventud /MIDES, Programa Infamilia/MIDES.

373 <http://www.enia.org.uy/pdf/Estrategia_Nacional_para_la_Infancia_y_la_Adolescencia.pdf>.

374 Disponible en: <<http://www.enia.org.uy/documentos.php>>.

para la participación y expresión de los y las adolescentes, y construcción de proyecto de vida en condiciones de equidad.

A partir de los debates fue posible identificar como una de las líneas generales de actuación el “fortalecimiento del sistema de protección”, que destaca la necesidad de reforzar las políticas de protección especial para atender situaciones de explotación, trabajo infantil, maltrato, abuso, situación de calle, entre otras. También se percibe que el sistema de protección tiene que lograr desprenderse del marco derivado del paradigma de la “situación irregular” y asegurar la plena vigencia del enfoque basado en derechos.

Después de la elaboración de la ENIA 2010-2030 se elaboró el Plan de Acción 2010-2015,³⁷⁵ que tiene como propósito dar comienzo a la implementación de la ENIA en el quinquenio. El Plan de Acción también fue resultado de un proceso de elaboración colectiva realizado por el Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia.

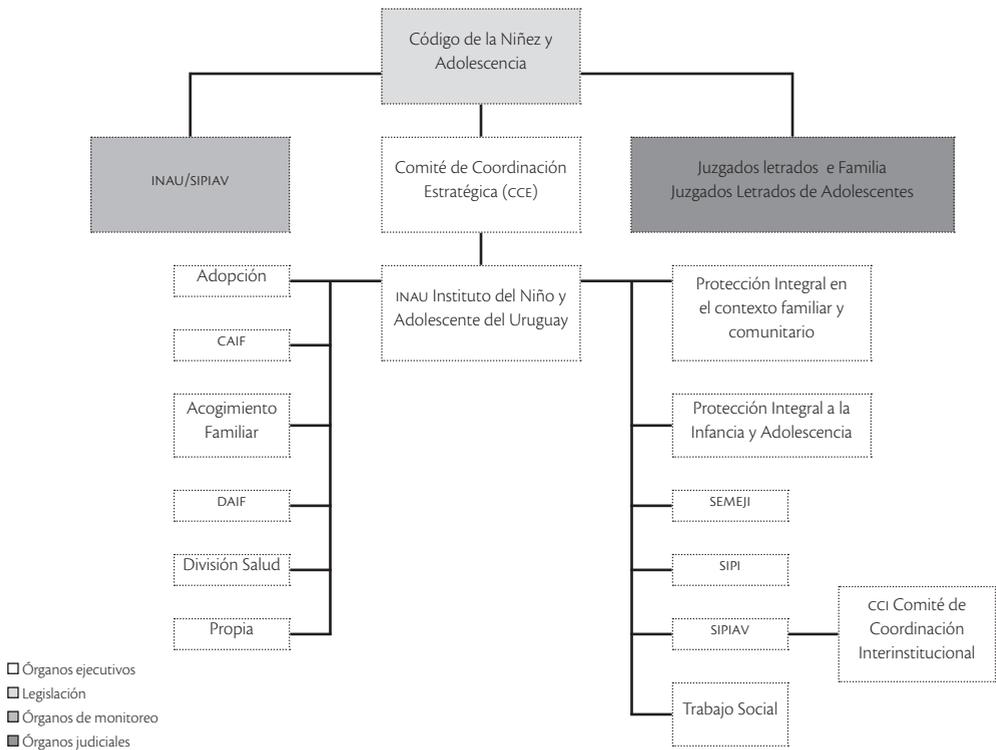
El plan fue elaborado con base en los lineamientos estratégicos de la ENIA y se organiza en torno de siete temas: familias con niños, niñas y adolescentes, embarazo, primera infancia, infancia, adolescencia, situaciones de especial vulnerabilidad y conciencia ciudadana y comunicación social. Para cada uno de los temas mencionados son identificados: los principales problemas para las personas y condiciones de vida, cuya superación es el propósito del plan; los objetivos de impacto y metas al 2015; los problemas y/o carencias en los servicios públicos o privados cuya superación es imprescindible, y las principales líneas de acción.

En relación al tema situaciones de especial vulnerabilidad, se establecen acciones para el enfrentamiento del maltrato y abuso de niños, niñas y adolescentes, explotación sexual comercial, situaciones de calle, trabajo infantil y adolescente, consumo de sustancias psicoactivas, conflicto con la ley penal, ausencia de protección familiar, hábitats degradados, contaminados y/o inundables, salud mental y discapacidades.

El Instituto del Niño y del Adolescente de Uruguay (INAU) es el principal órgano ejecutivo de las políticas para la niñez y adolescencia, y sus varias dependencias son responsables por la implementación de una buena parte de los programas. El INAU también preside el Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV). A continuación se presenta un organigrama que muestra las dependencias del INAU más directamente relacionadas a la atención de los niños, niñas y adolescentes y los principales órganos relacionados a la niñez y adolescencia en Uruguay:

375 Disponible en: <<http://www.enia.org.uy/plan.php>>.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y DE COORDINACIÓN DE URUGUAY

**Siglas**

CAIF: Centros de Atención Integral a la Infancia y la Familia³⁷⁶

DAIF: División Atención Integral a la Familia

PROPIA: Programa de Participación Infantil y Adolescente

SEMEJI: Adolescentes en conflicto con la ley penal

SIPI: Sistema de Información para la Infancia

Fuente: elaboración propia.

Violencia doméstica

El Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLVD) fue responsable por el diseño del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica, para el período 2004 a 2007.³⁷⁷ Este plan tiene como objetivo el diseño y la gestión de las políticas públicas específicas para la erradicación de la violencia doméstica en el ámbito nacional, a fin de garantizar la prevención, protección y promoción de derechos.

Son componentes del plan: la promoción de derechos y prevención de la violencia doméstica; formación y capacitación permanente de recursos humanos; abordaje en crisis, atención, tratamiento y rehabilitación; articulación de acciones y trabajo en red; sistema de información, seguimiento y evaluación continua.

376 <<http://www.plancaif.org.uy/>>.

377 <http://www.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2005/04/VIOLENCIA_DOMESTICA.pdf>.

En el tema articulación y trabajo en red se prevé la instalación de Comisiones Departamentales o regionales con integración de los sistemas educativos, de salud, policial, judicial y la sociedad civil organizada en cada departamento. También se prevé la promoción de la creación de redes locales con la más alta participación de la población y de las organizaciones sociales.

En el tema sistema de información, seguimiento y evaluación continua, están previstos: (i) el establecimiento de criterios comunes y diseño de un sistema único de registro y análisis completo, coherente y comparable; (ii) creación de un sistema de indicadores consensuados para el registro, seguimiento y evaluación, y (iii) la creación de un Banco de Datos Intersectorial en violencia doméstica.

Otros Instrumentos³⁷⁸ que reglamentan la actuación ante las situaciones de violencia doméstica que viven niños/as y adolescentes, por sector, son:

- Guía de Procedimientos en el Primer Nivel de Atención de Salud: Abordaje de Situaciones de Violencia Doméstica hacia la Mujer. Ministerio de Salud Pública, 2006.
- Guía de procedimiento policial. Actuaciones en violencia doméstica contra la mujer. Ministerio del Interior, 2008.
- Guía de procedimiento policial. Actuaciones en violencia doméstica y de género. 2.a edición. Ministerio del Interior, 2010.

Trabajo infantil y protección del adolescente trabajador

El Plan Nacional de Acción para la eliminación progresiva del trabajo infantil y protección del adolescente trabajador³⁷⁹ fue elaborado por el Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil.³⁸⁰

El plan presentado por el comité define alternativas y estrategias para reducir y eliminar las causas básicas que generan el trabajo infantil. Entre las acciones específicas apuntadas, es importante destacar la necesidad de: (i) desarrollar un sistema de recolección de información y de intercambio oportuno de datos estadísticos; (ii) estandarizar la información estadística sobre trabajo infantil; (iii) identificar la falta de datos y promover la recolección de los que se considere hagan falta y la realización de estudios específicos; (iv) desarrollar estudios cualitativos específicos que complementen las estadísticas por sector o área donde existe trabajo infantil, de modo de conocer la perspectiva de los niños trabajadores sobre las causas, condiciones y consecuencias de sus actividades económicas; y (v) identificar, cuantificar y caracterizar, a partir de los estudios de diagnóstico realizados, formas de trabajo adolescente aún poco visibles.

Conforme a información prestada por el SIPIAV, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, en Uruguay hay aproximadamente 35.000 niños y niñas de entre 5 y 17 años que trabajan.

Niños, niñas y adolescentes en viven o trabajan en la calle

De acuerdo con información prestada por SIPIAV, fue realizada una articulación de acciones tanto para cubrir todo el territorio afectado como para brindar atención especial a situaciones específicas: Seguimiento y apoyo a NNA en calle y familias; Red de calle extrema (atención a NNA pernodiando, sin referente adulto); Unidad Móvil (atención en urgencia frente a la emergencia de situaciones, vinculan-

378 Información de Gurises Unidos.

379 <http://white.oit.org.pe/ipecc/documentos/plan_uruguay.pdf>.

380 El Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil (CETI, creado en 2000 por el Decreto 367/00) fue integrado por: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, INAU, MI, Central Nacional de Trabajadores (PIT- CNT), ANEP, Cámara de Industrias del Uruguay, Cámara Nacional de Comercio, MSP, Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG), Red de Niñez y Adolescencia de Sectores Populares, Acción Sindical Uruguaya, y como asesores permanentes: UNICEF e Instituto Interamericano del Niño (IIN), MIDES desde su creación en 2005. <www.cetiuruguay.org>.

do a instituciones de apoyo, para la mejor inserción y protección de NNA); y Frontera (atención a NNA en situación de calle en región fronteriza, articulada a nivel binacional Uruguay/Brasil).

De acuerdo con información disponible en el Informe del INAU del año 2010 (referente al año 2009), la División de Protección Integral en contexto familiar y comunitario se vio potenciada también a través de la concreción de unos 30 convenios establecidos con diferentes actores institucionales en todo el departamento de Montevideo. Como resultados se registró la participación de 1.100 niños, niñas y adolescentes en 50 núcleos de convivencia.

Explotación y abuso sexual³⁸¹

En el año 2004 se creó el Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de la Niñez y la Adolescencia,³⁸² que funciona en la órbita del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), que lo preside.

Al comité se le asignó, primordialmente, la función de planificar y proponer una política de carácter público y de diseño focalizado en el área de la explotación sexual de la niñez y la elaboración de un Plan Nacional de Acción para la prevención y erradicación de la explotación sexual comercial y no comercial de la niñez y la adolescencia. También le fue asignada al comité la misión de fortalecer la coordinación y concertación entre las instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales relacionadas con la infancia, a efectos de definir alternativas que prevengan las situaciones que favorecen la explotación sexual y que aborden de manera integral la recuperación y rehabilitación de las víctimas con adecuadas intervenciones sociales y de administración de justicia.

En 2007 se publicó el Plan Nacional de Acción para la Prevención y Erradicación de la Violencia Sexual Comercial y No Comercial Infantil y Adolescente (2008-2010). Entre los principios orientadores del plan, se destaca: *“El Plan Nacional de Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial deberá garantizar a los niños el derecho a estar protegidos contra toda forma de violencia sexual. En este sentido, no solo debe contemplar la efectiva aplicación de la legislación vigente respecto al tema, sino además deberá asegurar medidas de prevención, protección, atención y rehabilitación psico-social de las víctimas de cualquiera de estas formas de violencia. Asimismo, deberá aplicar medidas de persecución y represión a quienes incurrir en cualquiera de estos delitos”*.

Es importante señalar que se reconoce la falta de acciones efectivas en aquel momento para el combate de la práctica de explotación de NNA: *“Estas temáticas no han sido suficientemente priorizadas en la agenda política nacional, lo cual genera carencias en las políticas sociales específicas de niñez y adolescencia en estas temáticas. Esto trae aparejado carencias en la asignación de recursos técnicos y económicos específicos para erradicar la ESCYNC (explotación sexual comercial y no comercial)”*.

El plan plantea las acciones que deberán ser implementadas desde el año 2007 hasta el año 2010, así como las organizaciones y organismos responsables. De acuerdo con información de la Red ANDI³⁸³ acerca de la implementación del plan, *“las acciones estatales hasta el momento han sido puntuales: jornadas con funcionarios públicos y adolescentes, campañas informativas y dos estudios”*.

Creada en 2005, la Línea Azul es un servicio que recibe, interviene o deriva gratuitamente las solicitudes de intervención frente a posibles situaciones de vulneración y amenaza a los derechos de niños, niñas y adolescentes, orientando e interviniendo en tiempo real.³⁸⁴ El INAU recibe estas denuncias y los asistentes sociales son responsables por las visitas para analizar la gravedad de la situación. Gran parte de las denuncias recibidas se refieren a la explotación o abuso sexual.

381 <[http://www.annaobserva.org/ckfinder/userfiles/files/POLITICAS%20PÚBLICAS%20URUGUAY\(1\).pdf](http://www.annaobserva.org/ckfinder/userfiles/files/POLITICAS%20PÚBLICAS%20URUGUAY(1).pdf)>.

382 <<http://www.presidencia.gub.uy/decretos/2004102703.htm>>.

383 <<http://www.redandi.org/node/31115>>.

384 Información disponible en el *Guía de Recursos* del MIDES.

Mapas de Ruta

En el año 2005 se inicia un grupo de trabajo para elaborar un Mapa de Ruta en el ámbito escolar para las situaciones de maltrato y abuso sexual que viven niños, niñas y adolescentes. En el 2007 se publicó dicho mapa, que se considera el primer instrumento operativo para la identificación, derivación y posterior atención de situaciones de maltrato identificadas en escuelas de todo el país.

En razón de la importancia del sector de salud en la detección, diagnóstico e intervención de situaciones de violencia fue elaborado el Mapa de Ruta para la prevención y la atención de situaciones de maltrato y abuso sexual infantil también en el sector de la salud. El mapa establece estrategias generales con orientaciones a los profesionales de salud.³⁸⁵

Justicia juvenil

El Código de la Niñez también establece derechos y garantías en los casos en que se le imputen al adolescente actos que se presumen infracciones a la ley penal, como el principio de humanidad (que asegura que ningún adolescente será sometido a tortura, ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni a experimentos médicos o científicos). También se asegura al adolescente el derecho de mantener contacto con su familia, contar en forma permanente con asistencia jurídica gratuita, y el derecho de impugnar todas las decisiones judiciales que lo perjudiquen, entre otros.

Durante la ejecución de medidas socioeducativas, también se garantiza la protección de su seguridad (contra influencias nocivas o situaciones de riesgo), el recibimiento de servicios de salud, sociales, educativos y religiosos, la prohibición de las sanciones colectivas y el traslado del centro donde cumple la medida sin que se dé cuenta inmediatamente al juez competente.

La detención es considerada una medida excepcional por el Código, y solo será utilizada como último recurso y durante el período más breve que proceda. Sin embargo, según información prestada por el Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV), el resultado habitual en los últimos cinco años de los procedimientos judiciales en los que se condena a adolescentes por actos de violencia es la privación de libertad. Las medidas de privación de libertad tendrán duración máxima de cinco años.

Es competencia de los Jueces Letrados de Adolescentes vigilar los casos de aplicación de medidas socioeducativas, entender por audiencia las reclamaciones de los adolescentes durante el periodo de ejecución de medidas, visitar, por lo menos cada tres meses, los centros de internación y dar cuenta a la Suprema Corte de Justicia en los casos en que se constaten irregularidades graves.

El Código también determina que el juez que tome conocimiento de que un niño o adolescente se encuentra con sus derechos amenazados o vulnerados tiene el deber de tomar las medidas más urgentes e imprescindibles, tales como la solicitud de tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico,

385 Los principales mapas de rutas y protocolos que resultaron de más de cinco años de trabajo son:

- Guía de procedimiento policial. Actuaciones en violencia doméstica y de género. 2.a edición. Ministerio del Interior, 2010.
- Mapa de ruta en el ámbito escolar. Situaciones de Maltrato y Abuso sexual en niños, niñas y adolescentes. ANEP - CEP -2007.
- Mapa de ruta para la prevención y la atención de situaciones de maltrato y abuso sexual infantil en el sector salud. MSP - SIPIAV - UNICEF, 2009.
- Protocolo de Intervención para situaciones de violencia hacia niños/as y adolescentes de INAU - SIPIAV, 2007.
- Situaciones de violencia doméstica en adolescentes. Protocolo para la enseñanza media. ANEP. codicen. Dirección DDHH - CES - CETP - DFPD - INAU - SIPIAV.

la orientación, apoyo y seguimiento temporario socio-familiar (que debe ser prestado por instituciones públicas o privadas), entre otras. La autoridad policial que tome conocimiento de un niño o adolescente que esté con sus derechos amenazados o vulnerados deberá llevarlo de inmediato al juez competente. Cuando sea imposible, deberá llevarlo al INAU.

Inversión en la niñez

.....
"Estrategias activas de comunicación, que logren impactar sobre la ciudadanía, de la mano de acciones de calificación de la cobertura mediática de la temática, y de la amplificación de otras voces en el necesario diálogo público sobre el tema, son el complemento necesario y fundamental de las acciones a nivel político-institucional y normativo [...]"

Paula Baleato
 Voz y Vos y El Abrojo
 Uruguay

.....

De acuerdo con información prestada por SIPIAV, el Sistema Nacional de Prevención, Protección y Atención no dispone de presupuesto fijo y continuo, ni están predeterminadas las estrategias a seguir en caso de no cumplimiento de los plazos predeterminados para la ejecución de sus acciones. Además, se apuntó que el sistema no dispone de mecanismos para garantizar la continuidad (o evitar la interrupción), y que su desempeño está sujeto a la voluntad de los responsables políticos intervinientes.

La restricción de recursos fue apuntada por el SIPIAV como una importante limitación para poner en práctica las acciones previstas en el Sistema Nacional de Prevención, Protección y Acción.

Por su lado, la oficina de UNICEF en Uruguay³⁸⁶ viene trabajando con el objetivo de: (i) promover el análisis y la discusión del presupuesto a fin de lograr que lo destinado a niños y adolescentes sea mayor y más eficiente; (ii) elaborar un método adecuado de seguimiento y monitoreo del presupuesto destinado a la infancia, y (iii) prestar asistencia técnica para la formulación de políticas gubernamentales encaminadas a garantizar los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes.

Se debe destacar también que el Cuaderno Gasto Público en Infancia,³⁸⁷ que contiene información del gasto público en infancia desde el año 1999 hasta el año 2009, fue uno de los documentos que sirvió de base para la elaboración de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) 2010-2030.

A.2. Mecanismos de coordinación

Como se verificó en el capítulo acerca de las políticas públicas, Uruguay cuenta con un Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV).

La coordinación de las acciones del SIPIAV se realiza a través del Comité de Coordinación Interinstitucional (CCI), coordinado por el INAU, en el cual sesiona mensualmente con representantes de ANEP, MSP, ASSE, MIDES – INFAMILIA, Ministerio del Interior, Poder Judicial, UNICEF, PNUD y organizaciones no gubernamentales vinculadas a la temática y en convenios con el INAU. El comité tiene alcance nacional.

Al comité compete el seguimiento intersectorial del Plan de Trabajo del SIPIAV, y el intercambio, la articulación interinstitucional y la discusión conceptual relacionados con el abordaje de la proble-

386 <www.unicef.org/uruguay/spanish/activities_6530.htm>.

387 <www.enia.org.uy/pdf/Gasto_publico.pdf>.

mática de la violencia hacia niños, niñas y adolescentes. El comité también promueve la creación y posterior apoyo y seguimiento a los comités SIPIAV locales.³⁸⁸

Los otros órganos involucrados, así como los planes sectoriales, también cuentan con mecanismos específicos de coordinación, muchos de ellos formados también por Comités Intersectoriales.

El Comité de Coordinación Estratégica (CCE), responsable por la elaboración de la ENIA, es un espacio de trabajo de coordinación política en el que participan las máximas autoridades de las instituciones y que funciona como asesor en temas de infancia y adolescencia del Consejo Nacional de Políticas Sociales.

El Consejo Nacional Consultivo Honorario de los derechos del Niño y del Adolescente, creado por determinación del Código del Niño y que funciona en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, tiene como misión promover, coordinar e integrar las políticas sectoriales de atención a la niñez y adolescencia, diseñadas por parte de las diferentes entidades públicas vinculadas al tema. Sin embargo, este consejo no tiene potestades vinculantes de incidir en las instituciones responsables de las políticas con referencia al tema.

La ley de violencia doméstica creó también, en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica.³⁸⁹ El comité tuvo como misión la elaboración del Plan Nacional de lucha contra la violencia doméstica y uno de sus fines es promover la coordinación e integración de las políticas sectoriales de lucha contra la violencia doméstica diseñadas por parte de las diferentes entidades públicas vinculadas al tema.

En el tema articulación y trabajo en red, el Plan Nacional de lucha contra la violencia doméstica previó la instalación de Comisiones Departamentales o regionales con integración de los sistemas educativos, de salud, policial, judicial y la sociedad civil organizada, así como la promoción de la creación de redes locales con la más alta participación de la población y de las organizaciones sociales. Hasta 2009 existían 19 Comisiones Departamentales.

El Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil³⁹⁰ es responsable por coordinar y proponer políticas y programas tendientes a la eliminación del trabajo infantil y a fortalecer la coordinación y concertación entre las instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales relacionadas a la infancia, a efectos de definir alternativas y estrategias que reduzcan o eliminen las causas básicas del trabajo infantil y que promuevan la efectividad de la legislación sobre la edad mínima de admisión en el empleo.

El Comité para la erradicación de la Explotación sexual, comercial y no comercial, tiene como una de sus atribuciones fortalecer la coordinación y concertación entre las instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales relacionadas con la infancia, a efectos de definir alternativas que prevengan las situaciones que favorecen la explotación sexual y que aborde de manera integral la recuperación y rehabilitación de las víctimas con adecuadas intervenciones sociales y de administración de justicia.

Se destacan también como espacios de articulación e intercambio entre el Estado y la sociedad civil organizada los Consejos Sociales,³⁹¹ promovidos por el Ministerio del Desarrollo Social. Son espacios de articulación de las demandas de la ciudadanía para el análisis, el seguimiento y la elaboración de recomendaciones sobre las políticas públicas implementadas en el territorio. Actualmente funcionan 22 Consejos Sociales y 31 Subconsejos locales.

388 Información presentada por SIPIAV.

389 <<http://www.inmujeres.gub.uy/mides/text.jsp?contentid=1921&site=1&channel=inmujeres>>.

390 <www.cetiuruguay.org>.

391 <<http://www.mides.gub.uy/mides/text.jsp?contentid=3523&site=1&channel=mides>>.

B. Recomendación #2: Prohibir toda violencia contra los niños y niñas

B.1. Pactos internacionales

Uruguay es Estado Parte de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (CDN) y de sus dos Protocolos Facultativos (Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados y Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil).³⁹² En 2001 ratificó la Convención 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que trata de la prohibición de las peores formas de trabajo infantil, y también es signatario de la Convención 138 de la OIT, que trata de la edad mínima para la admisión en el empleo, así como de la Convención de La Haya sobre la Protección de los Niños y la Cooperación en materia de Adopción Internacional.³⁹³ Otros instrumentos internacionales firmados por el Estado uruguayo son los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de los Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra tortura, la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y el Protocolo de Palermo (Protocolo adicional a la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado que trata de la Prevención, Represión y Punición del tráfico de personas).

En el ámbito regional, Uruguay es parte de Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Americana sobre Desaparición Forzada de Personas, Convención Americana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidades y la Convención de Belém do Pará (Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer).

B.2. Normas internas

Código de la Niñez y Adolescencia

En el año 2004, después de nueve años de discusión, fue aprobado el Código de la Niñez y Adolescencia³⁹⁴, que representa un importante avance en la adecuación de la legislación uruguayo en dirección a la protección de la niñez y adolescencia.

El Código de la Niñez y Adolescencia establece como principio el interés superior del niño y adolescente y reconoce que todos los niños y adolescentes son titulares de derechos, deberes y garantías inherentes a su calidad de personas humanas. Además, determina que los niños y adolescente deben ser oídos y obtener respuestas cuando se toman decisiones que afectan sus vidas.

El Código de la Niñez trae diversos artículos que garantizan los derechos de los niños. El artículo 9.º por ejemplo, establece: *“todo niño o adolescente tiene el derecho intrínseco a la vida, dignidad, libertad, identidad, integridad, imagen, salud, educación, recreación, descanso, cultura, participación, asociación, a los beneficios de seguridad social y a ser tratado en igualdad de condiciones cualquiera sea su sexo, su religión, etnia y condición social. Los artículos siguientes también garantizan el derecho a la privacidad y a la vida familiar. A los niños con capacidades diferentes, se garantiza el derecho de vivir en condiciones que aseguren su participación social”*.

El Estado tiene la obligación de proteger especialmente a los niños y adolescentes contra toda las formas de abandono, abuso sexual, explotación de la prostitución, trato discriminatorio, hostigamiento o segregación en los hogares de estudio y trabajo, explotación económica, tratos crueles, inhumana-

392 El estatus de ratificación de los tratados de derechos humanos en el ámbito de las Naciones Unidas puede ser consultado en: <<http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>>.

393 <http://www.hchc.net/index_en.php?act=conventions.text&cid=69>.

394 Ley 17.823/04. Disponible en: <<http://www.presidencia.gub.uy/ley/2004090801.htm>>.

nos o degradantes, situaciones que pongan en riesgo su vida, su seguridad o su identidad. Los padres o responsables también tienen el deber de respetar y tener en cuenta el carácter de sujeto de derecho del niño y del adolescente, así como respetar el derecho a ser oído y considerar su opinión, colaborar para que sus derechos sean efectivamente respetados, entre otros.

Los límites etarios para garantizar la protección de derechos de NNA en Uruguay están en extrema disonancia con la CDN: la edad mínima para el consentimiento sexual es de 12 años para ambos sexos.³⁹⁵ En tanto las niñas pueden contraer matrimonio con 12 años, los niños solo pueden hacerlo con 14 años.

La edad mínima fijada para el trabajo es de 15 años. Asimismo, el Estado tiene la obligación de proteger a los niños trabajadores contra toda forma de explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo peligroso, nocivo para su salud o su desarrollo físico, espiritual, moral y social. Están prohibidos todos los trabajos que no permitan a los adolescentes gozar de bienestar en compañía de su familia o entorpezcan su formación educativa. Es interesante apuntar que el artículo 166 establece que el Estado promoverá programas de apoyo integral para desalentar y eliminar paulatinamente el trabajo de niños y adolescentes.

Violencia doméstica

En el año 2002 fue promulgada la ley de violencia doméstica, Ley 17.514³⁹⁶. El artículo 2.º establece que: *“Constituye violencia doméstica toda acción u omisión, directa o indirecta, que por cualquier medio menoscabe, limitando ilegítimamente el libre ejercicio o goce de los derechos humanos de una persona, causada por otra con la cual tenga o haya tenido una relación de noviazgo o con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva basada en la cohabitación y originada por parentesco, por matrimonio o por unión de hecho”*.

La violencia doméstica puede manifestarse a través de violencia física, violencia psicológica o emocional, violencia sexual y/o violencia patrimonial. La prevención de la victimización secundaria es uno de los principios orientadores de la ley y se establecen medidas específicas para la protección que pueden ser determinadas con finalidad cautelar.³⁹⁷ La ley también apunta al deber del Estado de adoptar acciones de prevención de la violencia y rehabilitación y reinserción social del agresor.

La violencia doméstica también es castigada en el Código Penal: *“El que, por medio de violencia o amenazas prolongadas en el tiempo, cause una o varias lesiones personales a persona(s) con la(s) cual(es) tenga o haya tenido una relación afectiva o de parentesco, con independencia de la existencia de vínculo legal, será castigado con una pena de seis a veinticuatro meses de prisión”*. La pena será incrementada de un tercio a la mitad cuando la víctima fuere una mujer, o si la víctima fuere una persona

395 Información prestada por el Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia - SIPIAV.

396 <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=17514&Anchor=>>.

397 Se establecen medidas de protección que pueden ser determinadas (así como otras análogas) para el cumplimiento de la finalidad cautelar: 1) Disponer el retiro del agresor de la residencia común. 2) Disponer el reintegro al domicilio o residencia de la víctima que hubiere salido del mismo por razones de seguridad personal. 3) Prohibir, restringir o limitar la presencia del agresor en el domicilio o residencia, lugares de trabajo, estudio u otros que frecuente la víctima. 4) Prohibir al agresor comunicarse, relacionarse, entrevistarse o desarrollar cualquier conducta similar en relación con la víctima, demás personas afectadas, testigos o denunciadores del hecho. 5) Incautar las armas que el agresor tuviere en su poder, así como prohibir al agresor el uso o posesión de armas de fuego. 6) Fijar una obligación alimentaria provisional a favor de la víctima. 7) Disponer la asistencia obligatoria del agresor a programas de rehabilitación. 8) Resolver provisoriamente todo lo relativo a las pensiones alimenticias y, en su caso, a la guarda, tenencia y visitas.

menor de dieciséis años o una persona que, por su edad y otras circunstancias, tuviera su capacidad física o psíquica disminuida y que tenga con el agente relación de parentesco o cohabite con él.

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 24 de la ley 17.514, fue creado el Consejo Consultivo Honorario de Lucha contra la Violencia Doméstica (Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica), presidido por el Instituto Nacional de las Mujeres. En este marco fue elaborado el primer Plano Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica 2005- 2010.

Castigos corporales y malos tratos

El artículo 130 del Código de la Niñez define como maltrato y abuso del niño o adolescente las situaciones de maltrato físico, maltrato psíquico-emocional, prostitución infantil, pornografía, abuso sexual y abuso psíquico o físico.

En el 2007 la Ley 18.214³⁹⁸ determinó la incorporación al Código de la Niñez de la prohibición de los castigos físicos. El artículo 12 bis ahora establece la prohibición a los padres o responsables, así como a toda persona encargada del cuidado, tratamiento, educación o vigilancia de niños y adolescentes, de utilizar el castigo físico o cualquier tipo de trato humillante como forma de corrección o disciplina de niños, niñas o adolescentes.

La ley, además, establece como competencia del Instituto Nacional del Niño y Adolescente del Uruguay - INAU³⁹⁹ la ejecución de programas de sensibilización y educación dirigidos a padres, así como la promoción de formas de disciplina positivas, participativas y no violentas, que sean alternativas al castigo físico y otras formas de trato humillante.

No hay en la legislación obligación de denunciar a los órganos correspondientes toda forma de violencia y malos tratos contra niños, salvo para los comprendidos en el artículo 177 del Código Penal.⁴⁰⁰

Explotación y abuso sexual

En el año 2004 fue promulgada la Ley 17.815,⁴⁰¹ sobre la explotación sexual comercial y no comercial cometida contra niñas, niños, adolescentes o incapaces.

La ley criminaliza la fabricación o producción, el comercio, la difusión, la facilitación de la comercialización y difusión de material pornográfico con la imagen u otra representación de una o más personas menores de edad o incapaces. La ley criminaliza también la retribución o promesa de retribución a personas menores de edad o incapaces para que ejecuten actos sexuales o eróticos de cualquier tipo, así como cualquier contribución a la explotación sexual de personas menores de edad o incapaces. Por último, penaliza el tráfico de personas menores de edad o incapaces, con penas de dos a 12 años de prisión.

El Código Penal uruguayo establece en el Título X De los delitos contra las buenas costumbres y el

398 <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18214&Anchor=>>.

399 <<http://www.inau.gub.uy/>>.

400 Artículo177. Omisión de los funcionarios en proceder a denunciar los delitos.

“El Juez competente que teniendo conocimiento de la ejecución de un delito, no interviniera o retardare su intervención, y el que no siendo competente, omitiere o retardare formular su denuncia, será castigado con la pena de tres meses a dos años de suspensión.

La misma pena se aplicará al funcionario policial que omitiere o retardare formular la denuncia de cualquier delito de que tuviere conocimiento por razón de sus funciones, y a los demás funcionarios, en las mismas circunstancias, de los delitos que se cometieren en su repartición o cuyos efectos la repartición experimentara particularmente.

Se exceptúan de la regla los delitos que solo pueden perseguirse mediante denuncia del particular ofendido”.

401 <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17815&Anchor=>>.

orden de la familia⁴⁰² la protección contra el rapto, violación, atentado al pudor, corrupción de menores, estupro, incesto y exhibición pornográfica. Los artículos 266, 268 y 269 tratan de la honestidad o deshonestidad de la víctima como condición determinante para la definición de la pena, lo que implica culpabilización subjetiva de la víctima.

Niños, niñas y adolescentes migrantes

.....
"Son los niños, niñas y adolescentes de América Latina quienes más sufren las consecuencias de la violencia. Particularmente las vidas de la niñez latinoamericana oscilan 20 años después de la aprobación de la cdn, entre la pobreza y la criminalización".

Luis Pedernera
 Comité de los Derechos del Niño de Uruguay
 Uruguay

.....

La Ley 18.250⁴⁰³, de 2008, trae importantes avances en relación a la protección y garantía de derechos de los niños migrantes (o hijos de migrantes). El artículo 10 garantiza el derecho de las personas migrantes a la reunificación familiar con padres, cónyuges, concubinos, hijos solteros menores o mayores con discapacidades. El artículo 11 garantiza el acceso de los hijos de trabajadores migrantes a las instituciones de enseñanza pública o privada, y determina que este derecho no podrá ser denegado en razón de la situación irregular de los padres. El artículo 9 establece también que la irregularidad migratoria en ningún caso impedirá que la persona extranjera tenga libre acceso a la justicia y a los establecimientos de salud. Las autoridades de dichos centros deben brindar a las personas migrantes la información necesaria que posibilite su regularización en el país.

La misma ley también criminaliza el tráfico de personas (artículo 77)⁴⁰⁴ y la trata de personas (artículos 78⁴⁰⁵ a 81).

B.3. Estructura judicial, procedimientos y denuncias

El Código del Niño, que cambió el artículo 67 de la ley 15.750 –Ley Orgánica de la Judicatura y de Organización de los Tribunales– establece que *"los Jueces Letrados de Menores entenderán en primera*

402 <<http://www.parlamento.gub.uy/Codigos/CodigoPenal/l2t10.htm>>.

403 <[http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18250&Anchor="](http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18250&Anchor=)>.

404 Artículo 77. *"Quien promoviere, gestionare o facilitare de manera ilegal el ingreso o egreso de personas al territorio nacional por los límites fronterizos de la República, con la finalidad de obtener un provecho para sí o para un tercero, será castigado con una pena de seis meses de prisión a tres años de penitenciaría. Con la misma pena será castigada toda persona que en las mismas condiciones favoreciera la permanencia irregular de migrantes dentro del territorio uruguayo".*

405 Artículo 78. *"Quien de cualquier manera o por cualquier medio participare en el reclutamiento, transporte, transferencia, acogida o el recibo de personas para el trabajo o servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares, la servidumbre, la explotación sexual, la remoción y extracción de órganos o cualquier otra actividad que menoscabe la dignidad humana, será castigado con una pena de cuatro a dieciséis años de penitenciaría".*

Artículo 79. *"Quien, fuera de los casos previstos en el artículo 78 de la presente ley y con los mismos fines, favorezca o facilite la entrada, el tránsito interno o la salida de personas del país, será castigado con una pena de dos a ocho años de penitenciaría".*

instancia en todos los procedimientos que den lugar las infracciones de adolescentes a la ley penal". En segunda instancia entenderán los Tribunales de Familia. Los Juzgados Letrados de Menores hoy son denominados Juzgados Letrados de Adolescentes.

El Código del Niño también estableció que la Suprema Corte asignará al menos cuatro Juzgados Letrados de Familia en Montevideo y los Juzgados Letrados de Primera Instancia del Interior tendrán competencia de urgencia para atender los casos que requieran intervención inmediata. Esta disposición fue reglamentada en 2004 por la Acordada n.º 7535 de la Suprema Corte de Justicia.

El Artículo 8 del Código de la Niñez, además, establece que todo niño, niña y adolescente podrá acudir a los Tribunales y ejercer actos procesales en defensa de sus derechos, siendo preceptiva la asistencia letrada.

La competencia en cuestiones no penales de violencia doméstica y en las cuestiones personales o patrimoniales que se deriven de ella es de los Juzgados de Familia. Los Juzgados de Paz, en el interior de la República, tendrán competencia de urgencia para entender en materia de violencia doméstica, pudiendo disponer de forma provisoria las medidas pertinentes establecidas en esta ley para la protección de presuntas víctimas.

De acuerdo con la Ley 15.365,⁴⁰⁶ es competencia del Ministerio Público "actuar en todos los asuntos relativos a las personas e intereses de los menores, incapaces y ausentes, incumbiéndole en ese concepto los deberes que la ley le señale, y, expresamente, aquellos que derivan de la condición de protector Oficial de los menores e incapaces que esta disposición consagra".

El Juez o el Ministerio Público podrán proceder de oficio en los casos de traumatismo o de lesiones ordinarias causados con abuso de las relaciones domésticas o de la cohabitación. La salvedad de que tiene que tratarse de amenazas o violencia prolongadas en el tiempo restringe indebidamente la protección contra la violencia doméstica.

De acuerdo con información prestada por el SIPIAV, el resultado habitual de las denuncias de violencia contra niños en los últimos cinco años es el castigo de los autores.

No hay disposiciones que traten de la reparación, incluidas las indemnizaciones, para los niños víctimas de violencia, ni acerca de las medidas de reintegración y rehabilitación de las víctimas. De acuerdo con el SIPIAV, en estos casos se prevé la inclusión en programas de atención especializada. Además, de acuerdo con información prestada por la Cooperativa de Técnicos Infancia Adolescencia Ciudadana (IACI)⁴⁰⁷ "no se prevén medidas eficaces para evitar la victimización secundaria. Por el contrario, no existe verdadera conciencia de sus alcances, de la gravedad del daño que provoca y de sus consecuencias nefastas en la recuperación de las víctimas".

C. Recomendación #11: Elaborar y aplicar sistemáticamente sistemas nacionales de reunión de datos e investigación

C.1. Sistemas de información y bases de datos

Uruguay no dispone de un sistema nacional integrado de datos de violencia a escala nacional. Se cuenta con datos de las propias instituciones integrantes del sistema, que llevan sus propios registros, con diferente nivel de desarrollo.

A nivel de registro, los datos sobre situaciones de violencia hacia NNA disponibles en el país provienen del sector de la salud, del Ministerio del Interior con información estadística oficial de las denuncias de violencia doméstica, y del INAU desde sus servicios de atención, programas y proyectos, así como de los datos disponibles en el Sistema de Información para la Infancia (SIPI) del INAU y el Sistema

406 <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=15365&Anchor=>>.

407 IACI es una cooperativa de abogadas para la defensa y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes: <<http://www.iaci.org.uy/>>.

de Información de Maltrato y Abuso Sexual (SIPIAV). Los datos existentes, por lo tanto, son sectoriales y fragmentados.

El Sistema de Información para la Infancia⁴⁰⁸ del INAU (SIPI) tuvo su inicio en el año 1989 en el marco de un acuerdo de Cooperación con el Instituto Interamericano del Niño, y desde ese momento se constituyó en la principal base de información del país relacionada al tema niños y adolescentes.

El SIPI da soporte a la gestión del INAU, generando información permanente de los niños y adolescentes atendidos en proyectos de ejecución directa del Estado, así como en los gestionados por Organizaciones Civiles en convenios. Reúne información referida a los niños y sus familias, sus datos de identificación, itinerario educativo, trayectoria institucional, entre otros.

Sin embargo este sistema no ha sido suficientemente flexible como para permitir nuevos requerimientos institucionales y especialmente reflejar y hacer posible el Monitoreo de Derechos de acuerdo a la Convención de los Derechos del Niño y al Código de la Niñez y Adolescencia. La Convención reposiciona al niño, de objeto de derecho receptor de protección especial, en sujeto de una amplia gama de derechos y libertades.

Por eso el INAU inició en 2006 el diseño del nuevo Sistema de Información en el marco del enfoque de los derechos de los niños para brindar información oportuna y confiable relativa al cumplimiento de esos derechos en todo el país, y del Fortalecimiento Institucional del INAU, que constituye una de las Líneas de Acción en ejecución conjunta entre el INAU y el Programa INFAMILIA del MIDES, financiado con fondos provenientes del préstamo acordado con el BID.

Los objetivos planteados, además de proveer información oportuna y confiable del conjunto de niños y adolescentes del INAU y de monitorear sus derechos, fueron:

- La posibilidad de evaluar las acciones desarrolladas por el organismo.
- Fortalecer su gestión.
- Posibilitar la generación de conocimiento en el tema infancia.
- Incorporar información de organizaciones públicas y privadas, redes sociales, centros y proyectos dedicados a la Infancia y Adolescencia con acceso público.
- Registrar todas las solicitudes, demandas y respuestas que se realizan en las puertas de entrada del Instituto, incluyendo la información, el asesoramiento, el tratamiento y las denuncias de derechos vulnerados que realiza la ciudadanía.
- Monitorear el debido proceso de los adolescentes infractores.
- Manejar múltiples perfiles de usuarios, con diferentes niveles de acceso a la información disponible, en forma ágil, extremando los controles de privacidad de los datos sensibles.

Ya en 2007 fue implementado el Sistema de Información del SIPIAV, que se constituye en una herramienta para el seguimiento y la evaluación de las situaciones de violencia atendidas por ONG en convenios con el INAU. Releva información de los sujetos de atención y de sus familias, además de acompañar el proceso de la intervención desde el momento en que el INAU recibe una situación de violencia hacia un niño/a o adolescente, hasta que egresa de la atención. Los técnicos de las ONG en convenio con el INAU, encargados de intervenir ante las situaciones de violencia, son quienes realizan el registro de información en dicho sistema.

En ambos sistemas (SIPI y SIPIAV) se registran datos del sujeto (niño, niña o adolescente), su familia y grupo de convivencia, salud, educación, vivienda. En particular, para las situaciones de violencia, se relevan datos tales como: caracterización, diagnóstico de situación, tipología de violencia, frecuencia, antecedentes, denuncias realizadas, datos del agresor.

Los datos cuantitativos provenientes del Sistema de Información del SIPIAV son publicados anualmente en los Informes del SIPIAV (2007, 2008 y 2009).

408 <<http://portal.sipi.gub.uy/portal/page/portal/sipi>>.

Por su parte, el Plan Nacional de Violencia Doméstica tiene como uno de sus objetivos específicos implementar un Registro Nacional de Información en Violencia Doméstica que habilite criterios comunes de relevamiento de la información disponible, el análisis resultante y la información. En el tema sistema de información, seguimiento y evaluación continua, están previstos: (i) el establecimiento de criterios comunes y diseño de un sistema único de registro y análisis completo, coherente y comparable; (ii) creación de un sistema de indicadores consensuados para el registro, seguimiento y evaluación, y (iii) la creación de un Banco de Datos Intersectorial en violencia doméstica.

El sitio web de INMUJERES informa que el 25 de noviembre de 2009 el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia doméstica presentó un folleto interinstitucional con datos relevantes y actualizados sobre la situación de la violencia doméstica en el país. Este fue el primer paso sustantivo para la conformación del Sistema Nacional de Información sobre Violencia Doméstica.

Los datos presentados fueron del Poder Judicial (el número de expedientes por materia y tipo de juzgados), del INAU (número de intervenciones en situaciones de violencia realizadas en el período enero/agosto de 2009 y número de situaciones de derechos vulnerados hacia niños, niñas y adolescentes atendidas por la Línea Azul | 0800 5050 en el período enero a diciembre de 2008), de SIPIAV (la cantidad de beneficiarios/as atendidos/as en Montevideo y Canelones a partir de convenios con ONG especializadas en el abordaje de las situaciones de violencia), INMUJERES (número de consultas que fueron realizadas en los Servicios de Atención a Mujeres en situación de Violencia Doméstica), la Intendencia de Montevideo (cantidad de consultas recibidas por la Línea 0800 4141). La Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual (RUCVDS) informó cuántas organizaciones de la sociedad civil trabajan en materia de violencia doméstica con el apoyo de la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual, la mayoría bajo distintas modalidades de convenios con instituciones estatales.⁴⁰⁹ La consulta de los datos mencionados no está disponible en el sitio web.

Algunos datos

Los Informes de SIPIAV traen algunos datos interesantes que se refieren a las situaciones de violencia atendidas por las organizaciones que trabajan en convenio con el INAU.

En el Informe del año 2009 de SIPIAV⁴¹⁰ se puede ver que desde 2007 a 2009, en el 81,3% de las situaciones registradas se verificó la existencia de violencia emocional hacia niños, niñas y adolescentes, de violencia física en 42,5%, y de violencia sexual en 37%. Fueron registradas, en total, 500 situaciones de violencia.

Hay también algunos datos interesantes de los agresores: 45,2% integran el hogar, 82,1% son familiares y 66,2% son hombres.

C.2. Mecanismos de monitoreo

Los Informes de SIPIAV, en especial el Informe del año 2009, permiten verificar las acciones desarrolladas por el sistema en busca del cumplimiento de su misión, de acuerdo con las líneas estratégicas establecidas y ya identificadas anteriormente. Sin embargo, el SIPIAV no tiene un plan de acción donde se establezcan los objetivos que deben ser alcanzados cada año, las formas de sistematización de la información recibida, ni los responsables por cada acción. Sin el planteamiento previo de las acciones no se puede realizar su monitoreo.

En relación a los modelos de atención desarrollados, hay información en el Informe de SIPIAV del año 2009, en el que INFAMILIA-MIDES, en coordinación con el INAU, realiza el monitoreo y la evaluación de las acciones de atención implementadas a través de un Sistema de Información específico que se

409 <<http://www.inmujeres.gub.uy/mides/text.jsp?contentid=5371&site=1&channel=inmujeres>>.

410 No hay disponible información más actual.

articula con el Sistema de Información de la Primera Infancia (SIPI) del INAU. Sin embargo, no se encontraron los resultados de estas actividades.

También se debe resaltar que el INAU es responsable por la implementación y coordinación de una serie de acciones destinadas a combatir situaciones de violencia hacia niños, niñas y adolescentes. En el sitio web del INAU se puede identificar información sobre las actividades desarrolladas, pero no es posible acompañar los resultados del monitoreo de estas acciones, ni verificar cómo fueron utilizados para mejorar o modificar su implementación.

Parte del monitoreo se realiza a través de información prestada por las organizaciones de atención que trabajan bajo la modalidad de convenios con el INAU. En estos casos, cada institución tiene formas particulares de monitoreo de sus acciones y programas. Según información prestada por SIPIAV, aún no fue posible centralizar toda la información, lo que torna la tarea de monitorear aún más precaria.

La tarea de evaluar el cumplimiento de las acciones y objetivos establecidos en el Plan Nacional de lucha contra la violencia doméstica es del Consejo Nacional Consultivo, que debe presentar esta información en su informe anual. En el plan son establecidos los resultados esperados en cada etapa.

En comunicado de prensa del 24 de noviembre de 2010, el comité informó que se encuentra abocado al cierre y evaluación el primer Plan Nacional 2004-2010. Informa también que el nuevo plan, que regirá a partir del año 2011, deberá contemplar los aspectos pendientes detectados y avanzar en las direcciones que aseguren la erradicación de la violencia doméstica. El comité afirmó: *“Entendemos que a pesar de los avances y los esfuerzos realizados, las respuestas siguen siendo insuficientes y el problema aún persiste”*.⁴¹¹

El Informe del Consejo al Parlamento Uruguayo, presentado en el año 2008,⁴¹² sintetiza las acciones realizadas en el año 2008 por parte de los organismos integrantes del consejo. Para el eje Articulación de Acciones y trabajo en red, se destaca la instalación de 17 Comisiones Departamentales de lucha contra la violencia doméstica (desde el año 2005 hasta el año 2009). Para el eje Sistema de Información, seguimiento y evaluación continua, se destaca la implementación y/o desarrollo de sistemas de información para el registro de consultas en violencia doméstica: (i) Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior; (ii) Observatorio de Violencia y Salud del Ministerio de Salud Pública; (iii) Sistema de Información en Violencia Doméstica (INMUJERES); (iv) Software único para el monitoreo de la atención de violencia en el marco del SIPIAV; (v) registro de consultas y llamadas telefónica en Montevideo.

En relación a la erradicación del trabajo infantil en Uruguay, el Plan Nacional de Acción para la Erradicación del Trabajo Infantil establece acciones y objetivos para su implementación, pero no fija plazos ni responsables para su realización, ni hay información sobre posibles mecanismos de monitoreo.

D. Consideraciones finales

En Uruguay es posible identificar la existencia de diversos planes sectoriales que tratan de la protección y promoción de derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de vulneración. Así como se puede verificar en otros países de América Latina, hay una tendencia general (que empieza a ser superada) a tratar de modo segmentado los varios tipos de violaciones de derechos.

La mayoría de los Planes establece los objetivos que deben ser alcanzados, los responsables y los plazos. Sin embargo, no hay en los planes mención alguna a la existencia del presupuesto necesario, ni de los recursos humanos para la implementación de las acciones.

Conforme a lo mencionado, el Sistema Nacional de Prevención, Protección y Atención no dispone de presupuesto fijo y continuo para el Sistema, ni están predeterminadas las estrategias a seguir en

411 <<http://www.inmujeres.gub.uy/mides/text.jsp?contentid=10616&site=1&channel=inmujeres>>.

412 <www.parlamento.gub.uy/parlamentaria/descargas/NOTICIAS/CNC_Informe_al_Parlamento_2008.pdf>.

caso de no cumplimiento de los plazos predeterminados para la ejecución de sus acciones. Así, es esencial que el Estado uruguayo garantice los recursos económicos, financieros y humanos para la implementación de Planes, Acciones y Programas. Las metas, objetivos y plazos establecidos para la implementación de estos planes deben estar en consonancia con los recursos disponibles.

La coordinación y evaluación de los Planes Nacionales sectoriales, como ya fue mencionado, están normalmente asignadas a una comisión creada para esta función. No fue posible identificar Informes acerca de la implementación de los planes, lo que indica que estos no fueron de facto monitoreados ni evaluados (de manera sistemática), o que la información no está disponible. La ausencia del monitoreo y evaluación de los planes impide que se verifique el grado de su implementación, los resultados obtenidos, los retos y desafíos.

Más allá de los Planes Sectoriales, es importante apuntar que a partir del año 2006 el Estado uruguayo empezó a desarrollar Estrategias Nacionales para la Infancia y Adolescencia (ENIA). Las dos estrategias desarrolladas para los períodos 2006-2010 y 2010-2030 no tienen un enfoque sectorizado, es decir, no están focalizadas en el combate a tipos específicos de violaciones de derechos, lo que significa un avance en relación a la práctica adoptada hasta aquel momento.

La ENIA, por lo tanto, traza un horizonte estratégico para las políticas públicas de infancia y adolescencia, así como una base para la elaboración de Planes Nacionales de Infancia y Adolescencia, no con un enfoque sobre la eliminación de un tipo específico de violación, pero sí con un enfoque más integral de las circunstancias que afectan el cumplimiento o incumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, o sea, trabaja preventivamente sobre las causas.

Es importante apuntar, además, que la elaboración de una estrategia con duración de 10 años, como la ENIA 2010-2030, se muestra ventajosa en relación a los demás planes, que tuvieron más corta duración. Los planes, programas y/o estrategias con duración más larga, superior a los mandatos políticos, son positivos porque garantizan la continuidad de su implementación, y se traduce en un compromiso del Estado uruguayo y de la sociedad uruguaya para con los niños, niñas y adolescentes.

La ENIA 2010-2030 cuenta con un Plan de Acción (2010-2015) imprescindible para su ejecución. El plan tiene objetivos de impacto y metas al 2015, los problemas y/o carencias en los servicios públicos o privados cuya superación es fundamental y las principales líneas de acción. Es interesante señalar que el Plan de Acción trae las condiciones de su viabilidad, entre ellas las condiciones económico-financieras, de logística y gestión y recursos humanos. La consideración de estos aspectos es muy importante para que la implementación del plan no quede trunca al final por falta de recursos.

La creación del Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV), en el año 2007, también demuestra un importante avance en el combate a todas las formas de violencia contra niños, niñas y adolescentes en Uruguay. El SIPIAV tiene como uno de sus principios orientadores la implementación de un abordaje integral e interdisciplinario, que articule los distintos sectores y organismos involucrados en el combate a la violencia hacia NNA, superando el abordaje sectorizado.

Los informes de SIPIAV permiten verificar que una serie de acciones están siendo desarrolladas, pero la inexistencia de objetivos previos (disponibles) impide que se analice si se está avanzando de modo significativo, o que se identifiquen los retos y desafíos que deben ser superados para el mejor funcionamiento del sistema.

El SIPIAV, además, pasó a ser el responsable por la coordinación del Sistema Nacional de Prevención, Protección y Atención a los derechos de niños y adolescentes en Uruguay. El sistema está compuesto por una serie de acciones y programas, con diversos actores involucrados, pero no es posible identificar las formas en que se da esta coordinación, ni si el SIPIAV está dotado de los recursos presupuestales y humanos necesarios para el desarrollo del trabajo de coordinación.

En el tema de compilación de datos e información, resulta importante señalar que en varios de los planes sectoriales se mencionó la inexistencia de datos suficientes para el diagnóstico de la situación, así como la inexistencia de un sistema que pueda compilar los datos resultantes de la implementación de los planes. Esta es una importante falla, ya que los datos y la información son esenciales tanto en el

proceso de elaboración de una política o programa, como en el proceso de evaluación de los impactos de los planes en el cambio de esta situación. El Estado uruguayo viene adoptando medidas para mejorar su sistema de datos con el fortalecimiento del Sistema de Información para la Infancia del INAU (SIPI), y con la implementación del Sistema de Información del SIPIAV.

Debe ser apuntado también que no se presentó información detallada acerca de la existencia de mecanismos de recuperación, reinserción y reparación para los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia. De acuerdo con el análisis de la organización Cooperativa de Técnicos Infancia Adolescencia Ciudadana (IACI), el Poder Judicial no se ha preparado para un abordaje coordinado integral que priorice o contemple los derechos de las víctimas en casos de violencia intrafamiliar o maltrato infantil. La organización señaló que en la temática del abuso sexual, por ejemplo, no existen peritajes eficientes, ni tampoco medios técnicos o protocolo de actuación acordados que prioricen los derechos de las víctimas a no ser citados a declarar en innumerables oportunidades, a ser interrogados por personal idóneo y especializado, entre otros.

Los mecanismos de punición de los infractores están visiblemente más desarrollados (con la tipificación de diversos crímenes); sin embargo, no existe información precisa acerca del número de casos de violencia que efectivamente son punidos conforme a la legislación.

Fue posible verificar avances en términos de sensibilización, al instalar el tema en la agenda pública, así como en el desarrollo de los modelos de atención que orienten a los profesionales en los casos de violación de derechos.⁴¹³

Tomando por base las Recomendaciones 1, 2 y 11 del Estudio Mundial sobre la Violencia contra Niños, podemos concluir que:

- En relación a la Recomendación 1 (creación de mecanismos de coordinación a escala nacional y local), se puede concluir que el Estado uruguayo todavía tiene que desarrollar mecanismos más claros de coordinación, especialmente en relación al rol que desarrolla el SIPIAV, organización señalada como responsable por la coordinación de las acciones del Sistema Nacional. En este sentido, sería interesante que una de las líneas estratégicas del SIPIAV fuera la promoción de la coordinación de acciones dentro del sistema. La existencia de comités formados por organismos gubernamentales y no gubernamentales es positiva, puesto que garantiza una participación importante y el monitoreo de las acciones realizadas por la sociedad civil. Sin embargo, las acciones desarrolladas por los comités y el proceso de monitoreo y evaluación deberían ser realizados de manera sistemática, con resultados accesibles. Así como es necesario mejorar los mecanismos de coordinación de las acciones, es esencial que se comprenda la importancia de la evaluación y el monitoreo de la implementación de los planes y estrategias nacionales. Como se puede verificar en la totalidad de los planes, la necesidad de establecimiento de metas y resultados ya fue de cierta forma incorporada, pero no la necesidad de efectivamente monitorear los planes. También debe señalarse que la ausencia del monitoreo y la imposibilidad de verificar los resultados de su implementación acaban por ser un desincentivo para la elaboración de los planes siguientes (para dar continuación a las acciones ya desarrolladas). Si no es posible identificar los resultados positivos alcanzados con la implementación del plan (así como los retos que deben ser superados), no hay verdadero incentivo para que las organizaciones públicas y privadas se movilicen para la elaboración de un nuevo plan.
- En relación a la Recomendación 2 (reformas legislativas que prohíban toda forma de violencia), se puede verificar que la legislación de Uruguay está en consonancia con gran

413 Información prestada por la organización no gubernamental Gurises Unidos.

parte de la Recomendación 2 del Estudio Mundial. Conforme a lo apuntado, el Código de la Niñez reconoce que los niños, niñas y adolescentes son titulares de derechos, deberes y garantías inherentes a su calidad de personas humanas y establece el principio del interés superior del niño. Los castigos corporales fueron prohibidos en el año 2007. El Código Penal también establece la protección contra una serie de crímenes contra los niños. La garantía de los derechos a la salud, educación y acceso a justicia de los niños migrantes o hijos de migrantes en situación irregular también debe ser apuntada como avance en el sistema de protección.

- En relación a la Recomendación 11 (creación de un sistema de información y datos para apoyar políticas públicas), se puede afirmar que el Estado Uruguayo todavía no dispone de un sistema de información consolidado e integrado sobre situaciones de violencia. Los avances alcanzados con el fortalecimiento del SIPI y el desarrollo del SIPIAV, entretanto, deben ser apuntados como positivos, pero no es posible afirmar que los dos sistemas serán suficientes para *“detectar subgrupos vulnerables, informar a la policía y elaborar programas a todos los niveles, y hacer un seguimiento de los progresos hacia el objetivo de prevenir la violencia contra los niños”*, conforme establece la Recomendación 11.

VENEZUELA

A. Recomendación #1: Fortalecer los compromisos y medidas nacionales y locales

A.1. Políticas públicas

La ausencia de información continua al Comité de Derechos del Niño o de información disponible en fuentes y sitios gubernamentales dificulta el análisis de las políticas públicas direccionadas a niños, niñas y adolescentes en Venezuela. Asimismo hay avances y logros reconocidos por el comité para el Estado venezolano. No solo la presentación del segundo informe periódico, sino también la asignación de recursos en favor de los NNA, fueron acordadas según lo establecido en el marco jurídico de la LOPNNA.

Según el informe de CECODAP, en 2009 el Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, organismo adscrito al Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, elaboró el Plan Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, cuyo objetivo general es *“orientar las políticas públicas y la ejecución de planes, programas y proyectos de protección y atención integral a niños, niñas y adolescentes, con el propósito de contribuir a su fortalecimiento, desarrollo y bienes, en la búsqueda de la suprema felicidad social”*.⁴¹⁴ A pesar de que el plan no es específico para la prevención y atención de la violencia, tiene como una de sus líneas estratégicas la erradicación de la pobreza y de la explotación contra NNA en ámbitos como la familia, instituciones educativas y centros de salud. Como el plan sigue un enfoque de derechos inspirado en la protección integral, visa desarrollar políticas públicas que garantizan a los niños, niñas y adolescentes el ejercicio pleno y efectivo de sus derechos, para que de esta manera se puedan prevenir situaciones de violencia, pobreza o exclusión.

Una debilidad del plan aún sin resolver es la ausencia de recursos y mecanismos de monitoreo o de coordinación a escala nacional y local para la promoción, prevención, protección, recuperación y restitución de los derechos de la niñez y adolescencia, según las recomendaciones del Estudio. Se mantiene

414 Fuente: Informe de los Centros Comunitarios de Aprendizaje (CECODAP). Febrero, 2011; p. 4.

la necesidad de desarrollar mecanismos de coordinación y monitoreo para el mejor desempeño del plan. Así también se destaca la ausencia de información oficial que refleje las actividades realizadas, resultados o logros concretos en la implementación del plan, lo que dificulta evaluar su efectividad y posibles cambios para su perfeccionamiento.

Las relaciones con órganos no gubernamentales ligados a la temática de la niñez y adolescencia en Venezuela han pasado por momentos sensibles en los cuales *“ha afectado, en grado apreciable, el acceso a recursos para ejecución de proyectos provenientes de organizaciones de la Sociedad Civil”*; algo que resta desarrollar de forma más tranquila y armónica entre las acciones estatales y no estatales en el país. Aun así se mantienen vínculos no oficiales entre órganos no gubernamentales y organismos municipales y regionales, con espacios de comunicación y formas de colaboración que permitan tener un trabajo colaborativo, en especial en los años recientes, en los que ha habido un alarmante incremento de los índices delictivos y de violencia que involucran a NNA como víctimas y victimarios.⁴¹⁵

Hubo logros en los últimos años que deben ser resaltados, como el establecimiento de Unidades Hospitalarias de Registro Civil para garantizar la inscripción inmediata de todos los niños al nacer y dificultar la trata y secuestro de NNA; la asignación de recursos en favor de los niños, de acuerdo con lo establecido en el marco jurídico de la LOPNNA; el aumento importante del presupuesto para políticas sociales gracias a inversiones del sector público y a las misiones sociales que han reducido la pobreza mediante sus programas sociales; disminución de la mortalidad infantil; oficinas estatales para facilitar la adopción y la posibilidad de que jóvenes adolescentes puedan votar a nivel municipal a partir de los 16 años, en virtud de la Ley de Consejos Comunales y de otras iniciativas como el Gobierno Municipal Juvenil y los Consejos Juveniles, donde se aprecia la práctica general de escuchar a los niños en los procedimientos judiciales y administrativos.

Castigos corporales y malos tratos

En Venezuela las estadísticas sobre maltrato infantil y juvenil son prácticamente inexistentes, aun más cuando hablamos de la violencia dentro de los espacios privados. Algunas fuentes importantes son las tesis académicas, pero están limitadas a datos no oficiales y restringidos a regiones muy específicas. Otra fuente de información importante sobre el tema son las denuncias en la prensa nacional y en varios diarios locales, que de algún modo parecen indicar la gravedad del problema. Según datos de la Fundación Nacional de Denuncias del Niño Maltratado – Caracas (FONDENIMA) en el año 1994 se produjeron 406 denuncias de maltrato físico (44%), psicológico (37%), sexual (6%) y negligencia (13%) en niños de ambos sexos entre 1 y 17 años. En una proporción muy elevada los responsables del maltrato eran los propios padres.

Los estudios indican que el haber experimentado abusos o presenciado violencia marital durante la niñez parece ser también un factor que predispone al niño a asumir esos roles cuando adulto. En los casos de niñas, estos mismos elementos las predisponen como esposas a tolerar abusos que pareciera haber legitimado como un aspecto normal de su vida conyugal (Rosenbaum y O’Leary, 1981). Otros factores que inciden en las cifras de violencia son: el estatus socioeconómico bajo; el estrés estructural y social; aislamiento social; baja autoestima y psicopatología.⁴¹⁶

Relevamientos hechos por la CECODAP y Save the Children –a través de un estudio de campo en el cual se entrevistó a niños, niñas y adolescentes, padres y representantes– indican que hay una aceptación del castigo corporal y emocional como forma de corrección de conductas. *“En cuanto al castigo corporal, de una muestra de 205 adultos, 43,9% de los entrevistados manifestó aceptar las nalgadas como forma de castigo; 18,5% los correaos y 10,2% los jalones de orejas. También se observó que la prohibición*

415 Datos del Informe de la Federación de Instituciones Privadas de Atención al Niño, al Joven y la Familia (FILAN); p. 4.

416 Gelles (1985).

de jugar es la forma de castigo más aceptada entre los adultos (51,2%). Sobre el castigo psicológico, de una muestra de 694, el 20,2% de la población infanto-juvenil lo identifica con insultos, 11% expresa que son agresiones verbales, gritos 5,6% y humillaciones 2,6%; asociando el hecho con la creación de traumas (21% adultos, 4,2% niños(as) y adolescentes), disminución de la autoestima (2,4% niños(as) y adolescentes, 4,4% adultos) y sentimientos de malestar (1% adultos, 6,8% niños(as) y adolescentes), entre otras consecuencias.⁴¹⁷

Importante es resaltar que en los grupos focales hechos para este informe en Venezuela⁴¹⁸ las respuestas de los niños, niñas y adolescentes mostraron que los tipos de violencia más identificados por ellos fueron la violencia psicológica y física. La violencia física que tradicionalmente está más asociada al imaginario social no siempre se considera la más dolorosa para la realidad de los adolescentes participantes de los grupos focales. Ellos describen mucha violencia psicológica, a través de descalificaciones, insultos, bullying. “Los padres están muy estresados porque no saben qué puede pasar con sus casas, entonces pagan su frustración y miedo con los niños, aunque ellos también sienten mucho miedo y desorientación” (adolescente, sexo femenino, 16 años). Como solución para esta cuestión los propios adolescentes señalan la necesidad fundamental de brindar recreación y entretenimiento a los NNA que se encuentran en dichos espacios, dado que sufren mucho estrés y ello afecta las condiciones naturales de su desarrollo, lo cual inclusive genera que se produzca violencia entre los mismos NNA. La recreación es mencionada por ellos como una herramienta importante para poder disminuir los niveles de violencia. Otro adolescente refuerza esta última percepción sobre la necesidad de recreación y actividades lúdicas: “Es necesario que las personas que estén en estos lugares puedan recrearse y distraerse porque si no sufren y se angustian mucho” (Caracas, adolescente, sexo femenino, 15 años).

Explotación y abuso sexual

.....

“Entre otras cosas, apremia la creación de programas efectivos, profesionales, de atención a las familias, muchachas y muchachos víctimas o en condiciones de riesgo por la violencia, que permitan la prevención, su recuperación y propicien la reinserción social. Elaborar una data confiable, accesible, tanto de las víctimas, como de las posibles soluciones. Crear un protocolo común para la atención de los niños, niñas y adolescentes en condiciones de riesgo y víctimas de la violencia”.

Luisa Mercedes Freitas Barros
Universidad de Carabobo
Venezuela

.....

Los indicadores más generales sobre violencia⁴¹⁹ muestran que la violencia dentro del hogar, las formas de maltrato y explotación sexual y los niños, niñas y adolescentes en situación de calle

417 Reseñado de: *Maltrato Infantil*. Gobierno de Sucre, Venezuela, 2006. Elaborado por: Lic. Ybett Laurens, Trabajadora Social de la UPPR. Pg. 4.

418 Realizado por los Centros Comunitarios de Aprendizaje (CECODAP). Se crearon dos grupos focales con 15 adolescentes de entre 15 y 17 años. Un grupo focal está en un conjunto de refugios pertenecientes al Área Metropolitana de Caracas para personas desamparadas por causa de las lluvias. El otro grupo focal está en los espacios de CECODAP con los adolescentes que participan de sus actividades y tienen como referencia sus comunidades para analizar.

419 No hay datos actualizados sobre la temática, y las fuentes consultadas presentan datos antiguos. Una de las fuentes son los trabajos cualitativos realizados por Funda-ICI, donde se resalta desde un inicio la dificultad para establecer una panorámica cuantitativa del problema. La explotación sexual en 1998 fue estimada en estos rangos en 14 mil a 17 mil menores.

aumentan.⁴²⁰ Las investigaciones en Venezuela han señalado que los casos de explotación sexual casi siempre vienen acompañados de maltrato físico y abuso psicológico. Muchas veces son los propios familiares quienes practican la explotación sexual, u otras personas cercanas, a cambio de promesas de una vida mejor.

La baja edad con la que está permitido contraer matrimonio en Venezuela puede facilitar la explotación sexual, y es un punto que aún necesita ser revisado en su nueva legislación. Las niñas son autorizadas para el matrimonio a los 14 años y los niños a los 16 años. En concreto, se considera que no se han hecho los esfuerzos suficientes para eliminar las diferencias existentes entre niños y niñas en la edad mínima para contraer matrimonio y en elevarla para evitar matrimonios y embarazos tempranos, posibilitando así mayores perspectivas en la vida y mayor protección para ambos.

Reclutamiento de niños, niñas y adolescentes

El creciente reclutamiento de niños soldados ocurre en Venezuela debido a la creciente militarización de la región fronteriza entre Venezuela y Colombia.

En 2005 las Fuerzas Bolivarianas de Liberación - Ejército Libertador (FBL) ya tenían 4.000 miembros en una región fronteriza entre Colombia y Venezuela.⁴²¹ Organizaciones referentes en el tema afirman que estos grupos armados de las áreas fronterizas impusieron controles férreos sobre el movimiento de personas y fueron responsables del reclutamiento forzado de niños y niñas, de secuestros y de homicidios injustificados. La Oficina de la Agencia de la ONU para los Refugiados, ACNUR, relató a la Coalición para Acabar con la Utilización de Niños y Niñas Soldados casos de familias enteras que habían emigrado de Colombia a Venezuela cuando sus hijos habían cumplido 9 años de edad, por miedo a que los grupos armados se los llevaran. Aunque ACNUR calculó que cerca de 200.000 colombianos habían huido de Venezuela en los últimos años, el gobierno venezolano no había establecido políticas específicas de apoyo a los refugiados o para la reintegración de niños soldados o refugiados.⁴²²

Como forma de atención de los desplazados de la región fronteriza el gobierno creó la Comisión Nacional para Refugiados (CNR), que tiene como propósito analizar las solicitudes de reconocimiento de refugio para las poblaciones calificadas como “desplazados en tránsito”. A pesar de la resistencia política para considerarlos refugiados, el Estado se ve obligado a aplicarles la normativa internacional y proteger sus derechos. Para los niños, niñas y adolescentes el principal problema con esto es la ausencia de atención médica inmediata y atención psicológica, pues en muchos casos han sido testigos de hechos traumáticos. Para ninguno de estos aspectos existen programas específicos.

Justicia juvenil

Los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal sufren con la ausencia de políticas públicas y la falta de lineamientos específicos de parte del Consejo Nacional de Derechos. La calidad de los diagnósticos producidos por los equipos técnicos no contiene datos ni apreciaciones suficientes,

420 Fuente: Análisis de la situación de la niñez y la mujer en Venezuela. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (IIES-UCAB), UNICEF Venezuela y Ministerio de Planificación y Desarrollo. Coordinación Dra. Anitza Freitez, Caracas, 2005.

421 Organización política inicialmente nacionalista que mantenía unidades militares en áreas fronterizas, supuestamente para “detener el avance de los paramilitares desde Colombia” y todo intento de “invasión por parte de las fuerzas imperialistas”, como apunta el informe Child Soldiers. Informe “Reclutamiento de menores de 18 años de edad por parte de grupos armados colombianos y venezolanos en zonas fronterizas”, 2008.

422 Fuente: Child Soldiers. “Reclutamiento de menores de 18 años de edad por parte de grupos armados colombianos y venezolanos en zonas fronterizas”, 2008.

ni se abordan los casos de manera integral para lograr una idea general y amplia de la situación en la que se encuentran. Se verifica la dificultad en implementar un sistema penal para adolescentes que garantice el respeto a sus derechos en los casos en que se presenten conflictos con la ley. Tampoco se han mejorado las condiciones que enfrentan los niños y adolescentes que cumplen medidas de privación de libertad. Las instalaciones físicas existentes son inadecuadas o están deterioradas, ya que no se han construido nuevas edificaciones desde principios de los años 80.⁴²³ Tampoco están definidas las acciones que deben instrumentar y habilitar los órganos pertenecientes al Sistema de Protección, las Entidades de Atención y las Instituciones de Internamiento para cumplir con los lineamientos de la LOPNNA.

Se refuerza la tendencia a la ausencia de información en el ámbito de detenciones presuntamente ilegales o arbitrarias de niños. Datos contenidos en los informes CRC/C/3/Add. 54 y CRC/C/3/Add. 59 demuestran la tesis de que la detención presuntamente ilegal o arbitraria de niños en Venezuela constituye una práctica masiva y que, por otra parte, las autoridades aplican o han aplicado medidas privativas de libertad contra niños o jóvenes sin ser estos infractores.⁴²⁴

Comunidades indígenas y/o afrodescendientes

La población indígena en Venezuela responde a 2,2% del total.⁴²⁵ Los trabajos gubernamentales que son implementados respecto de los grupos indígenas carecen de información, especialmente sobre políticas públicas hechas para los niños indígenas. Así, con la carencia de datos gubernamentales sobre estas intervenciones, es a través de las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales que se da la implantación de algunos proyectos, como los multihogares, preescolares y escuelas primarias, la asistencia social a las madres indígenas y asistencia médica, entre otros.⁴²⁶

Es importante resaltar la circulación que ha tenido el texto de la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente (LOPNA)⁴²⁷ entre los maestros y líderes indígenas, a través de talleres gubernamentales o impulsados por ONG. Sin embargo, esto no se da sin resistencias debido a que las diferencias culturales resultan muy significativas en las diversas comunidades y a que hay distanciamiento entre estos pueblos y el Estado venezolano. En muchos casos las resistencias son ejemplificadas con declaraciones como: *“la LOPNA no entra en casa wayuu. Ningún gobierno me hizo al hijo, ni me lo alimenta, ahora no vengana meterse con la crianza”*.⁴²⁸ Evidentemente, hay que tomar en consideración las características de las culturas locales cuando se pretende legislar de manera general sobre los derechos de los niños.

423 Fuente: Informe Alternativo ante el Comité de los Derechos del Niño. La Coalición Nacional y Red por los Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes de Venezuela. Venezuela, 2007; p. 48.

424 Más datos en: Comité contra la Tortura e informe inicial de Venezuela (CAT/C/16/Add.8) en sus sesiones del 29 y 30 de abril y 4 de mayo de 1999.

425 Censo de 2001.

426 Información adquirida de: “Pautas de crianza entre los pueblos indígenas de Venezuela: Jivi, Piarao, Ye’kuana, Añú, Wayuu y Warao”. Emanuele Amodio. UNICEF, Caracas, 2005.

427 Por lo que se refiere específicamente a los pueblos indígenas, en coherencia con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela promulgada en 1999, la Ley Orgánica hace una referencia específica a los derechos de los niños y adolescentes indígenas (artículo 36): *“Todos los niños y adolescentes tienen derecho a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión o creencias y a emplear su propio idioma, especialmente aquellos pertenecientes a minorías étnicas, religiosas, lingüísticas o indígenas”*.

428 Extracto del Informe: “Pautas de crianza entre los pueblos indígenas de Venezuela: Jivi, Piarao, Ye’kuana, Añú, Wayuu y Warao”. Emanuele Amodio. UNICEF, Caracas, 2005, p. 355.

Trabajo infantil

En 2009 el gobierno venezolano anunció el Programa para la Dignificación de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores (PRODINAT). Este es un programa dirigido a erradicar las condiciones de explotación de los infantes y jóvenes para transformarlas en relaciones de producción de carácter socialista, como afirman sus creadores. El programa tiene como meta la dignificación de la población así como de sus grupos familiares y los Consejos Comunales de su localidad. El programa visa la lucha contra la explotación laboral de los niños, niñas y adolescentes trabajadores a través de espacios comunales para la producción de alimentos de todo tipo en las comunidades.

A.2. Mecanismos de coordinación

Los mecanismos de coordinación son realizados por el gobierno ejecutivo nacional y están articulados a través del Sistema de Protección del Niño y del Adolescente, que está compuesto por los siguientes órganos administrativos descritos en la LOPNNA: Consejos Nacional (CNDNA), Estatal y Municipal de Derechos del Niño y del Adolescente y los Consejos de Protección del Niño y del Adolescente. Este sistema, más allá de los órganos ejecutivos, también se constituye por los órganos administrativos,⁴²⁹ órganos jurisdiccionales,⁴³⁰ Ministerio Público, Entidades de Atención y Defensorías del Niño y del Adolescente.

Para garantizar el disfrute de los derechos y el cumplimiento de los deberes de los niños, niñas y adolescentes venezolanos, se han realizado cambios en los marcos legal e institucional, incluyendo la creación de un sistema de protección integrado. De una forma general, los órganos administrativos que integran la LOPNNA son:

- i) Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente⁴³¹;
- ii) consejos estatales de derechos del niño y del adolescente;
- iii) consejos municipales de derechos del niño y del adolescente;
- iv) consejos de protección del niño y del adolescente.
- v) Órganos jurisdiccionales:
- vi) tribunales de protección del niño y del adolescente;
- vii) Sala de Casación Civil del Tribunal Suprema de Justicia.

Para asegurar la difusión de los principios y disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Ministerio de Educación y Deportes creó la Oficina de Enlace del MED - CNDNA e instaló la Comisión de Seguimiento y Enlace del MED - CNDNA, la cual entró en funcionamiento en 2002 a través de la Resolución n.º 195, con la finalidad de difundir y promover políticas, planes, programas, proyectos y actividades en el marco de los derechos de protección integral, supervivencia y participación de todos

429 Consejos Nacional, Estatal y Municipal de Derechos del Niño y del Adolescente y Consejos de Protección del Niño y del Adolescente

430 Tribunales de Protección del Niño y del Adolescente y Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.

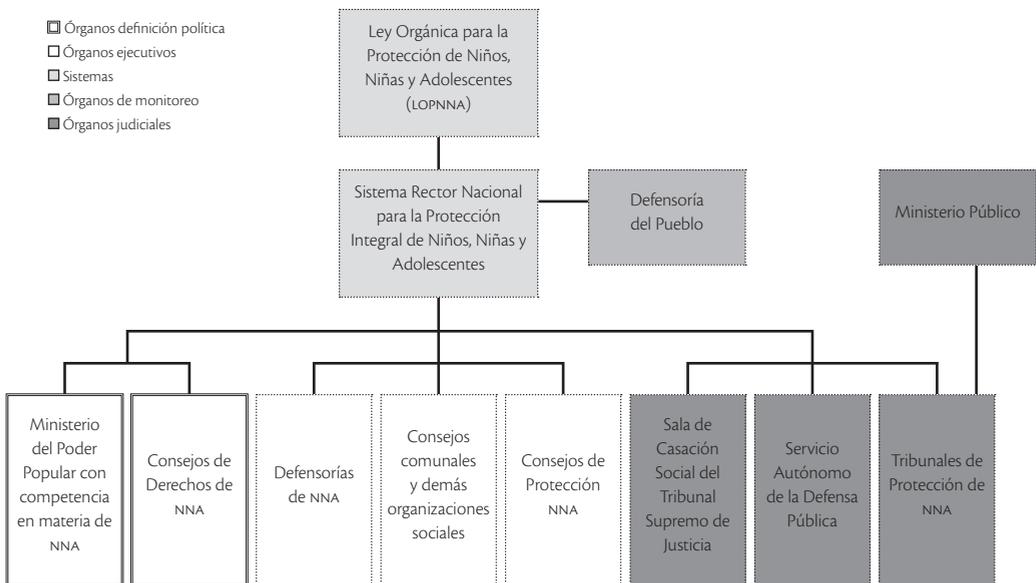
431 LOPNA: Artículo 129. "Órgano Competente. Las medidas de protección son impuestas en sede administrativa por el Consejo de Protección del Niño y del Adolescente, salvo las señaladas en los literales i) y j) del artículo 126 de esta Ley, que son impuestas por el juez".

Artículo 134. "Forma de Creación y Naturaleza del Consejo Nacional de Derechos. Se crea el Consejo Nacional de Derechos como órgano de naturaleza pública, con personalidad jurídica propia, que ejercerá sus funciones con plena autonomía de los demás órganos del poder público, sin menoscabo del principio de legalidad, consagrado en nuestro ordenamiento jurídico".

los niños, niñas y adolescentes. Entre las funciones de esta Oficina de Enlace se encuentran: a) Apoyar e intercambiar información interinstitucional en torno al desarrollo de iniciativas que garanticen el goce y ejercicio pleno de los derechos y deberes de los niños, niñas y adolescentes en el área educativa y deportiva. b) Ejercer el seguimiento de la gestión interinstitucional de este Ministerio con el Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente a fin de garantizar la ejecución, seguimiento, control y evaluación de la gestión pública bajo el principio de la corresponsabilidad y participación democrática. c) Difundir y promover políticas, planes, programas, proyectos y actividades en el marco de los derechos de protección integral, supervivencia, desarrollo y participación de todos los niños, niñas y adolescentes en el ejercicio pleno de sus derechos y deberes vinculados a la educación y el deporte.

El Sistema Nacional de Protección está integrado por todos los organismos estratégicos de infancia, tales como: 266 consejos de protección, consejos de derechos del niño, niña y adolescente (24 consejos estatales de derechos del niño y del adolescente –CEDNA–), 321 consejos municipales de derechos del niño y del adolescente (CMDNA), los tribunales de protección del niño y del adolescente, 245 defensorías de niños, niñas y adolescentes, creadas por iniciativa propia de la sociedad y algunas instituciones públicas.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y DE COORDINACIÓN DE VENEZUELA



B. Recomendación #2: Prohibir toda violencia contra los niños

B.1. Pactos internacionales

El país, a lo largo de esta década, estuvo con flujos y reflujos respecto de su asignación y ratificación de los pactos internacionales. En los últimos años la República Bolivariana de Venezuela se encamina hacia un diálogo cada vez más amplio junto a los espacios internacionales de protección de la infancia y adolescencia. La presentación del segundo informe periódico del Estado venezolano al Comité de Derechos del Niño es un ejemplo de que se valora el diálogo sostenido con la delegación multisectorial.

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) fue suscrita por Venezuela en 1989, y desde el 29 de agosto de 1990 tiene vigencia en el país la Ley Aprobatoria de la CDN.⁴³² Venezuela también es signatario de los siguientes instrumentos internacionales de protección de los NNA: a) El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 2000. b) El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, 2002. c) El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, 2003. d) El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2002. e) El Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil, (n.º 182), 2005.⁴³³

B.2. Normas internas

Para dar cumplimiento a la Convención de los Derechos del Niño el país adoptó numerosas medidas de carácter legislativo y programático. Los artículos 75, 76 y 78 de la Constitución, en los que se reconoce a los niños la condición de sujetos de derecho, son un mecanismo que desde 1999 ya anunciaba respeto por los derechos de los NNA; pero también la aprobación de algunas leyes ayudó a mantener un cuadro legislativo protector. La aprobación de la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente (LOPNA) y su puesta en vigencia a partir del año 2000, así como su reforma en 2007; la Ley especial contra los delitos informáticos (2001); la Ley contra la delincuencia organizada (2005); La Ley para la protección de niños, niñas y adolescentes en salas de uso de Internet, videojuegos y otros multimedia (2006); la Ley de Consejos Comunales (2006); La Ley sobre la Violencia contra la mujer y la familia (2006); la Ley orgánica para las personas con discapacidad o necesidades especiales (2007)⁴³⁴; la Ley Orgánica sobre el derecho de la mujer a una vida libre de violencia; la Ley Contra la Delincuencia Organizada; la Ley aprobatoria de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”; el Código Penal; el Código Orgánico Procesal Penal.

Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente (LOPNA)

El Estado venezolano publicó en el año 1999 la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente (LOPNA), con vigencia a partir de 2000 y modificada en 2007. Esta Ley implicó la creación de un Sistema de Protección en el ámbito Nacional, Estatal y Municipal conformado por Consejos de Derechos (nacional, estatales y municipales) para la atención de amenaza o violación de derechos colectivos o difusos; Fondos (nacional, estatales y municipales) con miras a garantizar los recursos para la implementación de planes, programas y proyectos; Consejos de Protección (para el ámbito municipal) con atención directa de casos de amenaza o violación de derechos individuales, y Defensorías de Niño y del Adolescente (para los ámbitos municipal o parroquial).⁴³⁵

Los Consejos de Derechos se caracterizan por ser órganos municipales y regionales que supervisan, gestionan y aplican medidas en los casos pertinentes y se ocupan de la fijación de las políticas de pro-

432 Gaceta Oficial n.º 34.541. Análisis de la situación de la niñez y la mujer en Venezuela. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (IIES-UCAB), UNICEF Venezuela y Ministerio de Planificación y Desarrollo. Coordinación Dra. Anitza Freitez, Caracas, 2005; p. 96.

433 Fuente: CRC/C/VEN/2. 2007; p. 2.

434 Extracto del Informe CRC/C/VEN/2. 2007; pp. 1-2.

435 Fuente: Informe Alternativo ante el Comité de los Derechos del Niño. La Coalición Nacional y Red por los Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes de Venezuela. Venezuela, 2007; p.

tección, la difusión de la legislación y la protección de los derechos colectivos y difusos de los niños, niñas y adolescentes. Son ellos lo que mantienen un enlace entre las regiones y la Defensoría y las instituciones públicas y privadas que brindan atención a las víctimas. Están integrados a los Consejos Municipales de Protección, que tienen atribuida la protección de los derechos individuales (amenazas o violaciones) de los niños, niñas y adolescentes. Estos últimos consejos están a cargo de las alcaldías, aunque forman parte del sistema nacional de protección.⁴³⁶ Los Fondos de Protección son los encargados de administrar recursos para ONG y entidades de base, dedicadas a la asistencia de NNA en condiciones de vulneración de sus derechos. Son supervisados por el consejo.⁴³⁷

En 2007 ocurrió la modificación de la LOPNA, que pasó a llamarse Ley Orgánica para la Protección del Niño, Niña y Adolescente (LOPNNA). Las modificaciones ocurrieron en algunas áreas restringidas, como los cambios nominales⁴³⁸ y los cambios en algunos procedimientos burocráticos, como en los órganos responsables de su implementación. El actual órgano responsable por la Ley es el Ministerio de Participación Popular y Desarrollo Social (MINPADES).

Aun con estas alteraciones formales, sigue habiendo una variedad de procedimientos jurídico-administrativos a lo largo de todo el territorio, provenientes de la falta de modernización y adecuación en las sedes de los tribunales de protección que rigen la Ley.⁴³⁹ También cambió el procedimiento para los casos de adopción, que por ser una medida de protección permanente tiene características propias.⁴⁴⁰ No hay un estudio de impacto que permita conocer cuál ha sido la magnitud de los avances que en materia de implementación de los derechos se ha logrado con dicho cambios del sistema.

El 2010 se presentó para aprobación de la Asamblea Nacional la Ley Contra Trata de Personas, en la que se definen los casos de trata y se establece que, en el caso de NNA, siempre se tipificará como un caso contemplado en la Ley y recibirá la pena más alta con sus agravantes.⁴⁴¹

De gran importancia, no solo para el país sino como modelo para el continente, fue la adopción de la Ley sobre Prohibición del Castigo corporal y el respeto a la integridad personal de niños, niñas y adolescentes, que modificó el panorama de protección hacia ellos. Por esta ley, se prohíbe explícitamente todo castigo corporal y se obliga a los padres, demás adultos y al Estado a asegurar su implementación. Según la norma:

“Todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho al buen trato. Este derecho comprende una crianza y educación no violenta, basada en el amor, el afecto, la comprensión mutua, el respeto recíproco y la solidaridad.

Los padres, madres, representantes, responsables, tutores, tutoras, familiares, educadores y educadoras deberán emplear métodos no violentos en la crianza, formación, educación y corrección de los niños, niñas y adolescentes. En consecuencia, se prohíbe cualquier tipo de castigo corporal o humillante. El Estado, con la activa participación de la sociedad, debe garantizar políticas, programas y medidas de protección dirigidas a la abolición de toda forma de castigo corporal o humillante de los niños, niñas y adolescentes.

436 Informe del Municipio de Baruta. Desarrollo Social del Gobierno Municipal de Baruta – División familia, niños y adolescentes. Marzo, 2011; p. 4.

437 Fuente: Informe de la Federación de Instituciones Privadas de Atención al Niño, al Joven y la Familia (FILAN); pp. 3-4.

438 La modificación de la LOPNA tuvo cambios nominales como el Derecho a Visita, que pasa a llamarse de Convivencia Familiar, la Guarda y Custodia se convierte en Responsabilidad de Crianza, y la Obligación Alimentaria en Manutención.

439 Más información: <<http://www.opinionynoticias.com/opinionnacional/5016-lopna-y-lopnna>>.

440 Más información:

<http://cadalugar.com/pipermail/derecho_cadalugar.com/Week-of-Mon-20080114/000002.html>.

441 Fuente: Informe de la Federación de Instituciones Privadas de Atención al Niño, al Joven y la Familia (FILAN); p. 4.

Se entiende por castigo corporal el uso de la fuerza, en ejercicio de las potestades de crianza o educación, con la intención de causar algún grado de dolor o incomodidad corporal con el fin de corregir, controlar o cambiar el comportamiento de los niños, niñas y adolescentes, siempre que no constituyan un hecho punible.

Se entiende por castigo humillante cualquier trato ofensivo, denigrante, desvalorizador, estigmatizante o ridiculizador, realizado en ejercicio de las potestades de crianza o educación, con el fin de corregir, controlar o cambiar el comportamiento de los niños, niñas y adolescentes, siempre que no constituyan un hecho punible”.

En cuanto a la estructura judicial, Venezuela, tiene como poder central el Poder Ciudadano, que tiene su representación en tres instancias nacionales: la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la República y la Defensoría del Pueblo. La defensoría es la instancia que constituye un foco de interés porque es el Sistema de Protección de los niños, niñas y adolescentes en el país, en tanto posee una instancia específica para este tópico y actúa de manera articulada con las Defensorías del Niño y del Adolescente estipuladas en la Ley Orgánica para la Protección del Niño, Niña y Adolescente (LOPNNA).

C. Recomendación # 11: Elaborar y aplicar sistemáticamente sistemas nacionales de reunión de datos e investigación

C.1. Sistemas de información y bases de datos

No hay en Venezuela una central única de información sobre los niños, niñas y adolescentes. Este es el principal problema para la producción de políticas públicas en el país. Los datos son esporádicos y no hay una definición metodológica para la producción de datos a lo largo del tiempo. Los datos disponibles para la población, organizaciones no gubernamentales u organismos internacionales parten de varias fuentes diferentes o incluso de fuentes no oficiales, como las organizaciones no gubernamentales que actúan sobre el tema y los grupos de NNA.

El Instituto Nacional de Estadísticas de Venezuela (INE)⁴⁴² es el órgano que contiene los principales datos del país, incluso sobre las personas menores de 18 años. Hay registros generales sobre la edad de la población, tasa de mortalidad, natalidad, etc. La gran mayoría de la información necesaria se obtiene a través del Censo Nacional de Población y Vivienda que el INE efectuó en 2001. Desde el 2004 hay proyectos junto a INE, en conjunto con la UNICEF y el Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (IDENA), para un Registro Integrado Estadístico Nacional de Casos de Vulneración de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Esta sería una acción innovadora para sanar el principal problema en cuanto al tema niñez y juventud. Hasta el momento no hay información disponible respecto del inicio de las actividades de este registro.⁴⁴³

Según el informe del CECODAP *“a pesar del IDENA haber desarrollado el Plan Nacional de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes contemplando las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño⁴⁴⁴ y las metas del milenio establecidas por Naciones Unidas, no hay referencias a las recomendaciones previstas en el Estudio de Violencia contra los Niños de Naciones Unidas y no se han realizado actividades para su difusión, socialización e implementación.⁴⁴⁵ Según la información disponible en el informe del gobierno bolivariano de Venezuela (CRC/C/VEN/2⁴⁴⁶), en 2007 las instituciones nacionales*

442 <www.ine.gov.ve>.

443 Más información: <http://www.ciberespacio.com.ve/site/det_noticia.php?id=2033>.

444 CRC/C/VEN/2. 17 de octubre, 2007.

445 Informe de los Centros Comunitarios de Aprendizaje (CECODAP). Febrero, 2011; p. 6.

446 CRC/C/VEN/2. 5 de abril de 2007. Examen de los informes presentados por los Estados Partes con arreglo al artículo 44 de la Convención. República Bolivariana de Venezuela, 4 de diciembre de

especialistas en el área estadística, con la aprobación del gobierno, se abocaron a mejorar los sistemas de datos del país, su recopilación y sistematización, que sufre un atraso importante en relación a las exigencias de transformación nacional que se indican en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las directrices del Ejecutivo.

Más allá del INE hay también otras instituciones gubernamentales que crean bases de datos con temas específicos relacionados a la niñez y adolescencia cuando necesitan realizar alguna intervención en los espacios de actuación. Así, la FUNDACITE-Carabobo lo ha hecho con el Programa de Acreditación Académica para Excluidos del Sistema Escolar, que funciona en la Casa de Ciencia de FUNDACITE⁴⁴⁷-Mérida; Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS)⁴⁴⁸ cuando necesita datos para intervención en algún segmento etario; las estadísticas del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC)⁴⁴⁹ relacionadas con el registro de niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso y explotación⁴⁵⁰; Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD); o el Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (IDENA), como se ha citado anteriormente.⁴⁵¹

Las ONG muchas veces son las principales fuentes de información o registro estadístico que prestan información a las organizaciones internacionales y órganos de control externo. La Red Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes de Venezuela presentó el informe alternativo⁴⁵² en 2007 al Comité sobre Derechos del Niño, resaltando la limitación central en la ausencia de datos desagregados sobre niñez y adolescencia y también las dificultades de acceso a la información oficial, en concreto al informe elaborado por el Estado para ser presentado ante los expertos del CDN. La poca información oficial de Venezuela con que cuentan los órganos internacionales, específicamente el Comité de Derechos del Niño, está desactualizada. Con su primer informe⁴⁵³ presentado en 1997⁴⁵⁴ y el segundo en 2006,⁴⁵⁵ la información no muestra un seguimiento sistemático.

Según la Federación de Instituciones Privadas de Atención al Niño, al Joven y la Familia (FILAN): *“Existen estadísticas, al menos a nivel local, de datos sobre tipos de violencia a NNA. Sin embargo, sobre el trabajo infantil, por ejemplo, no se llevan estadísticas claras. Por otro lado, el acceso a esta data es restringido e incompleto. Aún falta camino por recorrer para la creación de un sistema nacional de información y combate de la violencia hacia los NNA, que sea de utilidad a todo el establecimiento jurídico del país, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades”*⁴⁵⁶

2006; p. 15.

447 <<http://www.fundacite-carabobo.gob.ve/>>.

448 <www.msds.gov.ve>.

449 <<http://www.cicpc.gov.ve>>.

450 Datos correspondientes a los años 2002 a 2004 refieren 719 casos en el año 2002 y 334 casos durante el período comprendido entre septiembre de 2003 y mayo de 2004.

451 <www.idena.gov.ve>.

452 <<http://www.crin.org/resources/infoDetail.asp?ID=14394&flag=legal>>.

453 Para el primer informe del período presentado por el gobierno de Venezuela, véase el documento CRC/C/3/Add.54; para su consideración por el Comité, véanse los documentos CRC/C/SR.560, 561 y 586 y CRC/C/15/Add.109.

454 Para el primer informe del período presentado por el gobierno de Venezuela, véase el documento CRC/C/3/Add.54; para su consideración por el comité, véanse los documentos CRC/C/SR.560, 561 y 586 y CRC/C/15/Add.109.

455 Documento registrado como (CRC/C/VEN/2). Consulta en línea:

<<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/Go7/411/12/PDF/Go741112.pdf?OpenElement>>.

456 Informe de la Federación de Instituciones Privadas de Atención al Niño, al Joven y la Familia (FILAN); p. 6.

Datos estadísticos

Según los índices del INE de 2001, la población de niños, niñas y adolescentes menores de 18 años alcanzaba un total de 9.034.790 (39,1% del total de la población). De este total, 7.717.968 se encontraban entre 0 a 14 años, y pueden ser distribuidos por diferentes niveles etarios como se indica en el siguiente cuadro:

Cuadro 1

Total de Población de Niños, Niñas y Adolescentes en Venezuela	
Edad	Total
0 a 4 años	2.501.894
5 a 9 años	2.680.308
10 a 14 años	2.535.766
11 a 18 años	1.316.822
TOTAL	9.034.790

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas. Censo General de Población y Vivienda 2001.

De este total de NNA, el análisis de las muertes de personas menores de 17 años⁴⁵⁷ indica que 55,8% de las muertes tenía por causa la violencia social, es decir, por armas de fuego, homicidios, tiroteos o balas perdidas y otras formas de asesinatos. El hecho de que las muertes por violencia familiar o violaciones solo representen un 4,5% y 1,5% respectivamente no implica que estas no sean significativas, como indica CECODAP, ya que hay que considerar en estas cifras el miedo de denunciar y el encubrimiento que la familia y el hogar hacen de estas violaciones.

El problema de los niños en las calles venezolanas y la mendicidad es reconocido por su creciente visibilidad. Hay una carencia de datos nacionales actuales sobre el tema y la poca información es muy antigua. La FUNDA-ICI (1995) estimó que en el ámbito nacional hay 1.600.000 niños y niñas menores de 18 años en estrategias de sobrevivencia, 1.100.000 en el sector informal, 300.000 en el sector formal, 200.000 en actividades marginales de ingreso, 40.000 “prostituidas/os”, 10.000 institucionalizados/as y 3.650 en la calle.⁴⁵⁸ De este porcentaje, casi la mitad de los niños y niñas en situación de calle (47%), señala el informe, presenta edades entre 12 y 14 años y 32% entre 15 y 17 años. De igual manera, casi un 51% de estos niños y niñas tenían a ambos padres presentes antes de dejar el hogar y en un 15% de los casos la figura paterna era un padrastro. Solo un 16,9% de ellos vivía solamente con su madre. El 50,8% de los niños y niñas afirmó tener hermanos, lo cual, como apunta el informe, puede ser una alerta pues las condiciones que llevaron a estos niños y niñas a la calle, pueden seguir presentes para el resto de los hermanos que se quedaron. Para los niños y niñas en mendicidad las edades son menores, siendo un 61% menor de 11 años.

Otro censo sobre niños, niñas y adolescentes en situación de calle se llevó a cabo de manera conjunta por el Instituto Nacional de Estadísticas de Venezuela (INE)⁴⁵⁹ y el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS)⁴⁶⁰ en noviembre del 2003, pero solo en el municipio Libertador del Distrito Capital.

457 CECODAP (2004). Informe anual Somos Noticia. Situación de los Derechos de la Niñez y Adolescencia en Venezuela. Caracas. En:

<<http://www.cecodap.org.ve/texto/situacion/Montaje%20Somos%20Noticia%202004.pdf>>.

458 Datos también publicados en artículo “De menores de y en la calle a los/as niños/as de la patria: algunas ideas sobre su situación actual”. Fundación Méridena Muchachos de la Calle. Socióloga

Carmen Teresa García Gigesex, 2005.

459 <www.ine.gov.ve>.

460 <www.msds.gov.ve>.

Este censo arroja la cifra de 754 niños, niñas y adolescentes en situación de calle, de los cuales 375 tenían menos de 12 años y 379 entre 12 y 17 años.

El informe de CECODAP, recogiendo las estadísticas del CICPC, señala que entre el período septiembre 2003 y mayo 2004 se recibieron un total de 1.891 denuncias de violencia sexual (ver cuadro 2) hacia niños, niñas y adolescentes, en su gran mayoría de violación (60,9%) y actos lascivos (28,4%). En cuanto al género de la víctima, en el 83% de las violaciones son niñas y el 17% varones; en los casos de acoso sexual el 83,7% son niñas y el 16,2% niños. En el total de denuncias por violencia sexual, las víctimas de sexo femenino son un 89,9% de los casos y el 10,1% son varones. En cuanto a la edad, tiende a ser bastante variada. La violación es más frecuente en las edades entre 14 y 17 años, sin embargo es impactante que más de una cuarta parte de las violaciones a personas menores de 18 años sean a niños y niñas menores de 10 años. Casi la mitad de los actos lascivos son también hacia los niños o niñas menores de 10 años, mientras que los casos de acoso sexual en su mayoría, un 45%, son hacia niños y niñas entre 14 y 17 años.

Cuadro 2

Denuncias de violencia sexual hacia menores de 18 años. Septiembre 2003 - mayo 2004

Tipo de delito	Total de casos	Sexo				Edad					
		niños		niñas		Menos de 10 años		10 a 13 años		14 a 17 años	
		casos	%	casos	%	casos	%	casos	%	casos	%
Violación	1152	195	16,9	957	83,1	308	26,7	357	31	487	42,3
Acto lascivo	538	75	13,9	463	86,1	249	46,3	142	26,4	147	27,3
Acoso sexual	86	14	16,3	72	83,7	20	23,3	27	31,4	39	45,3
Acto carnal	72	1	1,4	71	98,6	1	1,4	21	29,2	50	69,4
Sedución	32		0,0	32	100		0,0	6	18,8	26	81,3
Incesto	6		0,0	6	100		0,0	3	50	3	50
Ultraje al pudor	5	1	20	4	80	2	40	2	40	1	20
Total	1891	286	15,1	1605	84,9	580	30,7	558	29,5	753	39,8

Fuente: CICPC, citado por CECODAP.

C.2. Mecanismos de monitoreo

Los mecanismos de monitoreo son básicamente dos: el Poder Ciudadano y el Poder Judicial de Venezuela. El Poder Ciudadano está conformado por el Consejo Moral Republicano, que tiene tres órganos componentes: Ministerio Público, Contraloría General de la República y Defensoría del Pueblo, su órgano más importante. Estos órganos son responsables por el control y monitoreo de la aplicación de las leyes. Junto a la Defensoría del Pueblo hay una "subdefensoría" intitulada Defensoría especial

de niños, niñas y adolescentes, órgano especializado en el tratamiento y monitoreo de los derechos de NNA.

El Ministerio Público tiene carácter autónomo e independiente y también actúa junto a la protección integral de los NNA. El artículo 285 de la Constitución de Venezuela establece que el Ministerio Público se encarga de garantizar el respeto de los derechos y garantías constitucionales en los procesos judiciales, siendo parte importante cuando no se cumplen las leyes protectoras de los NNA. El Ministerio Público también ejerce un papel fundamental en el cumplimiento de los acuerdos de protección de los NNA cuando el Estado venezolano ratifica algún tratado, convenios y acuerdos internacionales. Actúa también en representación de los intereses de la sociedad, mediando la dirección de la investigación de los hechos y los presuntos delitos, brindando protección a las víctimas y testigos, y de titularidad y apoyo a la acción penal pública. Para el cumplimiento de las normativas legales el Ministerio Público tiene fiscales especializados en la materia y, de esta manera, se sustituye al Procurador de menores.

Los Órganos Judiciales de Protección y el Ministerio Público trabajan juntos para la aplicación de la legislación.⁴⁶¹ Las violaciones de los derechos de los niños, niñas y adolescentes son encaminadas por los órganos del Poder Ciudadano –por ejemplo, la Defensoría Pública para el Poder Judicial–, y juzgadas de acuerdo a la Carta Magna y las normas específicas.

Otra forma de monitoreo externo la constituyen los órganos internacionales, cuya incorporación inició Venezuela en los últimos años. Venezuela presentará su primer Examen Periódico Universal (EPU) el 7 de octubre de 2011 ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra. Por tratarse de la primera vez que Venezuela presenta este informe, representantes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) estuvieron en Caracas realizando un taller explicativo del mecanismo y ofreciendo algunas recomendaciones para hacer más efectiva la participación de la sociedad civil en el mismo.

D. Consideraciones finales

Es un mérito del Estado venezolano su primer Examen Periódico Universal (EPU), del 7 de octubre de 2011, ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra. Por tratarse de la pri-

461 LOPNNA: Órganos Judiciales de Protección y Ministerio Público, Sección Primera, Ministerio Público.

Artículo 169. “Ministerio Público. El Ministerio Público debe contar con fiscales especializados para la protección del niño y del adolescente”.

Artículo 170. “Atribuciones. Son atribuciones del Fiscal del Ministerio Público para la protección del niño y del adolescente:

- a) Intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil o administrativa de las personas o instituciones, que por acción u omisión, violen o amenacen derechos individuales, colectivos o difusos de niños y adolescentes;
- b) Intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad penal de las personas que incurran en delitos contra niños y adolescentes;
- c) Defender el interés del niño y del adolescente en procedimientos judiciales o administrativos;
- d) Interponer la acción de privación de patria potestad, de oficio o a solicitud del hijo a partir de los doce años, de los ascendientes y de los demás parientes del hijo dentro del cuarto grado en cualquier línea, de la persona que ejerza la guarda y del Consejo de Protección;
- e) Inspeccionar las entidades de atención, las Defensorías del Niño y del Adolescente e instar al Consejo Municipal de Derechos para que imponga las medidas a que hubiere lugar;
- f) Promover la conciliación en interés del niño y del adolescente;
- g) Las demás que le señale la Ley, lo cual no excluye cualquier otra compatible con su finalidad.

mera vez que Venezuela presenta este informe, representantes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) estuvieron en Caracas realizando un taller explicativo del mecanismo y ofreciendo algunas recomendaciones para hacer más efectiva la participación de la sociedad civil en el mismo.

Pero sus retos siguen siendo no solamente cambios administrativos y organizacionales, que posibilitan mejores accesos a la población, sino también cambios culturales a fin de superar la mentalidad restricta que naturaliza la violencia contra los NNA al mismo tiempo que criminaliza la violencia contra la mujer. Los niños, niñas y adolescentes, principalmente, son vistos como sujetos de aprendizaje a través de la violencia.

Una constante en el tema de la niñez y adolescencia en Venezuela es la ausencia de información sistemática y datos estadísticos del desarrollo de las políticas públicas, de la población y sus carencias. No solo falta información más detallada y actualizada para ser prestada a los órganos internacionales –como el Comité de Derechos del Niño–, sino también para ser usada en la planificación y evaluación interna.

En Venezuela hay fallas en los mecanismos de coordinación, principalmente locales, y la estructura del Estado no responde con rapidez y eficiencia a las necesidades urgentes del país, como por ejemplo, las altas tasas de adolescentes embarazadas, con SIDA/VIH, y altos índices de violencia contra los NNA, poco conocidos porque no hay datos detallados sobre el asunto. La centralización a nivel nacional no facilitó el flujo de información y la agilidad en las acciones a favor de los NNA. Los mecanismos de coordinación son poco efectivos, con acciones desarticuladas y poca autonomía de las coordinaciones locales para implementar acciones contra la violencia infantil.

También hay deficiencias en la implementación de un Plan Rector Nacional que no se encuentre solo en los documentos formales, objetivando superar la sectorización de las acciones y coordinar acciones a nivel nacional, estatal y municipal. Para ello, también es necesario evaluar y reformular la inversión del dinero público en el sector y la asignación de recursos físicos y estructurales a los órganos locales.

Otra gran preocupación está relacionada a los órganos de monitoreo y la cooperación que el Estado les brinda. La efectividad de los órganos de monitoreo formales y públicos se ve muchas veces perjudicada por la burocratización de la máquina estatal, la ausencia de un control de calidad de los servicios prestados a la población y la falta de independencia de los órganos de monitoreo frente a los órganos ejecutivos. Se resalta la importancia de los espacios de monitoreo y vigilancia independiente en la implementación de los derechos de los NNA, como la Defensoría del Pueblo y grupos y organizaciones civiles.

Ya en la perspectiva de la Recomendación 2, existe en Venezuela una legislación protectora, pero aún con algunas importantes lagunas a ser resueltas. Muchas veces las leyes internas son muy generales y poco enfáticas en relación a la violencia contra los NNA. Falta también cambiar la edad mínima para contraer matrimonio, que permanece para las niñas en los 14 años y para los niños en los 16 años.

Otro problema encontrado con frecuencia es la falta de modernización y adecuación en las sedes de los tribunales de protección que aplican la ley, que aún no adoptan de manera uniforme los cambios burocráticos que trajo la nueva legislación.

A su vez, los datos estadísticos disponibles corresponden a años muy variables y provienen de fuentes muy diversas. A pesar de la existencia del Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente y el Instituto Nacional de Estadística, con el fin de aumentar la visibilidad de los niños en los indicadores y estadísticas nacionales, no hay un sistema de información nacional en relación a los derechos del niño y del adolescente que pueda hacerse cargo tanto de la producción de datos como del acceso del público a ellos. Adolece aún el sistema de falta de datos e indicadores desglosados que permitan una vigilancia eficiente de los planes y actividades, incluida la vigilancia de las asignaciones y los gastos presupuestarios.

En cuanto a la cooperación con las organizaciones civiles de derechos de los niños y adolescentes, también les ha sido restringida la información, muchas veces ignorada. Así, hay una demanda por

mayor cooperación con estas organizaciones civiles, incluidos los Consejos Sociales Municipales, las organizaciones de NNA y los demás asociados, para que sus demandas puedan ser encaminadas a los órganos competentes para averiguación.

También el seguimiento de las denuncias de malos tratos y condiciones inhumanas en los espacios de reclusión, incluidas denuncias de muertes durante la detención, es algo muy preocupante que exige una modificación urgente, con mecanismos de denuncia propios para los NNA, como líneas telefónicas de ayuda gratuitas como lo indicado por el comité.⁴⁶²

VIII. Buenas prácticas en materia de promoción del derecho, prevención y protección de la violencia hacia NNA en América del Sur

Las experiencias consideradas como buenas prácticas⁴⁶³ incluyen iniciativas desarrolladas por el Estado, organizaciones no gubernamentales y/o instituciones privadas que tengan como objetivo prevenir la violencia contra el grupo infanto-juvenil en el modelo estudiado y propuesto por el estudio.

Los principales aspectos que se tuvieron en cuenta para la categorización fueron:

- 1) Diseño de la práctica (marco conceptual, diagnóstico, documentación y registros, monitoreo, evaluación, participación).
- 2) Institucional (estructura, equipo, formación y capacitación, soporte).
- 3) Gestión e implementación (planificación, gestión, red de colaboradores, recursos, sostenibilidad).
- 4) Resultados e impactos (beneficiarios y usuarios, niveles de intervención, niveles de adhesión de los beneficiarios, avances y mejoras logrados, diferenciales innovadores).

ARGENTINA

La República Argentina tiene como característica una jurisdicción actual que incorporó una serie de dispositivos internacionales de protección de los niños, niñas y adolescentes. Sigue actualizada con sus informes junto al Comité de Derechos del Niño y otros órganos de protección de los derechos humanos. Una importante acción estatal para la protección de los NNA en Argentina, destacada por Equidad por la Infancia, fue la Línea 102 para el público en general que desee realizar alguna consulta o denunciar la vulneración de un derecho. Es una línea gratuita y funciona las 24 horas durante todo el año. Los operadores se encuentran capacitados para brindar a toda la comunidad la posibilidad de realizar denuncias de violación de derechos de niños, niñas y adolescentes y de recibir información y orientación. El equipo de la Línea 102 está integrado por operadores sociales que atienden consultas y reciben denuncias sobre una amplia variedad de temas.⁴⁶⁴ Esto es fundamental para brindar un espacio público de fácil acceso a los NNA cuando necesitan hacer denuncias sin necesariamente precisar un intermediario.

462 Fuente: CRC/C/VEN/2.

463 Se consideró como buenas prácticas la definición establecida por la Organización Panamericana de la Salud en el Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud. Washington, 2002. "Son ejemplos de procesos e iniciativas, como servicios, campañas políticas, o experiencias innovadoras que han tenido resultados positivos, demostrando, mediante evidencias, su eficacia y utilidad. Una buena práctica puede ser un referente, un ejemplo o un estándar sobre cómo mejorar el presente en un sistema dado".

464 Por más información: <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/chicos/?menu_id=23182>.

La organización Equidad para la Infancia en su informe destacó los espacios de atención al público, como las Defensorías que tienen un papel fundamental en acciones de protección de niños, niñas y adolescentes frente a la violencia. Las Defensorías Zonales tienen un importante papel en los espacios locales, con instrumentos de atención locales y ofreciendo servicios de protección y promoción de derechos en distintos barrios de la ciudad; también se ocupan de dar una respuesta cuando los derechos de niños, niñas y adolescentes no son respetados, o cuando es necesario remover obstáculos que impiden el pleno ejercicio de los mismos.

Además, en estos espacios se desarrollan estrategias de prevención y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes dentro de la comunidad en que están insertos. Son espacios fundamentales porque desarrollan su actividad directamente en la comunidad, disminuyendo los escollos burocráticos para la resolución de los problemas y representando una presencia estatal más directa en sus vidas. A través de su vinculación con organizaciones de la comunidad, las Defensorías también facilitan el relevamiento de las necesidades barriales más urgentes y desarrollan actividades comunitarias con el objetivo de articular acciones, potenciar recursos y elaborar estrategias de exigibilidad. A fin de dar una respuesta integral a las problemáticas planteadas, las Defensorías están integradas por un equipo interdisciplinario de trabajadores sociales, psicólogos y abogados. Persiguiendo el restablecimiento inmediato de derechos a niños, niñas y adolescentes, tal como lo establece la Convención Internacional sobre Derechos del Niño, limita los casos de intervención judicial, evitando la institucionalización del niño, niña o adolescente por cuestiones asistenciales y resolviendo conflictos familiares mediante recursos alternativos de convivencia.

Aunque el Estado argentino tiene un papel importante en los espacios de discusión de derechos en Sudamérica, se destaca la gran participación que los diversos movimientos civiles de protección de derechos humanos y defensa de la democracia tienen en el tema. Algunos de estos movimientos civiles han ejercido gran presión para mejorar la vida de los NNA, así como para garantizar su protección a través de acciones comunitarias e institucionales con programas que actúan frente al maltrato infantil, y sus acciones de intervención se desarrollan tanto a nivel individual (a cada niño y su familia), como grupal (redes propias o grupos terapéuticos creados por el programa) y comunitario y/o institucional (mediante diferentes niveles de cooperación y participación). Sus prácticas visan desnaturalizar prácticas de malos tratos soslayadas y silenciadas, al ser vistas como si fueran prácticas de crianza culturalmente aceptables.

Como ejemplo de algunas organizaciones que ejercen actividades junto a los NNA, podemos citar la práctica que realiza la Asociación Civil Niñ@s del Sur desde 2009. El Centro Integral Especializado en Niñez y Adolescencia (CIENA) –Sistema Múltiple de Supervisión de Prácticas Terapéuticas que actúa en la atención integral de niñas/os y adolescentes sometidos a malos tratos, a violencia física, negligencia, abandono, abuso sexual y emocional. Las prácticas desarrolladas por el CIENA tienen como punto de partida no culpabilizar a las víctimas NNA ni a las mujeres (ya sea en su carácter de madres, abuelas, tías, etc.).

Las acciones buscan lograr un carácter colectivo, participativo, interdisciplinario y transversal, implicando a la institución de referencia, la Dirección General de la Mujer del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (DGMUJ), así como a las instituciones dependientes de la Dirección de Niñez, las Defensorías que forman parte del Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y los Servicios de Justicia, Salud y Educación. Así cada intervención terapéutica es realizada en el marco de una reconstrucción integral del tejido social y subjetivo que rodea cada caso, dada la frecuente negligencia emocional y de medios que sufren los niños, las niñas y los adolescentes. Para proceder a dicha reconstrucción, ha sido un objetivo central de la práctica evitar el maltrato institucional, considerado una verdadera revictimización.⁴⁶⁵

465 Práctica indicada por la Asociación Civil “Niñ@s del Sur.

BOLIVIA

Desde Bolivia se presentó una serie de buenas prácticas implementadas por organizaciones no gubernamentales y por órganos gubernamentales.⁴⁶⁶ Las experiencias se referían a acciones dirigidas a los siguientes temas: prevención de la violencia en la comunidad; empoderamiento de mujeres y adolescentes en cuanto a sus derechos sexuales y reproductivos (violencia sexual); protección de NNA en cuanto a la violencia sexual, laboral, psicológica, física y sexual, con énfasis en la trata y tráfico de NNA; protección infantil por medio de la concientización, prevención, denuncia y respuesta al abuso y maltrato infantil; violencia escolar y en los hogares; unidades de atención a víctimas y testigos; Centro de Atención terapéutica (CAT) respecto al maltrato y abuso sexual infantil; y protección y prevención contra la violencia sexual comercial.

El desarrollo de acciones integrales por distintos actores miembros de la familia, comunidad, órganos estatales y sociedad civil es un elemento innovador y diferencial a destacar. Eso ocurre, por ejemplo, en prácticas como la de “Escuela Amiga”, realizada por UNICEF en colaboración con autoridades nacionales, departamentales y municipales, y la práctica presentada por Aldeas Infantiles SOS respecto a los programas de Fortalecimiento Familiar. Otro punto especial de esas mismas prácticas se refiere a la **gestión compartida** que se integra en las modalidades de gestión corrientes de las escuelas, con el trabajo articulado entre ONG y actores a nivel Departamental y Municipal, a modo de **reforzar el compromiso de los gobiernos** en la realización de la práctica.

También cabe destacar la capacitación en estrategias y prácticas no violentas, basada en los derechos del niño y en el buen trato, aliada a la **promoción de un entorno protector integral**, adoptando acciones contra el maltrato, abuso y todas las formas de violencia.⁴⁶⁷ El fortalecimiento de relaciones de colaboración armoniosas y no violentas, además del fortalecimiento de los roles de los actores de cada uno de los entornos como proveedores de protección, atención y prevención de la violencia hacia NNA –por ejemplo con trabajo junto a las familias, las escuelas, la comunidad y contacto con las Defensorías para reportar y hacer seguimiento de casos de violencia intrafamiliar y violencia en espacios públicos, así como en la escuela.

El trabajo de prevención de la violencia por medio del diagnóstico, previo en el que se identifican los riesgos y niveles de violencia intrafamiliar y sobre todo de violencia contra niñas y niños, aliado a programas para protección de NNA junto a educadores y facilitadores, órganos de defensa/protección y/o Defensoría también da muestras de ser una práctica diferencial. Esta diferencia innovadora tiene que ver con la perspectiva del trabajo integral que se realiza con diferentes actores como padres, madres y comunidades.⁴⁶⁸

Además del trabajo integrado, la elaboración de planes de trabajo por un equipo multidisciplinario para la protección ante la violencia, a partir de la evaluación de las niñas y de la situación de la familia, sumada a evaluaciones a los propios NNA víctimas atendidos y también por los profesionales de equipos multidisciplinario (sobre las condiciones actuales de las familias, después de la intervención) son también elementos innovadores y diferenciales. Esto se verifica, por ejemplo, en los servicios de apoyo para la recuperación y reinserción social de niñas víctimas de violencia sexual, realizados desde

466 No fueron incluidas las prácticas enviadas que serían implementadas en el presente año (2011) porque todavía no fueron “testadas” en la realidad, es decir, no fue posible la evaluación de sus impactos y resultados. Además, algunas organizaciones enviaron información sobre su actuación en el país, y no sobre una práctica específica que pudiese ser replicada en otros contextos o por otras organizaciones, y por eso no están aquí relatadas.

467 Eso ocurre en buenas prácticas como “Escuela Amiga”, realizada por UNICEF en colaboración con autoridades nacionales, departamentales y municipales; y en la práctica presentada por Aldeas Infantiles SOS, respecto a los programas de Fortalecimiento Familiar.

468 Respecto a la práctica presentada por Aldeas Infantiles SOS, respecto a los programas de Fortalecimiento Familiar.

el Centro de Rehabilitación Familiar (CERFEFA), que responden a la necesidad de brindar espacios de recuperación y reinserción social a niñas víctimas de violencia sexual a partir de la restitución de sus derechos y el trabajo integral con sus familias.

Respecto a la práctica presentada por la Fiscalía General del Estado de Bolivia relativa a la Unidad de Atención a la Víctima Testigo, el elemento diferencial refiere a la integración de acciones de protección y atención a NNA víctimas de violencia, de manera de evitar la revictimización,⁴⁶⁹ por medio de la implementación de un servicio destinado a ofrecer una pronta y oportuna atención a víctimas de delitos canalizando de la mejor manera posible la satisfacción de las necesidades de las víctimas, desde el momento del primer contacto con la justicia penal, velando durante todo el desarrollo del proceso penal por que la víctima no sufra una revictimización por parte de los operadores de justicia; integrándola a otros servicios como la orientación legal, apoyo psicológico y asistencia social. Además se destaca la elaboración de un Protocolo de atención para las Unidades de Atención a Víctimas Testigos en el área legal, psicológica y social, con un enfoque en los derechos de la niñez y adolescencia.

Por último, la adopción de perspectivas de género para el empoderamiento de adolescentes respecto a temas de no violencia y sus derechos sexuales y reproductivos, presentada por el Plan Internacional Bolivia, trata de empoderar a mujeres y adolescentes sobre sus derechos sexuales y reproductivos, por medio de información y conocimientos clave que prevengan la explotación y el abuso sexual, lo que también se destaca como un elemento innovador.

CHILE

En Chile se destaca la participación de NNA en la discusión acerca de una modificación legislativa para la reducción del ciclo de violencia y para implementar una estrategia de sensibilización en cuanto a los límites a la facultad de los padres respecto al uso del castigo corporal para educar a sus hijos (una de las formas de violencia más comúnmente sufridas por niños y niñas en Chile). Ese elemento diferencial se encuentra en la práctica “Diálogo de niños con Presidenta de la República para solicitar el término del castigo físico de parte de los padres”, desarrollada por la Corporación de Oportunidad y Acción Solidaria Opción.⁴⁷⁰

Además de la participación de NNA en el debate respecto a la actuación en el Sistema Nacional de Prevención, Protección y Atención, y aportar modificaciones en cuanto a la tolerancia a castigos corporales “moderados”, un elemento a destacar se refiere a la realización a escala nacional de una campaña de sensibilización sobre la violencia hacia los niños y en particular sobre el Castigo Corporal, con una amplia participación de niños, escuelas e instituciones de infancia, culminando con un encuentro con la Presidenta de la República, en el que niños representantes de todas las regiones presentaron las situaciones de vulneración de sus derechos y pidieron la modificación del Código Civil para terminar con el castigo corporal.

Otro punto innovador de esta práctica se refiere al compromiso compartido en prácticas que involucren a distintos entornos de los que son parte NNA: la escuela, centros de atención de niños pertenecientes a las instituciones de infancia que participaron del proceso, en la comunidad donde habitan los niños participantes. En las escuelas e instituciones de infancia se desarrollaron los talleres de formación y difusión sobre violencia contra los niños y se eligió a los niños representantes regionales. En el nivel comunitario se implementaron las actividades de Encuentros Regionales de niños

469 La Unidad no brinda atención solamente a niños, niñas y adolescentes, sino a todos los que la necesiten: niños/niñas, adolescentes, mujeres, personas con habilidades especiales, adultos mayores, víctimas de delitos sexuales, víctimas de delitos violentos y testigos de los delitos cometidos contra las víctimas precedentemente señaladas.

470 Para enfrentar el castigo corporal contra los niños desde los padres como medida disciplinaria, con objetivo de sensibilizar respecto de la violencia ejercida contra los niños y proponer medidas concretas respecto de la violencia física practicada por los padres, con la participación de NNA.

representantes y se realizaron acciones de sensibilización dirigidas a los actores locales. Finalmente se involucró a organismos del Estado, como el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, para contar con la asistencia de la presidenta de la República, el Ministerio de Justicia, el Servicio Nacional de Menores y la División de Organizaciones sociales de la Secretaría General de Gobierno. Las acciones con estas instancias fueron dirigidas a comprometerlos en la realización de medidas contra el castigo corporal hacia los niños, a partir del compromiso presidencial en esta materia.

Un elemento diferencial de buenas prácticas que también merece mención tiene como base la incorporación de manera transversal del enfoque intercultural en la formación integral de niños y niñas, teniendo en cuenta un significativo porcentaje de población perteneciente a la etnia mapuche, quienes viven de manera cotidiana la discriminación y el rechazo de la sociedad chilena.⁴⁷¹ En esa práctica se realizó un diagnóstico cualitativo que permitió evaluar los cambios generados respecto a la representación social del ser mapuche de los NNA y familias atendidos, con un proceso de formación y capacitación permanente para el equipo pedagógico en el enfoque intercultural, mediante el conocimiento y comprensión de la cosmovisión del pueblo mapuche, el enfoque de derechos e interculturalidad. Así, esa práctica aborda la valorización y respeto de la diversidad cultural presente en las familias con las que trabaja el programa; y así, educa a la población atendida, generando espacios de acercamiento con la cultura mapuche, para prevenir la discriminación y estigmatización, como formas de vulneración de derechos y violencia hacia la infancia.

Otro elemento a destacar en las buenas prácticas es considerar los distintos escenarios en que se desenvuelven NNA y articular distintos agentes claves que intervienen en cada caso respecto a la violencia hacia NNA, con redes articuladas y discusión de casos con actores diversos, a fin de integrar las acciones que caracterizan el Procedimiento de Intervención en casos de sospecha de maltrato/abuso en niños/as asistentes a Jardines Infantiles y/o Salas Cuna, de la Unidad de Protección de Derechos de la Primera Infancia; y el Protocolo de Intervención en casos de maltrato/abuso detectados por Fonoinfancia en niños/as asistentes a Jardines Infantiles, de Fundación Integra.

Por último, la formación para una **cultura de buen trato** también se muestra como un punto a destacar.⁴⁷² Por medio de un modelo de atención familiar con enfoque de derechos, basado en el interés superior de NNA y su protección integral, se trabajó a nivel de familia de acogida de forma de evitar la institucionalización, con el desarrollo de un modelo especial de atención que se basa en un entorno familiar protector como principal recurso de reparación ante la violencia psicológica, física y sexual. La metodología de trabajo se basa fundamentalmente en intervenir en tres líneas de acción: a nivel de madres sos, que sería el adulto responsable de cada familia de acogida con el fin de establecer criterios de intervención basados en el cuidado y protección de cada uno de los NNA o joven. El segundo nivel es familiar e involucra el fortalecimiento de la práctica de conceptos que contribuyen a la disminución de cualquier acción de maltrato y/o vulneración de derechos en la dinámica familiar. Por último, el tercer nivel trabaja en grupos conformados por madres sos, lo que permite favorecer y fortalecer el trabajo de equipo y cambio de experiencia y sensibilización respecto a la protección integral y la instalación de una cultura de buen trato.

COLOMBIA

471 La implementación del enfoque intercultural como eje transversal en la intervención desarrollada en el programa, a fin de combatir la discriminación hacia nna descendientes de la etnia mapuche, desarrollada por Aldeas Infantiles sos Chile, enfrenta la discriminación infantil con actuación en familias de origen indígena, jardines infantiles, escuelas y organizaciones comunitarias.

472 La práctica de Modelo Familiar Centrado en Derecho, desarrollada por Aldea Infantil Arica, respecto a residencia para mayores.

A partir de la perspectiva de buena práctica podemos apuntar inicialmente los intentos del gobierno colombiano de un continuo estudio y revisión de las estrategias de abordaje y sus alcances, con miras a formular soluciones de mayor impacto a favor de la niñez, como se observa desde el Estado colombiano en su informe CRC/C/COL/Q/3/Add.1. Las principales reflexiones que orientan las acciones estatales en esta materia son: 1) El reconocimiento de que las distintas formas y manifestaciones de la violencia se expresan no solo en el escenario del conflicto armado, sino también en escenarios de la vida cotidiana de la población, como lo son la comunidad, las calles, los hogares, e implica el reconocimiento de que el fenómeno es de gran magnitud y tiene un impacto elevado sobre la integridad, el desarrollo y la calidad de vida de la población, en especial de los niños y niñas. 2) La lectura del fenómeno debe darse en un contexto de tipo estructural, que sin pretensiones de homogenizar, ni de perfeccionar su definición conceptual, busque mostrar un panorama amplio de factores y condiciones que permitan una comprensión más profunda y clara de la situación. 3) Aplicación de la normativa internacional: la ratificación en el contexto internacional de la Convención sobre los Derechos del Niño en el país ha comprometido a Colombia a incluir en su legislación todos los derechos de la niñez promulgados por la ONU.

Como buena práctica de las organizaciones no gubernamentales destacamos la forma de acompañamiento e implementación de la Resolución 1.612 y los mecanismos de reporte y monitoreo. Esta resolución hecha en 2005 es una herramienta fundamental en Colombia porque propone un abordaje amplio, integral y complejo del conflicto armado interno y el involucramiento de los niños y niñas en estos conflictos,⁴⁷³ teniendo como categorías de análisis las “violaciones físicas y psicológicas de los derechos, reclutamientos, uso de escuelas y hospitales en las invasiones, desplazamiento forzado de los menores”.⁴⁷⁴

La Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO) ha sido un referencial en el uso de este mecanismo para trabajar la cuestión específica del conflicto armado en ese país. El punto fuerte de esta resolución es la calidad de reporte y monitoreo, capaz de orientar al Estado en la producción de políticas públicas para la niñez. También la organización se destaca en la revisión de los observatorios de derechos humanos y DIH en el país. Uno de los objetivos de COALICO es establecer la experiencia de los observatorios en cuanto a la recolección de información y la documentación de la situación de los NNA en el marco del conflicto armado colombiano, de tal manera que se pueda hacer un reconocimiento de lo existente y aprender de otras experiencias, especialmente en la puesta en marcha del sistema de información.

Como parte de este relevamiento sobre la realidad de las niñas en Colombia, la Fundación Observatorio Independiente sobre la Región Andina - Associazione Culturale Selvas.org indica en un Estudio⁴⁷⁵ que se realizó con el propósito de indagar sobre la situación de derechos de niñas y adolescentes

473 Si bien se entiende que el tema de conflicto armado no forma parte del mandato de la Representante Especial, se considera relevante en la medida en que las diferentes formas de violencia a las que se ven expuestos los niños y las niñas en sus familias, escuelas y comunidades predisponen y facilitan la vinculación de los niños y niñas al conflicto armado.

474 La resolución aún intenta trabajar con datos socio-demográficos y contextuales y las formas de monitoreo. Es una importante iniciativa, pero necesita de la participación de muchas organizaciones en diferentes puntos del país para su éxito. Por tratarse de un mecanismo relativamente nuevo y que exige capacidades especiales para la documentación y reporte de la información sobre los niños y las niñas en el conflicto armado, las organizaciones sociales, iglesias y ONG requieren fortalecer sus capacidades de investigación y monitoreo, con el ánimo de participar de manera activa y segura en este proceso, a través de los delegados en el Equipo Especial de País.

475 Estudio impulsado desde la iniciativa de la Plataforma Colombiana de Copartes de Terre des Hommes de Alemania “Sentires y realidades de la vida de niña. Una aproximación a la situación de niñas y adolescentes en Colombia desde la perspectiva de derechos”. Da cuenta de tres situa-

de cuatro ciudades de Colombia –con el fin de aportar al fortalecimiento de procesos de promoción infantil y juvenil– la equidad de género y social. La experiencia se desarrolló en el marco de una investigación cualitativa, desde un diseño exploratorio-descriptivo, privilegiando la entrevista en profundidad que aborda las vivencias, sentimientos de las niñas y adolescentes con relación al ejercicio de sus derechos. En el desarrollo de las entrevistas se constata que a pesar de los avances teóricos en el campo jurídico de los derechos de la niñez, la realidad de las niñas, las adolescentes y las jóvenes continúa alejada de la efectividad de los mismos. Se observa una alta vulneración de derechos en cada una de las situaciones que viven las niñas, pero se torna crítica con respecto a las circunstancias del trabajo infantil y juvenil y el conflicto armado. Así queda como buena práctica la realización de investigaciones cualitativas que sirvan como bases de planificación para priorizar las políticas públicas en materia de niñez y adolescencia, en especial cuando se trata de violaciones muchas veces no registradas o con gran tendencia a las “cifras negras”.

Otra organización que participó en la construcción de las buenas prácticas sugeridas en este informe fue Visión Mundial Colombia, que puede colaborar con las redes de Gestores de Paz de los cuales los NNAJ (entre 5 y 25 años) son formados para convertirse en ciudadanos que ejercen su ciudadanía, en líderes en los campos de incidencia de políticas públicas y los derechos de la niñez. Esto se da a través del trabajo empoderado de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, quienes han sido los mismos artífices de su proceso y del desarrollo y consolidación del Movimiento de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes Gestores de Paz. La metodología de trabajo se hace a través del acompañamiento y el trabajo entre pares (niño a niño, joven a niño, adolescente a niño, niño a padre). Así las capacitaciones siguientes, las actividades de desarrollo de concientización y de apoyo a políticas en las comunidades las realizan los NNAJ mentores que ya fueron capacitados. Este proyecto visa la formación de alianzas inter-generacionales y con estratégicas entidades comunitarias, tanto públicas como privadas; valoración de los NNAJ como legítimos actores sociales; participación de NNAJ en consejos escolares, juntas administrativas locales y en comités locales de acción; capacitación en liderazgo y empoderamiento y trabajo de incidencia en gestión local y políticas públicas.

ECUADOR

Una de las prácticas innovadoras en las acciones ecuatorianas es el respeto a la **opinión del niño** como garantía a través de la Constitución de la República para la niñez y adolescencia con el derecho “a la participación social, al respeto a su libertad y dignidad, y a ser consultados en los asuntos que les afecten”. El Código de la Niñez y Adolescencia en su artículo 60 reconoce que las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a ser consultados en todos los asuntos que les afecten. También el artículo 198 determina que el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia promoverá la formación de consejos consultivos de niñas, niños y adolescentes, como un espacio de participación que permita ser consultados sobre las acciones que se realizan para garantizar sus derechos. Más de un millón de niños, niñas y adolescentes participaron en la campaña, representantes de las 22 provincias y 190 cantones del país, lo que constituye más del 80% de cantones participando con la representación de niños, niñas y adolescentes. Los resultados de esta campaña permitieron trabajar de manera articulada y fortalecer las relaciones interinstitucionales, llegar a candidatos y a la opinión pública, y lo más destacado fue que permitió a niños, niñas y adolescentes participar en las elecciones de los adultos con un proceso de reflexión y votación sobre su Agenda Eticopolítica. La participación de los NNA en Ecuador es, sin duda, una práctica innovadora que sirve de ejemplo a los otros países como forma no solo de hacer políticas para los niños, sino también involucrarlos en los procesos de decisión de sus vidas. Ellos tie-

ciones que viven niñas y adolescentes: como habitantes de contextos marginados; trabajo infantil y juvenil y situación de desplazamiento forzado por el conflicto armado. Se realiza en las ciudades de Bogotá, Cartagena, Cali y Medellín, 2008.

nen probado que son capaces de articular ideas y decidir sobre la trayectoria política de su país.

Otra práctica de relieve presentada por Ecuador en el informe al Comité de Derechos del Niño en 2006 fue la reestructuración del Sistema Integrado de Indicadores Sociales (SINIÑEZ). El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y la Secretaría Técnica del Frente Social (STFS) decidieron unir el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) al módulo central del Sistema de Información Nacional de Niñez y Adolescencia (SINNA). Como resultado de esta unificación el módulo del SINIÑEZ fue reestructurado para presentar indicadores nacionales de niñez y adolescencia por temáticas (salud, educación, etc.); por derechos (de acuerdo al Código de la Niñez y Adolescencia) y de acuerdo al Plan Nacional Decenal de protección integral de la niñez y adolescencia. Según el informe, *“se está coordinando entre las instituciones estatales para que la tecnología disponible permita interconectar a todos los organismos del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, articulando todos los sistemas de información disponibles, con los niveles de segregación de la información por grupo etario, género, etnia, ubicación geográfica a nivel de localidad, etc.”*⁴⁷⁶

PERÚ

Desde Perú fueron recibidas nueve indicaciones de buenas prácticas. A continuación se destacan algunos elementos innovadores y diferenciales de las prácticas presentadas.

La utilización de técnica de entrevista única para NNA víctimas de abuso sexual infantil y explotación sexual, a fin de evitar la revictimización, con adecuación del lenguaje a las características de la etapa de desarrollo, a la personalidad, al grado de afectación emocional provocado por la situación de violencia y otras características personales de la víctima es un punto destacado respecto a la práctica “Previniendo la revictimización en el sistema judicial: Sistema de Entrevista Única para NNA víctimas de abuso sexual infantil y explotación sexual infantil”, del Ministerio Público.

Otro elemento diferencial se refiere a la elaboración de una guía de procedimiento, con formación del equipo técnico, adecuación de la infraestructura (para las cámaras Gesell) y capacitación de actores articulados y estratégicos (como jueces, fiscales, psicólogos, forenses y policías) que intervienen en el proceso de entrevista única. Esas medidas demuestran una continuidad y cambio de cultura institucional respecto a la estructura y procedimiento ante la revictimización.

Otro punto a destacar entre las prácticas se refiere a la articulación de actores que intervienen en el proceso judicial a fin de evitar la revictimización por parte del sistema de justicia, en especial por los jueces, de forma de prevenir y prestar servicio adecuado respecto a la atención y reparación en casos de violencia hacia NNA.⁴⁷⁷

Otro elemento diferencial de la práctica de la Corte Superior de Justicia de Lima fue la capacitación de los profesionales del equipo multidisciplinario, los jueces y demás profesionales involucrados en el servicio de justicia: con sensibilización y estudio de caso, unido a un monitoreo del nivel de conocimientos actualizados sobre el tema, y también una etapa de observación y revisión de conductas revictimizantes por parte de los diferentes operadores de justicia y profesionales de apoyo que intervienen en el mismo proceso. Todo esto con la finalidad de brindar atención adecuada a NNA víctimas de violencia, y generar cambios y modificar la conducta revictimizante de los operadores del sistema de justicia, evitando toda práctica discriminatoria y atentatoria de los derechos de NNA. Además merece mención la replicación

476 Extracto del Informe CRC/C/ECU/4; p. 29.

477 Respecto a la práctica “Curso Taller de desarrollo de habilidades y destrezas en la entrevista infantil y evitar revictimización de NNA dirigido a jueces y juezas de familia y al equipo multidisciplinario de apoyo de la Corte de Lima”, en el marco del proyecto al servicio de evaluaciones psicológicas y visitas sociales ordenadas por las salas y juzgados de familia, de la Corte Superior de Justicia de Lima.

de esa práctica en otras Cortes de Justicia y otras instituciones y personas que tienen que tratar con NNA víctimas de violencia.

Merecen también destacarse las líneas de ayuda que brindan información y orientación a consultas, con registro en ficha técnica que alimenta una base de datos y la divulgación en informes periódicos e informes de investigación sobre el estado de la violencia contra NNA, todo esto unido a una metodología participativa que permite recoger y reconocer la opinión del niño en la identificación de su problema y en la creación de soluciones al mismo.⁴⁷⁸

Otro elemento importante es el trabajo en red y articulación de actores para incidir a escala nacional, y actividades de sensibilización para la prohibición explícita y erradicación del castigo físico y otras formas de trato humillante en todos los espacios; todo esto unido a la participación de NNA.⁴⁷⁹

La participación efectiva y el protagonismo de NNA fue central en la práctica “La Caravana infantil y adolescente del Buen Trato para la construcción de un mundo sin violencia”, componente del proyecto regional “Tejiendo Redes por un continente sin violencia”, del Centro de Estudios Sociales y Publicaciones (CESIP). En esta práctica, la participación de NNA se dio en articulación con acciones de promoción de buen trato en los entornos más cercanos de NNA, unida a encuestas formuladas por los NNA para recoger información de su comunidad sobre “cómo se imaginaban un mundo sin violencia”, y por fin la elaboración de un plan de trabajo teniendo en cuenta las sugerencias dadas por la comunidad, sistematizando la experiencia. Otro elemento de destaque es el desarrollo de liderazgo de NNA desde la formación en derechos del niño y técnicas de comunicaciones (ejemplo: micronoticieros, campaña) para fomentar la participación de NNA y difundir y promover el buen trato con enfoque en derechos, por medio de movilización y debate en las instituciones escolares y comunidades.⁴⁸⁰

El diagnóstico de la situación y vacíos del sistema de justicia juvenil en Perú (con la identificación de los problemas, perfil de los adolescentes y actitudes autoritarias y represivas de la Policía Nacional contra los adolescentes que infringen la ley y sus familias, nivel de articulación entre los demás actores del sistema de justicia, etc.), unido a la evaluación de estrategias viables y articulación con posibles actores claves para su colaboración, son elementos innovadores y diferenciales en la práctica “Atención Especializada a Adolescentes en conflicto con la ley penal en el módulo de la Comisaría La Corporación – El Agustino, de Encuentros – casa de juventud / Terre des hommes.

Además, la habilitación de un ambiente que brinde privacidad y reserva en la comisaría, con espacio adecuado para la centralización de la atención de los adolescentes en conflicto con la ley detenidos, y al mismo tiempo atender a la víctima con trato digno también muestra un elemento diferencial. Adicionalmente, la elaboración del perfil del operador policial que debe hacerse cargo de las investigaciones en las que se involucren adolescentes, para un trabajo coordinado y articulado, para una intervención policial especializada y adecuada. Por último, el diseño y la adopción de fichas de registro y documentación con información –desde la anotación de los hechos hasta la situación personal y familiar del adolescente– permiten un relevamiento de información más confiable. Otro elemento a destacar se refiere a la elaboración de una guía de intervenciones que posibilite que el procedimiento sea oficializado para todas las comisarías y la replicación de la práctica. Adicionalmente la capacitación sobre la justicia juvenil restaurativa a los policías de las comisarías, así como la formación y articulación de una red de colaboradores merecen ser destacados.⁴⁸¹

478 Respecto a la práctica “Teléfono ANAR, ayuda a NNA, de la Fundación Nuestro Hogar ANAR.

479 Respecto a la práctica “Colectivo Adiós al Castigo Físico y Humillante”, del Colectivo de organizaciones nacionales de Perú e internacionales coordinado por el INFANT.

480 Respecto a la práctica “Niñas y Niños comunicadores generadores de opinión y cambio”, de Vichama, Centro de Arte y Cultura.

481 Respecto a la práctica “Atención Especializada a Adolescentes en conflicto con la ley penal en el módulo de la Comisaría La Corporación”, El Agustino, de Encuentros – casa de juventud / Terre des hommes.

URUGUAY

Una buena práctica identificada en Uruguay fue indicada por Gurises Unidos y se refiere al proceso de elaboración de un **protocolo** sobre “Orientaciones para la intervención en las situaciones de violencia que viven niños, niñas y adolescentes en el ámbito intrafamiliar”. El proceso de elaboración del protocolo se inició con jornadas de sensibilización y capacitación, en las que participaron todos/as los funcionarios/as de la institución. Luego se continuó con un proceso de elaboración colectiva de las orientaciones con apoyo técnico, en un proceso participativo por área. Este proceso culminó con la elaboración del protocolo.

Es interesante señalar que la elaboración del protocolo fue objeto de un proceso altamente participativo y que buscó incluir acciones de prevención, así como el protagonismo de los niños/as y adolescentes que sufren violencia en su familia en la elaboración de las estrategias de salida de estas, apuntando a fortalecer sus capacidades y a hacer efectivo el ejercicio de sus Derechos en este ámbito.

La práctica busca mejorar la atención a niños/as, adolescentes y sus familias, y se realizó también como consecuencia de una demanda de intervención desde los centros educativos y otros espacios y de la propia necesidad de los educadores y técnicos de la institución de contar con herramientas y acuerdos institucionales claros de cómo proceder frente a estas situaciones.

Así, la elaboración del protocolo beneficia también la actuación de los profesionales de las escuelas y otras instituciones que conforman las redes comunitarias de atención a las situaciones de violencia intrafamiliar.

Para la puesta en marcha, monitoreo y evaluación del protocolo se creó un grupo de referencia institucional, que es un espacio de apoyo para los equipos que identifican situaciones más graves y también un espacio de formación y generación de información en la temática. Se elaboró también una ficha de seguimiento de las situaciones de violaciones, a completar por los equipos que intervienen.

VENEZUELA

Se destaca en Venezuela los espacios de participación política de los niños y adolescentes con el fomento de los Consejos Juveniles y la aplicación de la Ley de Consejos Comunales, donde los adolescentes con 16 años pueden votar. La participación en espacios pequeños es productiva para fomentar la discusión y ejercer la práctica política. También se destaca la práctica general de escuchar a los niños en los procedimientos judiciales y administrativos.

Con relación a las buenas prácticas de las organizaciones civiles, es común encontrar espacios donde hay discusiones frecuentes para obtener la opinión de los niños y adolescentes. CECODAP, por ejemplo, hace Asambleas de la Niñez y Adolescencia para la discusión de los principios contenidos en la LOPNNA, Convención de los Derechos del Niño y propuestas para la prevención de las distintas formas de violencia que afectan a la niñez, así como las que se presentaron en la Sesión Especial de Naciones Unidas sobre Niñez (Nueva York) en la que participó una delegación de adolescentes electos.⁴⁸² Otra acción que indica la participación de NNA por CECODAP es el Plan de formación de Niños, Niñas y Adolescentes como Contralores Sociales, donde 15 organizaciones de diferentes regiones del país participan en módulos de formación y realización de asambleas para promover la participación de Niñas, Niños y Adolescentes en la Contraloría e Incidencia en Políticas Públicas. En conjunto con el proyecto Venezuela GANA (Gobernantes Amigos de la Niñez y Adolescencia), las niñas, niños y adolescentes presentan sus propuestas a candidatas y candidatos a alcaldías y gobernaciones. Así se realiza una consulta nacional y se presenta el documento de propuestas en el marco de las elecciones regionales.

482 Más información: informe CECODAP 25 años:

⟨http://www.cecodap.org.ve/index.php?option=com_docman&Itemid=100⟩.

Lista de instituciones y personas que contribuyeron con fuentes de información

- Acción por los Niños - Perú
- Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia / Defensoría del Pueblo - Perú
- Aldeas Infantiles SOS - Argentina
- Aldeas Infantiles SOS - Bolivia
- Aldeas Infantiles SOS - Chile
- Aldeas Infantiles SOS - Paraguay
- Aldeas Infantiles SOS - Perú
- Alianza por la Niñez Colombiana - Colombia
- Asociación Callescuela - Paraguay
- Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA) - Paraguay
- Centro Brisa - Bolivia
- Centro de Estudios Sociales y Publicaciones (CESIP) - Perú
- Centros Comunitarios de Aprendizaje (CECODAP) - Venezuela
- Coalición Boliviana por la Defensa de los Derechos de los Niños Niñas y Adolescentes - Bolivia
- Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO) - Colombia
- Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia - Argentina
- Consorcio de Organizaciones No Gubernamentales a favor de la Familia e Infancia Ecuatoriana (CONFIE) - Ecuador
- Consorzio - Bolivia
- Coordinadora Nacional de Derechos Humanos - Perú
- Corporación de Oportunidad y Acción Solidaria Opción (Corporación Opción) - Chile
- Defensa de Niños y Niñas Internacional (DNI) - Argentina
- Desarrollo Social del Gobierno Municipal de Baruta - División, familia, niños y adolescentes - Venezuela
- Equidad por la Infancia América Latina - Argentina
- Federación de Instituciones Privadas de Atención al Niño, al Joven y la Familia - Venezuela
- Fernando Pereira y Abel Saraiba - Venezuela
- Foro Chileno por los Derechos de la Niñez - Chile
- Fundação Abrinq - Brasil
- Fundación ANAR – Ayuda a Niños y Adolescentes en Riesgo - Perú
- Fundación GÉNEROS.05 - Colombia
- Fundación Niñez y Vida – Ecuador
- Fundación Plan Internacional - Colombia
- Fundación Por Amor – Ecuador
- Global Infancia - Paraguay
- Grupo de Iniciativa Nacional por los Derechos del Niño (GIN) - Perú
- Gurises Unidos - Uruguay
- Infancia Adolescencia Ciudadana (IACI) - Uruguay
- Iniciativa Maya Paya Kimsa - Bolivia
- Asociación Solidaridad y Acción (ASA) - Ecuador
- Municipalidad de San Miguel de Tucumán - Argentina
- Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (ODNA) - Ecuador
- Observatorio Independiente Sulla Regione Andina - Colombia
- Organización Las Otras Voces – Argentina

- Plan Internacional – Paraguay
- Plan Internacional - Perú
- Plataforma Unidos - Bolivia
- Red contra la Violencia Sexual a Niños, Niñas y Adolescentes de Tarija – Bolivia
- Red de ONG de Infancia y Juventud - Chile
- Rede Não Bata, Eduque - Brasil
- Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF) - Argentina
- Save the Children – Ecuador
- Save the Children - Perú
- Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) - Paraguay
- Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia / Ministerio de Desarrollo Social de la Nación - Argentina
- Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – Secretaria de Direitos Humanos - Brasil
- Servicio Arcolris (SAI) - Uruguay
- Servicio Nacional de Menores (SENAME) / Ministerio de Justicia - Chile
- Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la violencia (SIPIAV) - Uruguay
- Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia - Municipio Tosagua - Ecuador
- UNICEF - Bolivia
- UNICEF - Chile
- UNICEF- Perú
- Viceministerio de Igualdad de Oportunidades / Ministerio de Justicia - Bolivia
- Visión Mundial - Colombia
- Visión Mundial - Perú

Bibliografía

- Argentina. Primer Informe Nacional presentado por el Estado Argentino en su Examen Periódico Universal (A/HRC/WG.6/1/ARG/1). 2008: <http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=14000>.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. 2000: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1292.pdf>>.
- Asociación Chilena Pro Naciones Unidas, ACHNU - PRODENI. Estilos de crianza y cuidado infantil en Santiago de Chile: Algunas reflexiones para comprender la violencia educativa en la familia. Informe Estudio. Santiago de Chile, 2006.
- Asociación Nacional de los Centros de Defensa de los Derechos del Niño y del Adolescente (ANCD). Informe Preliminar: Análisis sobre los derechos de niños, niñas y adolescentes: subsidios para la elaboración del Informe alternativo de la sociedad civil al Comité de los Derechos del Niño. Brasil. 2009: <www.anced.org.br>.
- Acción por los Niños. Manual del COMUDENA - Comité Municipal por los Derechos del Niño y del Adolescente. Perú. 2002: <http://www.accionporlosninos.org.pe/archivos/publicaciones/sm_20123_pcmc2.pdf>.
- Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. Recopilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos para el Consejo de Derechos Humanos relativo al Examen Periódico Universal de Perú (A/HRC/WG.6/2/PER/2) 2008: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/Go8/126/76/PDF/Go812676.pdf?OpenElement>>.
- Alto Comisionado de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. Resumen preparado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos para el Examen Periódico Universal de Perú (A/HRC/WG.6/2/PER/3) 2008: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/Go8/126/90/PDF/Go812690.pdf?OpenElement>>.
- Atlas de Niños, Niñas y Adolescentes - Observatorio Interamericano sobre Exploración Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes (ANNAOBSERVA). Prevención y Erradicación de la Explotación Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes menores de 18 años en Colombia. 2006: <http://www.annaobserva.org/web/public/info_paises/pdf/colombia.pdf>.
- Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Recopilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en el Examen Periódico Universal de Bolivia (A/HRC/WG.6/7/BOL/2) 2009: <http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session7/BO/A_HRC_WG.6_7_BOL_2_E.pdf>.
- Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Resumen preparado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en el Examen Periódico Universal de Bolivia (A/HRC/WG.6/7/BOL/3). 2009: <http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=16400>.
- BENAVIDES, Martín; MENA, Magrith y PONCE, Carmen. Estado de la Niñez Indígena en el Perú. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). 2010: <http://www.unicef.org/peru/spanish/Estado_de_la_Ninez_en_baja.pdf>.
- Bolivia. Cuarto Informe periódico del gobierno de Bolivia al Comité de los Derechos del Niño (CRC/C/BOL/4). 2009: <www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.BOL.4_sp.doc>.

- Bolivia. Informe Nacional presentado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU en el Examen Periódico Universal (A/HRC/WG.6/7/BOL/1) 2009: <http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session7/BO/A_HRC_WG6_7_BOL_1_E.pdf>.
- BRUÑOL, Miguel Cillero. Ley n.º 20.084 sobre Responsabilidad Penal de Adolescentes. Anuario de Derechos Humanos 2006. Chile. 2006: <<http://www.cdh.uchile.cl/anuario2/nac3.pdf>>.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y Fundación Sur Argentina. Prevención y sanción a la trata de personas. Documento presentado al Comité de Derechos del Niño referente al Tercer Informe Periódico de Argentina. 2009.
- Child Helpline International. Recomendaciones de la organización al Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. Colombia. 2006: <<http://www.crin.org/docs/42nd%20session%20Colombia.doc>>.
- Child Helpline International. Recomendaciones al Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas. Ecuador. 2009: <http://www.crin.org/docs/Ecuador_CHI_NGO_Report.doc>.
- Child Rights Information Network - CRIN. Informaciones sobre Ecuador. <<http://www.crin.org/reg/country.asp?ctryID=62&subregID=8>>.
- Child Rights Information Network - Crin. Declaración de condenación, por parte de la Comisión de Derechos Humanos, respecto a las prácticas de secuestro, asesinato y otras violaciones a los derechos de niños, niñas y adolescentes en el Norte de Uganda. 1999. <<http://www.crin.org/Law/instrument.asp?InstID=1117>>.
- Chile. Informe inicial del Estado chileno referente al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados (CRC/C/OPAC/CHL/1). 2007: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/crcs47.htm>>.
- Chile. Informe inicial del Estado chileno referente al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (CRC/C/OPSC/CHL/1). 2007: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/crcs47.htm>>.
- Chile. Respuestas del gobierno de Chile al Cuestionario para el Estudio del Secretariado General de ONU sobre la Violencia contra los niños. 2004: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/CRC/docs/study/responses/Chile.pdf>>.
- Chile. Informe Nacional presentado en el Examen Periódico Universal de Chile (A/HRC/WG.6/5/CHL/1). 2009: <http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session5/CL/A_HRC_WG6_5_CHL_1_S.pdf>.
- Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia. Informe Alterno al Comité de los Derechos del Niño. 2006: <http://www.crin.org/docs/Colombia_COALICO_NGO_Report_SP.pdf>.
- Código de la Infancia Y Adolescencia. Colombia. 2006: <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2006/ley_1098_2006.html>.
- Colectivo de organizaciones para los Derechos de Infancia y Adolescencia. Informaciones Adicionales al Informe presentado por organizaciones no gubernamentales acerca de la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño en Argentina. 2010.
- Colectivo de ONG de Infancia y Adolescencia. La situación en el cumplimiento de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes en Argentina: Escenario, desafíos y recomendaciones. Argentina. 2002.
- Colombia. Primer informe de Colombia sobre el cumplimiento de los compromisos derivados del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. 2005: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC.C.OPSC.COL.1_sp.pdf>.

- Colombia. Respuestas del gobierno colombiano a cuestiones relativas al cumplimiento del Protocolo Facultativo de Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. 2010: <<http://daccess-Ods.un.org/TMP/1195682.4362278.html>>.
- Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia. Ecuador. 2004-2015: <http://www.odna.org/odna-PDF/plan_decenal.pdf>.
- Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. Agenda Social de la Niñez y Adolescencia. Ecuador 2007-2010: <http://www.odna.org/ODNA-PDF/Agenda_Social_2007_2010.pdf>.
- Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas. Observaciones finales del Comité al Tercer Informe de Colombia. 2006: <<http://www.crin.org/docs/Colombia%20concluding%20observations.doc>>.
- Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas. Examen del Tercer informe periódico presentado por el gobierno chileno al Comité (CRC/C/CHL/3). 2005: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/Go5/456/20/PDF/Go545620.pdf?OpenElement>>.
- Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas. Observaciones finales del Comité al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía en Chile (CRC/C/OPSC/CHL/CO/1). 2008: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/crcs47.htm>>.
- Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas. Observaciones finales del Comité de Derechos del Niño sobre el Informe de Chile (CRC/C/CHL/CO/3). 2007: <http://www.crin.org/docs/CO_Chile_44.pdf>.
- Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas. Observaciones finales del Comité al Segundo Informe presentado por el gobierno chileno (CRC/C/15/Add.173). 2002: <<http://tb.ohchr.org/default.aspx?Symbol=CRC/C/15/Add.17>>.
- Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas. Observaciones finales del Comité al Primer Informe presentado por el gobierno chileno (CRC/C/15/Add.22). 1994: <<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3ae6aeb818.pdf>>.
- Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas. Grupo de trabajo de los derechos del niño para la información del cuarto informe a la Convención sobre los Derechos del Niño. 2008: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC.C.ECU.4_sp.pdf>.
- Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas. Lista de cuestiones que deben abordarse al examinar el cuarto informe periódico de Ecuador. 2009: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC-C-ECU-Q-4_sp.pdf>.
- Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas. Observaciones Finales del Comité al Cuarto Informe del gobierno de Ecuador. 2010: <http://www.crin.org/docs/Ecuador_01_10.doc>.
- Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de la mujer (CLADEM). Informe Alternativo sobre el cumplimiento del Estado ecuatoriano de la Convención sobre los Derechos del Niño, período 2005 – 2009. Ecuador. 2009: <<http://www.crin.org/docs/CLADEM%20ECUADOR%20-%20INFORME%20ALTERNATIVO%20-%2053%C2%BA%20CDN.doc>>.
- Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas. Examen del Primer Informe presentado por Argentina (CRC/C/70/Add.10) al Comité. 2002: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/Go8/116/92/PDF/Go811692.pdf?OpenElement>>.

- Consejo Federal de la Niñez, Adolescencia y Familia. Reglamento Interno del Consejo Federal de la Niñez, Adolescencia y Familia. Argentina. 2007.
- Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas. Examen del Primer Informe presentado por el Estado argentino acerca del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados (CRC/C/OPAC/ARG/1). 2007: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/crc54.htm>>.
- Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas. Examen del tercer y cuarto informes periódicos del Estado argentino (CRC/C/ARG/3-4). 2009: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/crc54.htm>>.
- Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas. Observaciones Finales del Comité acerca del tercer y cuarto informes presentados por Argentina (CRC/C/ARG/CO/3-4). 2010: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/crc54.htm>>.
- Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas. Observaciones Finales del Comité a los informes presentados por Argentina referentes al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados (CRC/C/OPAC/ARG/CO/1). 2010: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/crc54.htm>>.
- Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas. Observaciones Finales del Comité a los informes presentados por el Estado argentino referentes al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (CRC/C/OPSC/ARG/CO/1). 2010: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/crc54.htm>>.
- Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas. Observaciones finales del Comité al Cuarto Informe presentado por Bolivia (CRC/C/BOL/CO/4). 2009: <<http://tb.ohchr.org/default.aspx?country=bo>>.
- Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas. Observaciones finales del Comité al Tercer Informe presentado por Bolivia (CRC/C/15/Add.256). 2005: <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/27bf973d7b8faa23c125702fo033c5ee?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/27bf973d7b8faa23c125702fo033c5ee?Opendocument)>.
- Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas. Observaciones finales del Comité al Segundo Informe presentado por Bolivia (CRC/C/15/Add.95). 1998: <<http://tb.ohchr.org/default.aspx?Symbol=CRC/C/15/Add.9>>.
- Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas. Observaciones finales del Comité al Primer Informe presentado por Bolivia (CRC/C/15/Add.1). 1993: <<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3ae6aec730.pdf>>.
- Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas. Observaciones Finales del Comité al Tercer Informe presentado por Paraguay (CRC/C/PRY/CO/3) 2010: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/crc53.htm>>.
- Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas al Segundo Informe presentado por Uruguay (CRC/C/URY/CO/2). 2007: <www.crin.org/docs/CRC_C_URY_CO_2.pdf>.
- Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas. Observaciones finales del Comité al Tercer Informe presentado por Perú (CRC/C/PER/CO/3). 2006: <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/o/b67fbbfa8f470bdfc125715600319d7e/\\$FILE/Go640887.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/o/b67fbbfa8f470bdfc125715600319d7e/$FILE/Go640887.pdf)>.

- Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas. Observaciones finales del Comité al Segundo Informe presentado por Perú (CRC/C/15/Add.120). 2000: <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/380c529637b85fec8025687f00553e77?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/380c529637b85fec8025687f00553e77?Opendocument)>.
- Código de la Niñez y Adolescencia. Ecuador. 2003: <http://www.odna.org/ODNA-PDF/Cod_ninez.pdf>.
- Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de la mujer (CLADEM). Informe Alternativo a la Convención Sobre los Derechos del Niño y la Niña. Ecuador. 2004: <[http://www.crin.org/docs/resources/treaties/crc.39/Ecuador_CLADEM_ngo_report\(S\).pdf](http://www.crin.org/docs/resources/treaties/crc.39/Ecuador_CLADEM_ngo_report(S).pdf)>.
- Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de la mujer (CLADEM). Informe Alternativo al presentado por el gobierno de Colombia al Comité de los Derechos del Niño. 2006: <http://www.crin.org/docs/Colombia_CLADEM_NGO_Report.doc>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Audiencia pública sobre la “Situación de la niñez Mapuche en Chile”, realizada con la participación de representantes del Estado de Chile, Red Latinoamericana y Caribeña por la Defensa de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (REDLAMYC), Red de ONG de Infancia y Juventud de Chile (ROIJ Chile). 2001: <<http://www.cidh.oas.org/prensa/publichearings/Hearings.aspx?Lang=ES&Session=122>>.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia de Tutela T116-95. CRIN - Child Rights Information Network. 1995: <<http://www.crin.org/Law/instrument.asp?InstID=1303>>.
- Consejo Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia. Acta compromiso: una política respetuosa de los derechos humanos para los adolescentes infractores de la ley penal. Argentina. 2008.
- Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia - Argentina. Situación de los niños, niñas y adolescentes privados de libertad en Argentina. Audiencia del 127.º periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2007.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia de Argentina, Comité de los Derechos del Niño de Uruguay, Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia de Paraguay y Asociación Nacional de los Centros de Defensa da Niños, Niñas y Adolescentes de Brasil (ANCED). Situación de Niñas, Niños y Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal en los países del MERCOSUR. Audiencia regional ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). 2008.
- Consejo de Derechos Humanos. Informe del Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia referente al Examen Periódico Universal de Argentina. Sesión abril de 2008.
- Colectivo de derechos de Infancia y Adolescencia. La situación en el cumplimiento de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes en Argentina: Escenario, desafíos y recomendaciones. Argentina. 2002.
- Código del Niño, Niña y Adolescente. Bolivia: <http://www.unicef.org/bolivia/bo_legislation_code.pdf>.
- Comité Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil – CONEPTI. Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del trabajo infantil. Ecuador. 2008: <<http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/planpetiecuador08.pdf>>.
- Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA). Informe Alternativo de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Paraguay sobre el Cumplimiento de los Derechos del Niño: Paraguay rinde examen: Niños, Niñas y Adolescentes con sus derechos al revés. Paraguay. 2007. <<http://www.cdia.org.py/espanol/publicaciones.php#publi>>.

- Consejo Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente (CONANDA). Resolución 113 del CONANDA. Brasil. 2006: <www.direitoshumanos.gov.br/arquivos/spdca/113resol.pdf>.
- Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor (CEATS) y Fundação Instituto de Administração (FIA). Investigación “Conociendo la Realidad”. Brasil. 2007: <http://www.promenino.org.br/Portals/0/docs/ficheros/200707170012_15_o.pdf>.
- Capital Humano y Social Alternativo. Segundo balance de la implementación de la Ley 28.950 contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes y su reglamento. Perú. 2010: <<http://www.chs-peru.com/Download/SegundoBalance.pdf>>.
- Colectivo Interinstitucional por los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes: Para Crecer sin violencia. Debate Nacional: Aportes para el fortalecimiento del Sistema de Protección de Niños, Niñas y Adolescente. Perú. 2009.
- Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de Perú (A/HRC/8/37) 2008: <http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session2/PE/A_HRC_8_37_Peru_S.pdf>.
- Defensa de Niñas y Niños Internacional (DNI). Comentario de la sociedad civil al Cuarto Informe presentado por el Estado boliviano al Comité de los Derechos del Niño. 2009: <http://www.crin.org/docs/Bolivia_DNI_NGO_Report_SP.doc>.
- Defensa de Niñas y Niños Internacional (DNI). Resumen-Comentario de la sociedad civil al Cuarto Informe al Comité de los Derechos del Niño presentado por Bolivia. Abril 2009: <http://www.crin.org/docs/Bolivia_DNI_NGO_Report_Summary_EN_SP.doc>.
- Decreto 28 de 2007. Aprueba la estructura organizativa de primer nivel operativo de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Argentina.
- DNI Ecuador, USAID/ESQUEL/GENEVA GLOBAL y los Municipios de Santo Domingo e Ibarra. Erradicación de la Explotación Sexual y Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes en los cantones de Santo Domingo e Ibarra: <http://www.dniamericas.org/DNIAmericas/atencion_violencia02.htm>.
- Defensoría del Pueblo, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Asociación Solidaridad Países Emergentes (ASPEM). Compendio de Normas Básicas sobre los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Tomo I. Perú. 2009: <<http://www.unicef.org/peru/spanish/tomo1.pdf>>.
- Defensoría del Pueblo, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Asociación Solidaridad Países Emergentes (ASPEM). Compendio de Normas Básicas sobre los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Tomo II. Perú. 2009: <<http://www.unicef.org/peru/spanish/Tomo2.pdf>>.
- Ecuador. Respuestas del gobierno a la lista de cuestiones del Comité de los Derechos del Niño en relación al examen del Cuarto Informe presentado por Bolivia. 2010: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC-C-ECU-Q-4-Add.1_sp.pdf>.
- Ecuador. Cuarto Informe de Ecuador sobre el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño. 2007: <<http://www.redlamyc.info/seguimiento-a-la-convencion-de-los-derechos-del-nino/informes-presentados-alte-el-comite-de-los-derechos-del-nino/details/4/178.html>>.
- Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia (ENIA). Plan de Acción ENIA 2010-2015: <www.enia.org.uy/.../Estudio%203-%20Educacion%20media%20basica.pdf>.
- Foro Ecuatoriano. Informe sobre la situación de los derechos de los niños en Ecuador por el Foro Ecuatoriano. 2005: <http://www.crin.org/docs/resources/treaties/crc.39/Ecuador_ngo_report%5B1%5D.pdf>.

- Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS) e Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Primer Estudio Nacional de la Discapacidad e Informes Regionales parte 3. 2004: <http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/encuestas_discapacidad/pdf/reultados3.pdf>.
- Fundación ANIDE, Red de ONG de Infancia y Juventud de Chile, Red Latinoamericana y Caribeña por la Defensa de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Informe sobre violencia institucional contra la niñez mapuche en Chile. Resumen Ejecutivo.
- Fundación Renacer, ICBF, OIT, IPEC. Plan de Acción Nacional para la Prevención y Erradicación a la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes menores de 18 años 2006 – 2011. Colombia. 2006: <www.acnur.org/biblioteca/pdf/5527.pdf>.
- Fundación Comité de Solidaridad con los presos políticos: limpieza social contra los jóvenes en Cazucá, Soacha. Colombia. 2003: <<http://boards5.melodysoft.com/app?ID=canalCGT&msg=56&DOC=81>>.
- Forum Ecuatoriano permanente de organizaciones por y con los niños, niñas y adolescentes. Informe alternativo sobre la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (2003-2009). Ecuador. 2009: <<http://www.crin.org/docs/ALTERNATIVE%20REPORT%20ECU%2009-2009%5B1%5D.pdf>>.
- Human Rights Watch. "A Generation under fire - Children and violence in Colombia". 1994: <http://www.crin.org/docs/resources/treaties/crc.8/Colombia_NGO_Report.pdf>.
- Human Rights Watch y UNICEF. "Niños combatientes en Colombia". 2003: <<http://www.unicef.org.co/pdf/aprend1.pdf>>, <<http://www.unicef.org.co/pdf/aprend2.pdf>>.
- Instituto Interamericano del Niño, la Niña y el Adolescente. "Estudio sobre Legislación y Políticas Públicas contra la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes en América Latina". 2007: <http://www.infanciachile.cl/roij/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=45&Itemid=41>.
- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile. Enfoque Estadístico "Niños de Chile". Boletín Informativo del Instituto Nacional de Estadísticas. 2006: <http://estudios.sernam.cl/documentos/?eNTA3NjYy-Ni%F1os/as_en_Chile>.
- Informe Nacional sobre el seguimiento al Acuerdo de Lima. Argentina: <www.unicef.org/specialsession/how_country/edr_argentina_sp.doc>.
- Informe no gubernamental sobre la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en Argentina. 2002.
- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Informe Preliminar de Gestión de INAU: 2005-2009: archivo.presidencia.gub.uy/_web/.../Informe_gestion_2005-2009-INAU.pdf.
- Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI). Política de Buen Trato hacia Niños y Niñas. 2009: <<http://200.68.0.250/usuarios/parvularia/File/JUNJI/DOCUMENTOS%20TECNICOS/politicadebuentrato2.pdf>>.
- Ley 890 de 2004. Reforma y adiciona al Código Penal de Colombia disposiciones en cuanto a la explotación sexual de niños: <http://www.elabedul.net/Documentos/Leyes/2004/Ley_890.pdf>.
- Ley 747 de 2002. Reforma y adición al Código Penal de Colombia; se crea el tipo penal de trata de personas y se dictan otras disposiciones. <http://www.elabedul.net/Documentos/Leyes/2002/Ley_747.pdf>.
- Ley 985 de 2005. Ley por la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma en Colombia: <http://www.unfpacolombia.org/home/unfpacol/public_htmlfile/PDF/Ley_985.pdf>.
- Ley 679 de 2001. Ley por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores. Colombia: <<http://201.234.78.217/mincom/documents/portal/documents/root/Internet%20Sano/Ley%20679%20de%202001.pdf>>.

Ley reformativa al Código Penal que tipifica los delitos de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes. Ecuador. 2006: <<http://www.odna.org/odna-PDF/ley-reformatoria.pdf>>.

METTIFOGO, Decio; SEPÚLVEDA, Rodrigo. "La situación y el tratamiento de jóvenes infractores de ley en Chile". Serie Estudios CESC - Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, Santiago. Chile. 2004.

Ministerio de Desarrollo Social. Plan de Equidad. Uruguay. 2001: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/11636/1/mides_ejes_estrategicos_2011.pdf>.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. "Los chicos e Internet: para una navegación responsable, provechosa y divertida". Argentina. 2006: <<http://weblog.mendoza.edu.ar/informatica/archives/009043.html>>.

Ministerio de Planificación del Desarrollo, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) y UNICEF Bolivia. Determinantes de la violencia contra la niñez y adolescencia. Bolivia. 2008: <http://www.udape.gov.bo/docsociales/DOCUMENTO%20VIOLENCIA_página%20web.pdf>.

Ministerio del Planificación del Desarrollo, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas - UDAPE, UNICEF. La respuesta institucional del Estado a la temática de violencia contra la niñez y adolescencia. Estudio de casos: SEDEGES de La Paz, Cochabamba, Tarija, Santa Cruz y Pando. Bolivia. 2008: <http://www.udape.gov.bo/docsociales/SEDEGES_página%20web.pdf>.

Ministerio de Inclusión Económica y Social. Proyecto fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia en el Austro Ecuatoriano. <http://www.mies.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=1382&catid=8:noticias&Itemid=28>.

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, CESVI, UNICEF Perú. Prevención de la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes en el Ámbito del Turismo. Manual del capacitador: De espectadores a actores. Perú. 2005: <http://www.unicef.org/peru/spanish/peru_esci_manual.pdf>.

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, CESVI, UNICEF Perú. Prevención de la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes en el Ámbito del Turismo. Guía para prestadores de servicios turísticos: De espectadores a actores. Perú. 2005. Disponible en: <http://www.unicef.org/peru/spanish/peru_esci_guia.pdf>.

Municipio de Tosagua. Sistema Nacional descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia: <<http://tosagua.wordpress.com/municipio/sistema-nacional-descentralizado-de-proteccion-integral-a-la-ninez-y-adolescencia/>>.

Municipio de Porto Viejo. Agenda Cantonal de la Niñez y Adolescencia. Ecuador: <<http://www.portoviejo.gov.ec/contenidos.php?id=61>>.

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia. Perú. 2009: <http://www.mimdes.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=1934&Itemid=360>.

Observatorio de la infancia. Derechos de la niñez e intervención frente al trabajo infantil en Colombia: análisis de caso. Colombia. Sin fecha: <http://www.observatorioinfancia.unal.edu.co/archivos/OBSSI_Derechos%20Ninez_Intervencion_Trabajo.pdf>.

Observatorio sobre Infancia, Universidad Nacional, Plan Internacional, Save the Children UK, Visión Mundial. En deuda con su infancia: Informe Complementario al Informe del Estado colombiano al Comité de los Derechos del Niño 2006: <<http://www.crin.org/docs/Colombia%20en%20deuda%20con%20su%20infancia.pdf>>.

- Organización de las Naciones Unidas. Observaciones finales a la respuesta del Estado de Colombia sobre la implementación del Protocolo Facultativo sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía. 2010: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/431/42/PDF/G1043142.pdf?OpenElement>>.
- Organización de las Naciones Unidas. Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño relativo al involucramiento de niños en conflictos armados. <<http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/crc-conflict.pdf>>.
- Organización de las Naciones Unidas. Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/405/83/PDF/G1040583.pdf?OpenElement>>.
- Organización de las Naciones Unidas. Resolución sobre niñas. 2006: <<http://www.crin.org/Law/instrument.asp?InstID=1104>>.
- Organización de las Naciones Unidas. Recopilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos referente al Examen Periódico Universal de Chile (A/HRC/WG.6/5/CHL/2). 2009: <http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session5/CL/A_HRC_WG6_5_CHL_2_S.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas. Resumen preparado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos referente al Examen Periódico Universal de Chile (a/hrc/wg.6/5/chl/3). 2009: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/109/65/PDF/G0910965.pdf?OpenElement>>.
- Observatorio de los derechos de la niñez y la adolescencia (ODNA). Niñez y Migración en el Catón Cañar. Ecuador. 2007: <<http://www.odna.org/odna-PDF/migracion.pdf>>.
- Observatorio de los derechos de la niñez y la adolescencia (ODNA). Ser adolescente en la frontera norte. Ecuador. 2007: <<http://www.odna.org/odna-PDF/ser.pdf>>.
- Observatorio de los derechos de la niñez y la adolescencia (ODNA). Niñez Esmeraldeña – Retrato de la Diversidad. Ecuador. 2008: <<http://www.odna.org/odna-PDF/nesmeraldas.pdf>>.
- Observatorio de los derechos de la niñez y la adolescencia (ODNA). Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Ecuador. 2005: <<http://www.odna.org/odna-PDF/estado.pdf>>.
- Observatorio de los derechos de la niñez y la adolescencia (ODNA). Niñez indígena: la doble exclusión. Ecuador. 2007: <<http://www.odna.org/odna-PDF/alerta1.pdf>>.
- CALLA, Pamela; BARRAGÁN, Rossana; SALAZAR DE LA TORRE, Cecilia, ARTEAGA, Teresa, y SOLIZ, Carmen. “Rompiendo silencios: una aproximación a la violencia sexual y al maltrato infantil en Bolivia”. Coordinadora de la Mujer, Defensor del Pueblo y UNICEF. 2005: <http://www.unicef.org/bolivia/Rompiendo_Silencios.pdf>.
- Paraguay. Tercer Informe periódico de Paraguay al Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (CRC/C/PRY/3). 2009 : <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/crcs53.htm>>.
- Plan Nacional de lucha contra la violencia doméstica 2004-2010, Uruguay. 2003: <http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2005/04/VIOLENCIA_DOMESTICA.pdf>.
- Plan Nacional de Derechos Humanos III. Brasil. 2010: <<http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf>>.
- Programa Nacional de Enfrentamiento a la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes. Brasil: <http://www.direitoshumanos.gov.br/spdca/exploracao__sexual>.
- Programa de Acciones Integradas y de referencia en el Enfrentamiento a la Violencia Sexual contra niños, niñas y jóvenes en el territorio brasileño (PAIR). Brasil: <http://www.direitoshumanos.gov.br/spdca/exploracao__sexual/Acoes_PPCAM/pair>.

- Perú. Tercer informe periódico presentado por Perú (CRC/C/125/Add.6) 2005: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/Go5/420/11/PDF/Go542011.pdf?OpenElement>>.
- Perú. Informe Nacional presentado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU en el Examen Periódico Universal de Perú (A/HRC/WG.6/2/PER/1). 2008: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/Go8/126/69/PDF/Go812669.pdf?OpenElement>>.
- Perú. Respuestas del gobierno de Perú al Cuestionario para el Estudio del Secretariado General de ONU sobre la Violencia contra los niños. 2004: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/CRC/docs/study/responses/Peru.pdf>>.
- Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil. Brasil. 2004: <http://www.fnpeti.org.br/publicacoes/parceiros/arquivos-das-publicacoes/plano_nacional.pdf>.
- Red de ONG de Infancia y Juventud de Chile. Campaña Movilizándonos por la formulación de una Política Integral de protección de la niñez y la adolescencia en Chile, desde los niños, niñas y adolescentes. 2010: <http://www.infanciachile.cl/roij/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=50&Itemid=41>.
- Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAf) y Aldeas Infantiles SOS Internacional. Informe Latinoamericano: Situación de la niñez sin cuidado parental o en riesgo de perderlo en América Latina: Contextos, Causas y Respuestas. Argentina. 2010.
- Revista Judicial Derecho Ecuador. “La modernización de la justicia especializada de la niñez y de la adolescencia”. 2005: <http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&task=view&id=3218&Itemid=426>.
- Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, Ministerio de Desarrollo Social y UNICEF. “Adolescentes en el Sistema Penal: situación actual y propuestas para un proceso de transformación”. Argentina. 2008.
- Servicio Nacional de Menores. Bases Técnicas Específicas “Programa de Protección Especializado de Modalidad Maltrato Infantil Grave y Abuso Sexual”, del Servicio Nacional de Menores: <<http://www.sename.cl/wsename/otros/proteccion/BTE.pdf>>.
- Servicio Nacional de Menores. Bases Técnicas, Línea Programas, Programa de Protección Especializada en Explotación Sexual Comercial Infantil y Adolescente (PEE). 2007: <http://www.sename.cl/wsename/otros/proteccion/bases_tecnicas_ESCNA.pdf>.
- Servicio Nacional de Menores. Bases técnicas de Concurso de proyectos: Líneas de Acción, Oficinas de Protección de Derechos de la Infancia y Adolescencia (OPD). 2005 / 2006: <http://www.sename.cl/wsename/otros/proteccion/B_Concurso_proyectos_OPD.pdf>.
- Servicio Nacional de Menores. Direcciones Oficinas de Protección de Derechos opd: <http://www.sename.cl/wsename/otros/proteccion/DIR_opd_ok.xls>.
- GUEMUREMAN, Silvia. “Violencia policial sobre niños, niñas y adolescentes”. Observatorio de Adolescentes y Jóvenes, Inst. Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina. 2011.
- Secretaría de Justicia y Derechos Humanos, Secretaría de Derechos Humanos y UNICEF. “Privados de Libertad: situación de niños, niñas y adolescentes en Argentina”. 2006: <http://www.derhuman.jus.gov.ar/publicaciones/pdfs/28-Privados_de_Libertad.pdf>.
- Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia. Tercer Informe Periódico del gobierno argentino en cumplimiento a la Convención sobre los Derechos del Niño. Argentina. 2008.
- Sistema Integrado de Indicadores Sociales (SIISE). “Morir antes de cumplir 20 años: Las causas de muerte en la adolescencia”. Ecuador: <<http://www.siise.gov.ec/Publicaciones/publica4.pdf>>.
- Sistema Integrado de Indicadores Sociales (SIISE). “¿Qué pasa los jóvenes en Ecuador?” 2011: <<http://www.siise.gov.ec/Publicaciones/INDICE7.pdf>>.

- Sistema Integrado de Indicadores Sociales (SIISE). "La situación de la juventud" (Tomo I): <http://www.siise.gov.ec/Publicaciones/Tomo1j.pdf>.
- Sistema Integrado de Indicadores Sociales (SIISE). "La situación de la juventud" (Tomo II): <http://www.siise.gov.ec/Publicaciones/Tomo2j.pdf>.
- Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA). Política Nacional de Niñez y Adolescencia - POLNA. Paraguay. 2003: http://www.sнна.gov.py/index.php?option=com_content&view=article&id=96&Itemid=61.
- Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA). Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia - PNA. Paraguay. 2003: http://www.sнна.gov.py/index.php?option=com_content&view=article&id=96&Itemid=61.
- Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA). Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo de los Adolescentes. Paraguay. 2003: http://www.sнна.gov.py/index.php?option=com_content&view=article&id=96&Itemid=61.
- Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA). Plan estratégico 2009-2013, Paraguay: http://www.sнна.gov.py/index.php?option=com_content&view=article&id=96&Itemid=61.
- Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA). Plan Nacional de Salud Integral de la Niñez 2008-2012, Paraguay: http://www.sнна.gov.py/index.php?option=com_content&view=article&id=96&Itemid=61.
- Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA). Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes en Paraguay. 2003: http://www.sнна.gov.py/index.php?option=com_content&view=article&id=96&Itemid=61.
- Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia (SIIPIAV). Informe del año 2009. Uruguay: <http://www.inau.gub.uy/dependencias-principales/sipiav.html>.
- Situaciones de Maltrato y Abuso Sexual en Niñas, Niños y Adolescentes – Mapa de Ruta en el ámbito escolar.
- Secretaría Nacional de Derechos Humanos. Programa de Protección de los Adolescentes Amenazados de Muerte: www.direitoshumanos.gov.br/spdca/ppcaam.
- Secretaría Nacional de Derechos Humanos. Informe de Gestión de la Secretaría de Derechos Humanos del año 2009: <http://portal.mj.gov.br/sedh/Relatorio%20de%20gestao%20SEDH%202009%20-%20Versao%20final.pdf>.
- Secretaría Nacional de Promoción de los Derechos del Niño y del Adolescente. Informe Nacional de Atención Socioeducativa al Adolescente en Conflicto con la Ley. Brasil. 2009: http://portal.mj.gov.br/sedh/documentos/Levantamento_Nacional_SINASE_2009_SDH_SNPDCA.pdf.
- unicef. Primer Congreso Mundial contra la explotación sexual comercial de los niños. Colombia. 1996: http://www.annaobserva.org/web/public/info_paises/pdf/colombia.pdf.
- UNICEF. "Maltrato infantil y Relaciones Familiares en Chile: análisis comparativo 1994 - 2000 - 2006". Santiago, Chile. 2008: http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento/253/maltrato_paraweb.pdf.
- UNICEF. "Progreso para la infancia: un balance sobre la protección de la niñez". Bolivia. 2009: http://www.unicef.org/bolivia/spanish/Boletin_PFCVol8_Unicef_6-10-10.pdf.
- UNICEF. "Situación de Niños, Niñas y Adolescentes en la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay: retos y recomendaciones". 2005: white.oit.org.pe/ipecc/documentos/unicef_triplefrontera.pdf.

- UNICEF Perú. "Algunas reflexiones sobre la situación de la niñez en el Perú: a los 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño". 2009: <http://www.unicef.org/peru/spanish/cdn_final.pdf>.
- UNICEF. Carpetas informativas - violencia.: <http://www.unicef.org/peru/_files/notas_prensa/carpetasinformativas/violencia.pdf>.
- UNICEF Carpetas informativas - explotación sexual comercial infantil: <http://www.unicef.org/peru/_files/notas_prensa/carpetasinformativas/explotacion_sexual_comercial_infantil.pdf>.
- Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas: <<http://www.humanas.unal.edu.co/cms.php?id=576#inicio>>.
- Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas UDAPE y UNICEF. Bolivia: Equidad y Derechos de la niñez. Índice Municipal de Desarrollo de la Infancia, Niñez y Adolescencia. Bolivia. 2005: <[http://www.unicef.org/bolivia/spanish/IDINA_-_UNICEF\(1\).pdf](http://www.unicef.org/bolivia/spanish/IDINA_-_UNICEF(1).pdf)>.
- Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas UDAPE y UNICEF. Bolivia: Derechos e igualdad de género en la niñez y en la Adolescencia. Índice de Desarrollo Municipal de la Infancia, Niñez y Adolescencia. Bolivia. 2009.
- Uruguay. Segundo Informe de Uruguay al Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (CRC/C/URY/2). 2006: <<http://tb.ohchr.org/default.aspx?country=uy>>.
- III Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Infantil. Colombia. 2003: <<http://www.annaobserva.org/ckfinder/userfiles/files/III%20PLAN%20PORA%20LA%20ERRADICACION%20C3%93N%20DL%20TRABAJO%20INFANTIL.pdf>>.

Sitios web

- Acuerdo de Lima: <<http://www.acuerdodelima.org/links1.htm>>.
- Atlas de Niños, Niñas y Adolescentes - Observatorio Interamericano sobre Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes: <<http://www.annaobserva.org>>.
- andi, Comunicación y Derechos, Brasil: <www.andi.org.br>.
- Asociación Brasileña de Jueces, Promotores Públicos y Defensores de la Niñez y Juventud, Brasil: <www.abmp.org.br>.
- Agencia de Comunicación por la Infancia y Adolescencia Voz y Vos, Uruguay: <www.vozyvos.org.uy>.
- Agencia de Noticias y Comunicación Especializada Infancia Hoy: <<http://www.infanciahoy.com>>.
- Aldeas Infantiles SOS, Ecuador: <<http://www.aldeasinfantiles.ec>>.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <<http://www.leychile.cl>>.
- CAIF, Uruguay: <www.plancaif.org.uy>.
- Children International, Ecuador: <<http://www2.children.org/es/us/info/ecuador/pages/Introduccion.aspx?country=ecuador&tab=introduccion&sid=84B2550-F8D6-4484-8823-041EC1642CAA2>>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos: <<http://www.cidh.oas.org>>.
- Comité Nacional de Enfrentamiento a la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, Brasil: <www.comitenacional.org.br>.
- Congreso, Perú: <<http://www.congreso.gob.pe>>.
- Centro de Referencia, Estudios y Acciones sobre Niños, Niñas y Adolescentes, Brasil: <www.cecria.org.br>.
- Childhood Brasil, Brasil: <www.childhood.org.br>.
- Conferencia Niño Brasil en el Milenio, Brasil: <www.ccbm.org.br/>.

- Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, Uruguay <www.cetiuruguay.org>.
- Comité de los Derechos del Niño, Uruguay: <www.comitedn.org>.
- Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, Paraguay: <<http://www.sna.gov.py/consejonya>>.
- Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, Ecuador: <<http://www.cnna.gov.ec/pages/interna.php?txtCodiInfo=178>>.
- Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, Paraguay: <www.cdia.org.py>.
- Centro de Estudios en Derechos Humanos, Niñez y Juventud, Paraguay: <www.ceniju.org.py>.
- Concejo Metropolitano de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (COMPINA), Ecuador: <<http://www.spinaquito.gov.ec/pages/index.php>>.
- Care Proyecto Soy-crs, Ecuador: <<http://www.care.org.ec>>.
- Consortio de Organizaciones No Gubernamentales (CONFIE), Ecuador: <<http://www.confie.org.ec/>>.
- Defensa de los Niños Internacional, Uruguay: <<http://www.dniu.org.uy/>>.
- Defensa de Niñas y Niños Internacional Américas, Colombia: <<http://www.dniamericas.org/DNIAmericas/colombia.htm>>.
- Defensa de Niñas y Niños Internacional (DNI), Ecuador: <<http://www.dniamericas.org/DNIAmericas/ecuador.htm>>.
- Documentos internacionales e interamericanos: <http://www.dniamericas.org/DNIAmericasnorm_int_ONU.htm>.
- Documento con indicaciones de los principales documentos sobre niñez en Colombia: <http://www.annaobserva.org/web/public/info_paises/pdf/colombia.pdf>.
- Dirección Nacional de Policía Especializada en Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN), Ecuador: <<http://www.dinapen.gov.ec/>>.
- Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia, Uruguay: <www.enia.org.uy>.
- Foro por la Niñez y Adolescencia, Ecuador: <http://foronna.org/index.php?option=com_content&task=view&id=125&Itemid=41>.
- Foro de los Derechos del Niño y del Adolescente: www.forumdca.org.br>.
- Fundación Abrinq por los derechos de los niños: <www.fundabrinq.org.br>.
- Fundación Nuestros Jóvenes, Ecuador: <<http://www.fundacionnuestrosjovenes.org.ec>>.
- Fundación Crecer, Ecuador: <<http://www.fundacioncrecer.org/programas.php>>.
- Fundación María Guare, Ecuador: <<http://fundacionmariaguare.org/proyectos>>.
- Gobierno de Bolivia: <<http://www.bolivia.gob.bo/>>.
- Gobierno de Perú: <<http://www.peru.gob.pe/>>.
- Gobierno de Brasil: <www.planalto.gov.br>.
- Gurises Unidos, Uruguay: <www.gurisesunidos.org.uy>.
- Global Infancia, Paraguay: <www.globalinfancia.org.py>.
- Grupo de Organizaciones no gubernamentales para la Convención sobre los Derechos del Niño. <<http://www.childrightsnet.org/>>.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática, Perú: <<http://www.inei.gob.pe>>.
- Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y tratamiento del delincuente, Brasil: <www.ilanud.org.br>.
- Instituto Nacional de Estadística de Bolivia: <<http://www.ine.gob.bo/>>.
- Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay: <www.inau.gub.uy>.
- Instituto Nacional de la Familia, Uruguay: <www.infamilia.gub.uy>.
- Infancia, Adolescencia y Ciudadanía: <www.iaci.org.uy>.
- Instituto Nacional de las Mujeres, Uruguay: <www.inmujeres.gub.uy>.
- Instituto de la Niñez y Familia, Ecuador: <<http://www.infa.gov.ec/>>.

Jefatura Provincial de Policía Especializada para niños, niñas y adolescentes de Pichincha, Ecuador: <http://www.ayuda-t.org.ec/index.php?option=com_instituciones&id=4&view=institucion&swc=1&Itemid=55>.

Ministerio de la Justicia, Niños, niñas y adolescentes desaparecidos, Brasil: <<http://www.desaparecidos.mj.gov.br/>>.

Ministerio del Desarrollo Social, Brasil: <www.mds.gov.br>.

Ministerio de Educación y Cultura, Uruguay: <www.mec.gub.uy>.

Ministerio de Desarrollo Social, Uruguay: <www.mides.gub.uy>.

Municipio de Porto Viejo, Ecuador: <<http://www.portoviejo.gov.ec/>>.

Normativa nacional, Bolivia: <<http://www.badaj.org/nacionales.php?pais=12>>.

Organización de las Naciones Unidas: <<http://www.un.org>>.

Observatorio de los Derechos del Niño y del Adolescente, Brasil: <www.obscriancaeadolescente.gov.br>.

Observatório de favelas, Brasil: <www.observatoriodefavelas.org.br>.

Observatorio de la Infancia, Brasil: <www.observatoriodainfancia.com.br>.

Observatorio de los derechos de la niñez y la adolescencia, Ecuador: <<http://www.odna.org/legal2.html>>.

Observatorio sobre la infancia de la Universidad Nacional de Colombia: <<http://www.observatorioinfancia.unal.edu.co/>>.

Programa de Reducción de la Violencia Letal, Brasil: <www.prvl.org.br>.

Presidencia Uruguay: <www.presidencia.gub.uy>.

Parlamento Uruguay: <www.parlamento.gub.uy/leyes>.

ParInfo Sistema Integrado de Datos, Paraguay: <www.parinfo-dgeec.gov.py>.

Presidencia Paraguay: <www.presidencia.gov.py>.

Plan International: <www.plan-international.org/>.

Programa Muchacho Trabajador, Ecuador: <http://www.geocities.com/pmt_ec/>.

Red no bata, eduque: <www.naobataeduque.org.br>.

Red Brasileña de Núcleos de Prevención a la Violencia y Accidentes, Promoción de la Salud y Cultura de Paz, Brasil: <www.saude.gov.br/redevivapaz>.

Red andi América Latina: <<http://www.redandi.org>>.

Red Latinoamericana y Caribeña por la Defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (redlamyc): <<http://www.redlamyc.info/>>.

Red Latinoamericana y Caribeña por la Defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (REDLAMYC): Informes presentados ante el Comité de los Derechos del Niño: <<http://www.redlamyc.info/seguimiento-a-la-convencion-de-los-derechos-del-nino/informes-presentados-alte-el-comite-de-los-derechos-del-nino/table/4/o/html.html?resetfilters=0>>.

Secretaría Nacional de Derechos Humanos, Brasil: <www.direitoshumanos.gov.br>.

Sistema de Monitoreo de la Inversión en niños, unicef, Brasil: <<http://investmentocrianca.org.br/SimIC/InvestimentoCrianca.aspx>>.

Secretaría de Derechos Humanos. Publicaciones. Brasil: <http://www.direitoshumanos.gov.br/spdca/exploracao__sexual/publicacoes>.

Sistema de Información para Niñez y Adolescencia (SIPIA), Brasil: <<https://www.sipia.org.br/>>.

Servicio Nacional de Menores, Chile: <<http://www.sename.cl>>.

Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia, Uruguay: <<http://www.inau.gub.uy/dependencias-principales/sipiav.html>>.

Sistema de Información para la Infancia, Uruguay: <<http://portal.sipi.gub.uy/portal/page/portal/sipi>>.

Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, Paraguay: <www.sinna.gov.py>.

Sistema de Registro de Entidades de Atención, Ecuador: <http://www.cinna.gov.ec/_upload/Manual%20REA.pdf>.

Sistema Integrado de Indicadores Sociales (SIISE). Ecuador: <<http://www.siise.gov.ec/IPublicaciones.htm>>.

UNICEF Brasil: <www.unicef.org.br>.

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), Bolivia: <<http://www.udape.gov.bo/>>.

UNICEF Chile: <<http://www.unicef.cl>>

UNICEF Uruguay: <www.unicef.org/uruguay>.

UNICEF Paraguay: <www.unicef.org/paraguay>.

Diseño y armado: Taller de Comunicación
Impresión: Mastergraf
Depósito Legal:
Impreso en Uruguay en julio de 2012

