

Los organismos de defensa de los derechos del niño y del adolescente

Por: Ofelia Roque Paredes

El presente artículo ofrece un panorama a nivel mundial, regional (América Latina y El Caribe) y nacional de los principales organismos y normativa creados para la protección de niños, niñas y adolescentes. El punto de partida es la Cumbre del Milenio, promovida y organizada por Naciones Unidas, en la que se aprueba la Declaración del Milenio el año 2000. Esta cumbre es el resultado de numerosas iniciativas previas, como la Convención sobre los Derechos del Niño, también aprobada por Naciones Unidas. Siguiendo esta línea de defensa de los derechos humanos, en América Latina y el Caribe se crean las Defensorías del Niño y el Adolescente; ejemplo que se recoge en el Perú, extendiendo sus alcances a municipios, escuelas, parroquias, organizaciones sociales de base, organismos no gubernamentales y a la comunidad en general.

Palabras claves: desarrollo, estadística, muerte, derechos, infancia, niñez, adolescencia.

En el mundo

En el mes de setiembre del presente año se otorgó el Premio Nóbel de la Paz a la joven paquistaní Malal Yousafzai, en mérito de su defensa al derecho de instruirse y asistir a la escuela, lo cual provocó un atentado contra su vida que la dejó al borde de la muerte, pero no la disuadió de seguir luchando por su derecho –y el de todas las niñas como ella– a la educación. A la admiración por su coraje y entereza, en muchos países se ha contrapuesto una serie de reacciones negativas en numerosos integrantes de las comunidades árabes, cuya más reciente manifestación fue un cuadro de atentados en el país que pretendía otorgarle la ciudadanía honoraria (Canadá), lo cual dio como resultado la cancelación de la ceremonia prevista para el otorgamiento de dicho reconocimiento. Este solo caso, al cual pueden sumarme muchísimos otros,



es una dramática muestra de la situación de los niños, niñas y adolescentes en el mundo.

Y es que, a la fecha, la mayoría de los objetivos de la Cumbre Mundial¹ en favor de la Infancia no han sido alcanzados, no porque fueran demasiado ambiciosos, o por ser técnicamente inalcanzables, sino, principalmente, por las limitaciones de inversión y de gestión de los gobiernos en el mundo, pues ellos no han priorizado la inversión en favor de la infancia a

¹ UNICEF, "Cumbre del Milenio-Declaración del Milenio en las Naciones Unidas", Setiembre 2000.



pesar del consenso creciente sobre la idea de construir, primero que cualquier otra cosa, un mundo justo para los niños, las niñas y los adolescentes. Tampoco se ha logrado avanzar mucho respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aprobados durante la “Cumbre del Milenio”, en Setiembre del 2000, y los pactos contenidos en el documento “Un mundo apropiado para los niños”, los que fueron elaborados en el año 2002 en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Actualmente, en el mundo hay aproximadamente 2,100 millones de niños y niñas que representan aproximadamente el 40% de toda la población mundial. Cada año nacen 132 millones, y uno de cada cuatro menores vive en una situación de extrema pobreza, en familias donde los ingresos no superan un dólar diario. Por eso, uno de cada 12 niños muere antes de cumplir 5 años, en gran parte como consecuencia de enfermedades controlables. Ahondando en las estadísticas mundiales, se observa más información alarmante sobre la situación de los menores, siendo posible que las cifras estén subestimadas. Según el Informe 2008²:

- 72 millones de niños no van a la escuela, de los cuales un 56% son niñas.
- 218 millones de niños trabajan.
- 126 millones de niños están atrapados en las peores formas de trabajo infantil.
- 25 millones de niños son refugiados y han sido expatriados.
- 9,2 millones de niños mueren antes de su quinto cumpleaños.
- 1,5 millones de niños mueren anualmente por la falta de cuidados sanitarios y por beber agua no potable.
- 2,1 millones de niños menores de 15 años viven con el VIH, y 15 millones de niños menores de 18 años son huérfanos de uno o ambos padres debido al SIDA.

Los niños de las zonas rurales, los pertenecientes a grupos étnicos o minoritarios y aquellos con necesidades especiales, son los más vulnerables. Y dentro de estos grupos, se encuentra el más vulnerable, marginado y excluido de todos: el de las niñas. Lamentablemente,

millones de niños y niñas siguen sufriendo en todo el mundo las repercusiones de los conflictos armados, contándose entre las peores situaciones: el reclutamiento y la utilización de los niños y niñas en la guerra, el asesinato y mutilación de niños y niñas, la violación y otros tipos de violencia sexual grave, el secuestro, los ataques a las escuelas y a los hospitales, y la denegación de acceso humanitario a los niños.

Y esto a pesar de que en los quince años posteriores a la aprobación de la Convención sobre los derechos del niño se han logrado más avances en el cumplimiento y la protección de los derechos de la infancia que en ningún otro período comparable de la historia de la humanidad. Además, los derechos de la infancia han ganado en importancia en los temarios públicos y políticos. La ratificación por 192 países de la Convención sobre los Derechos del Niño ha impulsado la aprobación de otros instrumentos fundamentales de derechos humanos, y se han producido innegables progresos en la aplicación del sistema de gobierno democrático, avanzando en el respeto por los derechos humanos en muchos países.

Entre los logros alcanzados en la esfera de los derechos de la infancia, podemos mencionar:

- La aparición de instituciones, programas y medidas destinadas a promover los derechos de la infancia a nivel de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tales como las ONG's y otros organismos de la sociedad civil.
- El establecimiento de reformas legislativas a favor de los derechos de la infancia.
- La adopción, por parte de los estados, de medidas que cumplan con las normas establecidas en la Convención sobre los Derechos del niño.
- La participación y la aceptación de las opiniones de los niños en el marco de las familias, las comunidades y los estados.

El 20 de noviembre de 2009 se cumplieron 20 años de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. En este año también se celebraron los convenios de la OIT sobre la edad mínima de empleo y el control sobre las peores formas de trabajo infantil. A escala regional se establecieron diversos mecanismos de derechos humanos de promoción y supervisión de la aplicación de los derechos infantiles. Y finalmente, las legislaciones nacionales (que en muchas

² Objetivos de Desarrollo del Milenio – Informe 2008, Naciones Unidas Nueva York 2008.



ocasiones incluyen medidas en sus Constituciones), los tribunales y los órganos institucionales también están promoviendo y protegiendo los derechos de la niñez. La UNICEF, organización de las Naciones Unidas dedicada exclusivamente a promover y proteger los derechos de las niñas, niños y adolescentes, es uno de los aliados que tienen los sistemas de defensoría en los diferentes países, siendo una fuente importante de financiamiento externo para cada nación. Desde su creación, la UNICEF se ha constituido en la principal organización del mundo dedicada a la infancia, trabajando en 156 países y territorios para ayudar a sobrevivir y a progresar desde la primera infancia hasta la adolescencia. Al lado de ella, existen otras organizaciones privadas y religiosas que cumplen similares propósitos.

En la “Cumbre del Milenio”³ se acordó desarrollar un plan de trabajo para lograr un futuro mejor, aprobado por 189 países. Los objetivos fijaron metas cuantitativas para abordar la pobreza extrema y el hambre, la mortalidad de los niños y de las madres, la atención a quienes han contraído el VIH/SIDA y otras enfermedades, al mismo tiempo que la promoción de la educación primaria universal, la igualdad de género, la sostenibilidad del medio ambiente, y una alianza mundial para el desarrollo. Si se hubieran alcanzado estos objetivos, alrededor de 500 millones de personas habrían escapado de la pobreza, 250 millones hubiesen dejado de sufrir hambre y 30 millones de niños y de niñas que no cumplieron cinco años, podían haber sobrevivido. A las puertas del 2015, plazo fijado en la Cumbre del Milenio, parece que los temores de las terribles consecuencias para los niños y las niñas de esta generación, y para los adultos en que se convertirán –los sobrevivientes–, parecen cumplirse. Según los cálculos realizados, no se han revertido los presagios de la muerte de alrededor de 8,7 millones de menores de cinco años.

De haberse reducido la mortalidad en la infancia hubiera sido posible salvar a 3,8 millones de esos niños y niñas. El tema es, pues, muy grave, por tratarse de una cuestión de vida o muerte para millones de niños y niñas, y por ende para el desarrollo de los países y las sociedades donde viven.

El Instituto Interamericano del Niño, la Niña y el Adolescente es el organismo internacional que desde la aprobación de la Convención sobre los Derechos del

Niño, en 1989, inaugura una nueva época en la historia de la infancia, cancelándose definitivamente la imagen del “menor” como objeto de “compasión–represión”, convirtiéndolos en sujetos plenos de derechos.

El Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN), como organismo especializado de la OEA para el tratamiento de asuntos de infancia, no ha estado ajeno a todos estos procesos. En sus 80 años de vida su vocación ha sido la de luchar por el bienestar de todos los menores de la región, tomando como referente conceptual del quehacer institucional a la citada Convención sobre los Derechos del Niño. Por ello, viene desarrollando su propia estrategia buscando un progreso consistente y permanente en favor de la infancia. En tal sentido, es importante señalar que el IIN ha invertido grandes esfuerzos para que los temas de la niñez fueran incluidos en la agenda política de la Región.

En Latinoamérica y el Caribe

En estas subregiones, más del 40% de su población es menor de dieciocho años, y es una de las que más sufre actos de violencia en el mundo. Esta percepción es generalizada entre las organizaciones que trabajan en pro de la niñez y de la adolescencia en esta región.⁴ Las diversas formas de violencia son producto de las enormes desigualdades económicas y sociales, de la cultura “machista” que caracteriza a la región, y de la falta de aplicación de los mecanismos de protección legal. Alientan la violencia la impunidad de los agresores, debido a que estos no son sancionados por causa del compromiso político real para poner fin a estas graves violaciones de los derechos humanos. Por otra parte, la ausencia de sistemas fiables de recopilación de datos dificulta el conocimiento y el tiempo real de la situación y del impacto de las políticas adoptadas, y cuestiona el compromiso político de los gobiernos para acabar con esta situación denigrante. Dentro de los datos principales de nuestra realidad latinoamericana y del Caribe, que si bien son de una década atrás no han cambiado significativamente, cabe mencionar los siguientes:

- Unos 80,000 niños y adolescentes mueren cada año a causa de la violencia en los hogares.
- En América Latina más de 6 millones de niños y niñas sufren anualmente graves abusos.
- Alrededor de 2 millones de niños y niñas son víctimas de explotación comercial sexual.

3 Estado Mundial de la Infancia 2006 “Excluidos e Invisibles” Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2005 UNICEF.

4 Diagnóstico situacional de la niñez en riesgo en América Latina y El Caribe: Para redefinir la acción social de la Iglesia-2004, Red Viva de América Latina.



- En el Caribe, la causa principal de muerte entre los varones de 15 a 24 años es la violencia.
- En toda la región, el castigo corporal en los hogares y en la escuela es una práctica común. En pocos países este castigo está prohibido por ley.
- 48,000 niños y niñas menores de 15 años y 735,000 adolescentes, con VIH/SIDA, son víctimas de la violencia.
- Se estima, además, que alrededor de 752.000 son huérfanos, como consecuencia del VIH/SIDA.

La legislación internacional, que establece un derecho primordial del niño-niña y tiene una ética que se fundamenta en el respeto a la vida, a la responsabilidad, a la autonomía y a la libertad, colisiona con la realidad que muestran las estadísticas sobre niñez y adolescencia, a pesar de las medidas tomadas por los gobiernos de cada uno de los países de la región, pues:

- 600 millones de niños viven con menos de un dólar por día.
- Hay entre 110 y 170 millones, esencialmente niñas, que no pueden ir a la escuela.
- 10 millones de niños mueren cada año antes de llegar a los cinco años por falta de alimentos y de cuidados,
- Ochocientos mil niños, sin un hogar estable, se ven afectados por el vagabundeo entre países.
- 300,000 niños son enrolados en guerras, sin contar aquellos que degrada la prisión o se agotan por una labor excesiva.

En América Latina y el Caribe se dan las mayores desigualdades en los ingresos familiares; los países de esta región presentan también las mayores desigualdades en relación con la mortalidad infantil. Entre ellos, el Perú es el país con mayor desigualdad en la mortalidad de menores de cinco años, pues los que viven en el estrato más pobre tienen cinco veces más probabilidades de morir antes de cumplir cinco años que los niños y niñas del 20% más rico de la población. Por ello, se considera prioritario en esta región enfrentar decididamente la exclusión, que la sufren las mujeres y las niñas, los grupos étnicos e indígenas y los discapacitados, mediante una legislación que prohíba la discriminación, y se haga efectiva para que no se

constituya en letra muerta. Se necesita, además, una acción rápida y decisiva de todo el sistema, conformado por el gobierno, la sociedad civil, los donantes o socios y las instituciones no gubernamentales locales, para poder realizar acciones efectivas dado que la infancia no puede esperar a que se elimine la pobreza extrema, se terminen los conflictos armados, disminuya la pandemia del VIH/SIDA o que los gobiernos y las sociedades desafíen abiertamente las actitudes que perpetúan la discriminación y la desigualdad. No es posible recuperar la infancia cuando ya se ha perdido. Para millones de niños y niñas, su infancia y su futuro dependen de que se tomen medidas rápidas y decisivas, ahora mismo, para abordar estas amenazas. Por otro lado, hay que tener presente que las consecuencias sociales y de salud asociadas a la violencia representan un costo de aproximadamente 145 billones de dólares anuales en promedio (12% del Producto Interno Bruto) de las sociedades de América Latina y el Caribe. Las recomendaciones generales que hace el estudio están fundamentalmente dirigidas a los gobiernos que deben pasar a la acción con el apoyo de Agencias de Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones regionales, asociaciones profesionales, comunitarias, padres, madres y los propios niños.

Las Defensorías del Niño y del Adolescente en Latinoamérica y el Caribe presentan un relativo avance en cada uno de los países de la región, considerando su legitimidad, funcionamiento y articulación con la sociedad y los grupos organizados. En términos generales, se debe reconocer que varias Defensorías son muy vulnerables ante las presiones políticas de los partidos que gobiernan los distintos países de la región. En algunos de ellos la Defensoría está adscrita a otras instituciones, como el Ministerio Fiscal, y no gozan de estatus constitucional, lo que merma su legitimidad y su funcionamiento, alterando el debido equilibrio que deben mantener las defensorías para cumplir sus funciones y lograr la colaboración de los poderes públicos.

En algunos casos, la presión política internacional para el cumplimiento de los acuerdos destinados a que determinados países se benefician de la ayuda para la reducción de la deuda externa, ha obligado el cumplimiento de las leyes nacionales que regulan sus respectivas Defensorías. Sin embargo, en general, se nota un escaso interés gubernamental, y cuando se acaba o disminuye la cooperación internacional se reduce significativamente el quehacer de dichos entes, lo que muestra una inadecuada dependencia de los recursos externos. En otras ocasiones las Defensorías enfrentan



la escasa presencia nacional ante acontecimientos que de una u otra forma representan violaciones a los Derechos Humanos, lo cual provoca que el público cuestione la validez y efectividad de los mismos, criticando la acción tardía ante situaciones de emergencia. Su dependencia institucional es muy variada ya que algunos están adscritos a la Presidencia de la República, en tanto que otros dependen de los Ministerios de Educación o Desarrollo Social (e incluso de Planificación). Y, a diferencia de otras instituciones afines (Secretarías de la Niñez, Secretarías de la Mujer, etc.), aún tienen una escasa implantación efectiva en la estructura del Estado. El vínculo con los movimientos juveniles también es muy variado, así como su reconocimiento institucional entre los jóvenes. En varios países, la Defensoría del Niño y del Adolescente está adscrita a otro tipo de instituciones, como el Ministerio Fiscal, por ejemplo, y por tanto no gozan de estatus constitucional, lo cual conlleva importantes consecuencias respecto de su legitimidad y su funcionamiento al poseer una fuerte dependencia presupuestaria del Gobierno en ejercicio. Otro problema de la región, aparte de la gran violencia, es el económico.

En general, los programas orientados a las familias adolecen de gran fragilidad financiera y su permanencia se ve siempre amenazada con los cambios de gobierno, en especial cuando estos son de distinto signo político. Analizando el aspecto jurídico respecto a la infancia y la adolescencia en América Latina, estos documentos marcan un hito en la materia, pues a partir de ellos se reconoce a los niños y niñas como sujetos de derecho. Sin embargo, todavía resulta complicada la adecuación de las políticas, los medios y las leyes necesarias para

el sólido establecimiento de la Doctrina de Protección Integral.

Ello porque el Estado, como sostén y garante, aún no ha brindado las respuestas necesarias pues demasiados intereses sectoriales, económicos y de poder se interponen en la problemática de la infancia. La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN)⁵ de 1989, propugna una niñez amparada por el derecho, es decir, una niñez que merece respeto y debe ser escuchada e informada, debiéndose escuchar e informar acerca de sus necesidades y deseos. En el contexto Latinoamericano y Centroamericano podemos observar grandes dificultades sociodemográficas, económicas y de violencia política, lo cual exige una observación rigurosa de todas las condiciones para mostrar que ninguna condición debe permitir una acción irresponsable hacia la niñez y la juventud, pues tenemos niñas y niños con un alto índice de desnutrición, sin protección en salud, con cambios de familias de origen, con escolaridad incipiente, con jornadas laborales ilegales, maltratados, en conflicto con la ley, privados de libertad, desplazados, con soldados vinculados al conflicto armado que padecen de SIDA, que habitan en la calle y son explotados sexualmente, o son indígenas limitados en sus derechos; aunque también existen jóvenes influidos por los grandes cambios culturales que afectan la vida cotidiana, incapaces de expresarse adecuadamente. Para la CEPAL⁶, se debería atacar tanto las causas que afectan el bienestar de los

5 Artículo 4º de la Convención.

6 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



integrantes de la familia (pobreza, desigualdad de ingresos y dimensiones socioculturales), así como sus consecuencias. Desde una perspectiva de derechos, las políticas recomendadas por CEPAL deberían tener un carácter democrático, universal, equitativo y solidario. En este marco se requiere que las funciones de regulación, financiamiento y prestación de servicios se coordinen de manera eficaz, transversal e intersectorial; que los recursos sean usados de manera más eficiente; que la cobertura de los servicios alcance a la población que los requiera, y que los servicios prestados sean regulados y de calidad. A fin de alcanzar esto, la CEPAL considera preciso modificar los marcos jurídicos para adaptar sus contenidos a las nuevas realidades y a la diversidad existente; también cree necesario orientar las políticas al cuidado de los miembros de las familias. Estas pautas debieran considerarse en el diseño de las políticas orientadas a las familias de extrema pobreza y evitar así la estigmatización de la población pobre proporcionando una red de servicios de calidad que atiendan efectivamente sus demandas, de modo integral. Para todo esto, se requiere la intervención del Estado y sus instituciones, de manera fundamental⁷. En el último decenio existe una ligera mejoría de la situación de los niños, mejoría de los indicadores de base: reducción de la mortalidad infantil antes de los cinco años, atenuación de la desnutrición, educación básica en aumento, índice de fecundidad en baja, disminución de las enfermedades infantiles más peligrosas. Sin embargo, el abismo de las grandes diferencias aumenta debido a los conflictos armados; la economía de mercado en algunas regiones ha incrementado la explotación, la pobreza y la exclusión de los niños; la epidemia del Sida golpea a los niños y jóvenes afectados por la enfermedad, y a los huérfanos. Los derechos del niño son cada vez más reconocidos en el mundo pero las crisis económicas y sociales, así como las sanitarias, impiden su aplicación. Los organismos de corte internacional y de fondos, apoyan el tema de la niñez. Estas son: ILANUD, Defensa de los Niños Internacional, Save The Children, el Instituto Interamericano del Niño, UNICEF, Comités de Derechos Humanos, Amnesty Internacional, entre otros, habiendo todos ellos desempeñado un papel de gran importancia al hacer visibles las problemáticas y particularidades de la vulneración de los derechos de

los niños, y de los avances que se han logrado en cada país. Lo más importante de todo esto es exigir al Estado las condiciones que permitan un desarrollo integral de la infancia y adolescencia desde la cosmovisión andino-amazónica, como solicitan también las recomendaciones del Comité de Derechos de la Infancia de Naciones Unidas de Ginebra.

En el Perú

Desde mediados del siglo veinte las políticas públicas en el país se han implementado en el contexto del funcionamiento de un estado organizador, posteriormente intervencionista, con políticas económicas keynesianas y escasas medidas de redistribución estatal del presupuesto o gasto público, a manera de compensación social. En estos años se ha elaborado el Código del Menor y se han establecido mecanismos correctivos e instancias de control y sistemas de adopción e internamiento. También se ha instalado el Tribunal y los Juzgados de Menores, entre otros. Entre la década del cincuenta y setenta se consolidó la institucionalidad sobre la atención al menor. En la década del noventa las políticas públicas, desde el perfil de un estado mínimo, bajo políticas monetaristas, buscaron aminorar los costos sociales pero con criterios sociales asociados a la idea de competencia. Los supuestos liberales y sociales que sustentan esta política son la centralidad del mercado y la existencia de la libre elección racional individual. La política social durante este proceso se caracteriza por fijar una *estrategia de alivio a la pobreza*, sobre los lineamientos de política social de 1993 que tuvieron por objetivo la igualdad de oportunidades y como principio de base la recuperación económica y la mayor eficiencia y mejora de la calidad del gasto público social.

En los últimos años de la década del noventa, las políticas dirigidas a la niñez y la adolescencia pretendieron tener un mayor alcance de protección, buscando ser incluyentes, universalistas, lo que replanteaba el enfoque sobre la infancia y construía la categoría de niño como sujeto de derecho. Propiciaron esta política las condiciones de normatividad internacional sobre los derechos del niño, cuyos antecedentes datan desde la primera Carta de los Derechos del Niño (1919), la Declaración de los Derechos Humanos (1948), y la Declaración de los Derechos del Niño (1959), que finalmente se concretó



7 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las respuestas de los países a la encuesta de la CEPAL sobre políticas y programas dirigidos hacia las familias, 2006, p.p.252-255.

en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989), ratificada por nuestro país en 1990, hasta llegar a la suscripción del documento elaborado en la Cumbre Mundial por la Infancia, que incluye el plan de acción mundial sobre la supervivencia, protección y desarrollo del niño; documento que obliga a adecuar toda la normatividad existente dentro del marco de estos instrumentos normativos internacionales. Estos acuerdos han fijado los derechos específicos del niño y el adolescente, considerándolos como sujeto de derecho bajo el principio de no discriminación y el interés superior como principio rector que compromete la responsabilidad pública y privada.

El Estado peruano ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño⁸, en la cual se señala que “*Los Estados partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social*”. 2. “*Los Estados partes (...), en particular: a) fijarán una edad o edades mínimas para trabajar, b) dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo; y c) estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación eficaz de este artículo*”. Así, de acuerdo a lo señalado en la Constitución de 1979, se convertía en una norma de rango constitucional dentro de nuestro ordenamiento jurídico nacional. En los primeros años de la década del noventa, los acuerdos establecidos generaron el proceso de tránsito de una política del menor hacia una política de la niñez y la adolescencia. Este proceso institucional, (desde la ratificación de la Declaración Internacional y la formulación del Código de los Niños y Adolescentes, que se aprobó Mediante Decreto Ley N° 26102 en 1992 incorpora derechos y deberes y garantiza los derechos de supervivencia, desarrollo, protección y participación), posibilitó la creación del Servicio de Defensorías del Niño y el Adolescente (DNA). Se consideró entonces fundamental que las experiencias de la sociedad civil organizada para la defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes debían fortalecerse y proyectarse a los municipios, escuelas, parroquias, organizaciones sociales de base, organismos no gubernamentales y a la comunidad en general. Para ello, la Defensoría del

Niño, Niña y Adolescente (DNA) debe ubicarse dentro de las instituciones más cercanas a la población (los gobiernos locales, las instituciones públicas y privadas y las organizaciones de la sociedad civil), ofreciendo sus servicios, respaldados por personas idóneas en la solución de conflictos familiares, allí donde se hayan violado los derechos del niño, niña y adolescente, pues esa es su finalidad; la de *promover y proteger* los derechos de niñas, niños y adolescentes.

El Código de los Niños y Adolescentes⁹ ratifica la necesidad de contar con este tipo de servicio, el mismo que se enfrenta a un cúmulo de problemas que afectan a la niñez y la adolescencia de nuestro país, señalados en el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010. Por este motivo, después de la creación de las primeras Defensorías del Niño y del Adolescente, en junio de 1993, hoy se encuentran en todo el territorio nacional más de 1,719 defensorías¹⁰ que funcionan en municipalidades provinciales y distritales, en centros poblados menores, en centros educativos, en iglesias, en organizaciones sociales de base, en organizaciones no gubernamentales (ONG), en centros de salud, en PNP, etc. Además, el propio Código, en su artículo 44, establece que la Defensoría del Niño y Adolescente “puede estar integrada por profesionales, así como por personas de la comunidad debidamente capacitadas y acreditadas para el ejercicio de sus funciones”, permitiéndose de esta manera que cualquier persona pueda asumir su compromiso con la niñez y la adolescencia.



Por otro lado, en el transcurso de este proceso histórico también se han dado normas que han fortalecido la institucionalización de DNA's que vienen funcionando en algunas instituciones. Así tenemos el caso de las Defensorías Municipales del Niño y Adolescentes, más conocidas como DEMUNA¹¹ Algo similar ocurre con las Defensorías Escolares del Niño y el Adolescente, conocidas como DESNA¹², pues en diciembre de 2001 fueron creadas con la finalidad de fortalecer a las Defensorías Escolares del Niño y del Adolescente en los Centros Educativos de todo el país. Desde los gobiernos locales se ha propiciado la formación de los

8 Convención sobre los Derechos del Niño, Resolución Legislativa N° 25278 de 04 de Agosto de 1990, artículo 32.

9 Promulgado el 02/08/2000 publicado el 07/08/2000 mediante Ley No. 27337.

10 MIMDES-SDD-DINNA, Estadísticas año 2009, Lima Perú.

11 Ley Orgánica de Municipalidades- Ley No. 27972, 2001.

12 Ministerio de Educación, Directiva No. 032-2001/VMGP, modificada por la No.048-2006-VMGP



COMUDENAS (Comités Municipales por los derechos del Niño y Adolescente), en 45 municipios. Desde la sociedad civil se han generado instancias de trabajo, como la Comisión Nacional por los Derechos de la Niñez y Adolescencia, y en otros espacios de la comunidad tales como Parroquias y Comunidades en general.

Básicamente, las estrategias a favor de la niñez y la adolescencia en el Perú se han caracterizado por:

- Proclamar la doctrina de protección integral y la universalidad de los derechos, aunque en la práctica se da un enfoque asistencial con programas específicos y aislados con respecto a la programación integral, dirigidos a los niños y adolescentes.
- Plantear políticas de atención integral, pero que en la práctica resultan de ejecución a nivel sectorial independiente (justicia básica, salud básica, educación básica, etc.).
- Enfatizar el aspecto legal, relegando o dejando de lado el trabajo preventivo promocional.

En nuestro país se han elaborado Planes Nacionales de Acción por la Infancia y Adolescencia desde 1992 hasta el actual 2002-2010, constituyendo un esfuerzo multisectorial e institucional que requiere un tiempo no menor de diez años. Este Plan demostró unanimidad respecto a la necesidad de romper desde la niñez y la adolescencia el circuito de reproducción de la pobreza, mediante políticas públicas, respecto a las cuales el MIMDES cumple un papel muy importante, y dentro de él la SDD-DINNA.

El primer Plan Nacional de Acción por la Infancia (período 1992-1995), orientó sus líneas centrales de

acción hacia la Infancia en riesgo y la adolescencia en conflicto con la ley. Posteriormente, en el segundo Plan Nacional de Acción por la Infancia (período 1996-2000), se planteó tres objetivos centrales: de supervivencia, de protección y de desarrollo, con cinco programas interinstitucionales para cumplir las metas suscritas en la Cumbre, los cuales son: Salud, Alimentación y Nutrición, Educación, Agua y Saneamiento, Promoción y Protección de la Niñez y la Adolescencia. En abril del 2002 se aprobó el penúltimo Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia - PNAI (período 2002-2010), el cual tiene los siguientes principios rectores: Igualdad de oportunidades para todos, priorizar la niñez como sujeto de derechos y sustento del desarrollo; considerar el interés superior del niño y su derecho a participar; y la familia como institución fundamental para el desarrollo del ser humano. En el año 2012 por Decreto Supremo No. 001-2012-MIMP se aprobó el último Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2012-2021¹³. En este plan también se prioriza la acción pues invertir en ellas contribuirá a parar la transmisión de la pobreza y la violencia en las siguientes generaciones, lo que hará sostenible a todos los habitantes, principalmente a los niños, niñas y adolescentes.

Los problemas de los derechos de la niñez y la adolescencia, en un país multicultural y con grandes disparidades sociales y económicas, como es el Perú, no son nada uniformes debido principalmente a su diversidad étnica y geográfica. En esa disparidad, los más afectados son los indígenas de las áreas rurales de la sierra y de la selva, especialmente los de las zonas fronterizas y los de las zonas urbano-marginales de las ciudades. Los problemas de la niña, del niño y del adolescente, siguiendo sus ciclos de vida, comprenden desde el embarazo de la madre, el nacimiento y el desarrollo físico y psicológico, hasta los 17 años de edad.

Estos problemas se agravan en los casos de las poblaciones de bajos ingresos. Así, la carencia de servicios de saneamiento, que afecta a 12 millones de personas, constituye una de las peores causas de la situación de los infantes, porque un número significativo de niños menores de cinco años mueren por enfermedades relacionadas con las malas condiciones del agua y de los servicios de saneamiento. Otros muchos más fallecen por causa del paludismo, las enfermedades

13 Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolecencias 2012-2021- Decreto Supremo No. 001-2012-MIMP. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.



broncopulmonares y la tuberculosis. Un reciente estudio realizado por el Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial en 12 países del mundo, entre ellos el Perú, demuestra que la problemática va más allá de las necesidades de inversiones en infraestructura básica y radica en aspectos estructurales tales como la prestación de servicios accesibles, higiénicos y sostenibles¹⁴ que tienen que ver con la política de gobierno.

En el Perú, el aliado o socio más importante en cuestiones sociales es la UNICEF, quien respalda al MIMDES y particularmente al SNDNA; este sistema viene a ser una organización tipo red, constituido por los actores sociales dirigidos por su ente rector, la SDD-DINNA del MIMDES. La UNICEF, organización no gubernamental internacional, tiene como tarea principal trabajar para que la exclusión y la pobreza dejen de ser obstáculos para el desarrollo de niñas y niños, siendo su principal objetivo apoyar el desarrollo de políticas públicas equitativas e integradoras que promuevan y sostengan sus derechos. En el Perú, una de las prioridades ha sido convertir los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño en el eje central de las políticas del Estado dirigidas a la infancia. En este sentido, UNICEF promueve el Plan Nacional de Acción por la Infancia - PNAI 2002-2010, presentado por el Perú en mayo del 2002. UNICEF organiza su trabajo en el Perú a través de programas de cooperación de cinco años. La cooperación de UNICEF para el período 2006-2010 está organizada en los siguientes sub-programas:

- Políticas y abogacía por los derechos de la niñez: generación de políticas y la abogacía requerida para la movilización de recursos a favor de la infancia a nivel nacional.
- Desarrollo de capacidades descentralizadas para el cumplimiento de los derechos de la Infancia; este subprograma se enfoca en algunas regiones andinas y amazónicas en las que la inequidad y exclusión social son especialmente acentuadas y la situación de los derechos de la niñez particularmente vulnerable.
- Sobrevivencia y desarrollo infantil: apoyo a los esfuerzos nacionales para la reducción de indicadores de bajo peso al nacer, desnutrición crónica, deficiencias de micro nutrientes, mortalidad materna e infantil, entre otros.

- Mejoramiento de la calidad de la educación básica: junto con otros aliados, promueve la mejora de la calidad de la enseñanza por parte del docente, el incremento del gasto social en la educación, la no discriminación y la culminación de la educación básica, con logros de aprendizaje básicos y habilidades para la vida, poniendo énfasis en la educación de las niñas.
- Protección de los derechos de la niñez: profundización en el conocimiento de las causas estructurales y subyacentes de la violencia que afectan los derechos de la niñez. Además, apoya el fortalecimiento y capacidad de respuesta intersectorial por parte del estado respecto al mejoramiento de los servicios públicos orientados a la atención de la infancia víctima de violencia.
- VIH-SIDA y niñez: promoción de la universalización del acceso a la consejería y servicios de tamizaje del VIH para los adolescentes, las mujeres gestantes y sus parejas con VIH, huérfanos o con familias afectadas por la enfermedad.

La UNICEF apoya con el financiamiento de proyectos a favor de la niñez, dado que el Estado peruano no dispone de recursos presupuestales suficientes para que el Sistema Nacional de Defensoría del Niño, Niña y Adolescente (SNDNA) pueda coordinar las acciones de defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Los proyectos que financia la UNICEF son:

- Iniciativas locales para la inclusión social que contribuyan a la creación, en un marco de participación, de intervenciones estratégicas con hincapié en el acceso igualitario a servicios sociales de calidad y pertinentes desde el punto de vista cultural.
- Promoción y supervisión de los derechos de los adolescentes en el ámbito nacional; asimismo, apoyo al establecimiento de políticas públicas incluyentes destinadas a promover la vigencia de los derechos de la infancia y la mujer.

En el último Plan Nacional de Acción por la Infancia - PNAI 2012-2021 presentado por el Perú hace dos años, el UNICEF ha diseñado el Programa de Cooperación para el período 2012-2016 a través de siguientes componentes:

- Políticas, inversión social y generación del conocimiento.

¹⁴ Jae So, Directora del Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial. Comentario en GESTIÓN jueves 20 de agosto del 2009. página 30.



- Supervivencia y desarrollo infantil.
- Educación básica, equitativa y de calidad

El Plan Nacional de Acción del gobierno incluye también estas prioridades, y tanto el gobierno como la UNICEF supervisan la ejecución del mismo. La UNICEF ha estado trabajando con la población indígena en la Amazonía desde hace algunos años; la definición de políticas incluyentes en esa región son recientes y diferentes, de acuerdo a cada una de las poblaciones indígenas. Una de las metas es contribuir a disminuir en 20% la mortalidad infantil, entre otros. El gobierno ha establecido medidas para la difusión de campañas de información, educación y comunicación sobre los derechos sexuales y de reproducción, así como la incorporación de prácticas locales compatibles con las prácticas prenatales y de alumbramiento seguro; también promueve la demanda y la adecuación cultural de los servicios de maternidad en las zonas rurales donde predomina la población indígena. En este sentido, son ejemplares las experiencias desprendidas del Programa de Maternidad sin Riesgo de la UNICEF en Cajamarca, Cuzco y Apurímac, pues las intervenciones

para promover los alumbramientos en instituciones han producido resultados favorables.

El Banco Mundial, “socio” o “donante”, es otro organismo internacional que apoya también a este sector con estudios o investigaciones que contribuyan a que los pobres sean atendidos y, sobre todo, se les permita participar en la etapa de planificación y diseño de los proyectos ya que los servicios deben responder a una demanda y necesidad sentida por la población. Estos estudios aportan en experiencias exitosas basadas en modelos de gestión local y alianzas público-privadas, entre la academia, los centros de investigación en donde UNICEF pone sus conocimientos y el de sus aliados al servicio de la infancia peruana. Orientando de esta manera, al desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de las comunidades pobres de las zonas periurbanas. A pesar del apoyo de UNICEF, todavía es necesario fortalecer a las instituciones públicas y privadas para poner en marcha, monitorear y dar seguimiento a políticas públicas efectivas que prioricen la defensa de los derechos de la infancia en el Perú. Existen otros, pero los más relevantes ya han sido mencionados.