



Save the Children

**Estudio sobre las barreras
que limitan el acceso
de niños y niñas indígenas
a servicios de protección
en relación con
todo tipo de violencia**

RESUMEN EJECUTIVO

ÍNDICE

ESTUDIO SOBRE LAS BARRERAS QUE LIMITAN EL ACCESO DE NIÑOS Y NIÑAS INDÍGENAS A SERVICIOS DE PROTECCIÓN EN RELACIÓN CON TODO TIPO DE VIOLENCIA. RESUMEN EJECUTIVO

Lima, Perú
Agosto de 2013

Este resumen ejecutivo fue elaborado por el Equipo de Incidencia en Derecho: José Carlos Agüero, Sofía García y Ronald Gamarra.

Resumen ejecutivo elaborado a pedido y producido por Save the Children.

© **Save the Children International**

Calle La Santa María 120 - San Isidro, Lima - Perú
Teléfono: (51-1) 422 9292 / Fax: (51-1) 440 1462
info.peru@savethechildren.org
www.savethechildren.org.pe

INTRODUCCIÓN	5
I. MARCO CONCEPTUAL	7
1. Enfoques y criterios	7
2. Niños, niñas y adolescentes indígenas en el Perú	8
3. Definiciones principales	9
II. CONSTATAIONES MARCO DEL ESTUDIO	13
1. Perfil de los/as usuarios/as	13
2. Tipología de casos más frecuentes	13
3. Capacidad de uso del sistema por parte de los/as usuarios/as	14
4. Uso efectivo de los servicios de protección por parte de los/as usuarios/as	15
5. Satisfacción de los/as usuarios/as	16
6. Perfil y capacidades de los prestadores de servicios	16
7. Recursos con que cuentan los prestadores de servicios	17
8. Conocimiento y ejercicio de su rol	18
III. PRINCIPALES BARRERAS IDENTIFICADAS POR EL ESTUDIO	19
1. Barreras de disponibilidad	19
2. Barreras de accesibilidad	23
3. Barreras de adaptabilidad	28
4. Barreras de aceptabilidad	31
IV. CONCLUSIONES	33
V. RECOMENDACIONES	37

INTRODUCCIÓN

El estudio está orientado a identificar las barreras que dificultan o impiden el acceso de niños y niñas indígenas en la zona quechua (Apurímac, Ayacucho, Cusco, Huánuco y Huancavelica) a servicios de protección en relación con todo tipo de violencia (abuso sexual, violencia propiamente dicha, explotación y negligencia). Aporta lineamientos y propuestas para un efectivo funcionamiento del vigente Sistema Nacional de Atención y Protección de la Niñez (Ley N° 26518), así como el mejoramiento de aspectos legales para tal fin, tomando en cuenta un enfoque de género, intercultural y de derechos.

Los principales objetivos específicos del estudio son: identificar situaciones de vulneración de los derechos de las niñas y niños indígenas que están siendo atendidos en los servicios de protección, en particular para la atención a casos de violencia; recopilar información sobre las características de los servicios de protección (recursos materiales, recursos humanos y su formación, accesibilidad) y su capacidad para atender a niños y niñas indígenas; y analizar la percepción de los operadores de servicios sobre las dificultades que enfrentan para la atención a las niñas y los niños de cultura quechua u otra cultura originaria del Perú.

También, recopilar y sistematizar información sobre los vacíos y deficiencias legales existentes para asegurar la protección de los niños, niñas y adolescentes contra todas las formas de violencia, así como analizar la percepción de los usuarios sobre los servicios, su atención, el nivel de credibilidad y confiabilidad, y su capacidad de resolución de problemas o denuncias presentada por los usuarios.

La metodología empleada es exploratoria y, como tal, parte de presentar una visión general y aproximada del objeto de estudio. Es un estudio flexible que parte de descripciones generales, sin necesariamente organizarse sobre una hipótesis, ya que no cuenta con información suficiente para definirla en estos términos. La perspectiva del estudio se desarrolla tomando un problema amplio (en este caso, el acceso a servicios de protección de la

niñez indígena), para luego identificar algunos problemas derivados que pueden dar lugar a futuras investigaciones.

Se aplicaron dos cuestionarios estructurados, los que permitieron contar con información cualitativa y otra que sería trabajada cuantitativamente. Se diseñó una muestra razonada (o intencionada) de usuarios/as a fin de conocer tanto usuarios como prestadores de servicio, con mayor o menos contacto con población rural.

Para la selección de los/as usuarios/as que serían entrevistados se determinó identificar sobre el terreno, en primer lugar, a los/as usuarios/as del servicio de la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente (Demuna) porque la literatura previa indicaba que era la institución más recurrida y directamente vinculada a la protección de los niños, niñas y adolescentes (NNA). Los criterios mínimos para seleccionar a los/as usuarios/as que serían entrevistados fueron: personas que hubieran hecho uso de algún servicio de protección; que el uso del servicio hubiera tenido relación en primer lugar con derechos de los NNA y, en su defecto, con violencia familiar, y que fueran mayores de edad.

La calidad de “indígena” de los/as usuarios/as entrevistados/as para este estudio debe ser entendida, en este trabajo, como una convención operativa que nos permite estudiar a nivel exploratorio el tema. Las regiones trabajadas se encuentran entre las que tienen mayor población quechua. Los distritos seleccionados también poseen amplia población quechua y están rodeados de comunidades campesinas.

Los prestadores de servicio fueron entrevistados procurando cubrir el espectro de autoridades que en cada distrito cumple roles relacionados con la protección de los derechos de los NNA. En la práctica, esta lista fue muy variada.

Las entrevistas fueron realizadas con cuestionarios estructurados, lo que nos permitió obtener información factible de ser trabajada en tablas de frecuencia. También se realizó preguntas abiertas, las que nos permitieron obtener opinión.

I. MARCO CONCEPTUAL

1. Enfoques y criterios

El análisis de la información recopilada en el estudio “Sobre las barreras que limitan el acceso de niños y niñas indígenas a servicios de protección en relación con todo tipo de violencia” se realizó teniendo en consideración el enfoque de derechos humanos y, sobre todo, lo que se llama las obligaciones del Estado para la realización de los derechos (disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad de los servicios).

Considerando que tanto la Demuna, las comisarías y los juzgados de paz o el Poder Judicial actúan bajo la forma de atención-resolución de casos también se tuvo en cuenta los criterios de recurso efectivo, debido proceso, resoluciones ajustadas a estándares de derechos humanos y cumplimiento efectivo.

Además, tomó en cuenta los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño: a) la participación de la niñez indígena, tomando como base que son sujetos de derechos y el protagonismo que les otorgan los instrumentos jurídicos internacionales, como la Convención sobre los Derechos del Niño y sus dos protocolos facultativos ratificados por el Estado peruano, y el Convenio 169 de la OIT; b) la participación de la comunidad, como corresponsables de la tutela de los derechos humanos de niños y niñas, por lo que el estudio revisará los mecanismos de participación de los actores sociales.

Como enfoques transversales para el diseño de la metodología, las herramientas y el análisis ulterior se consideró: a) Enfoque de derechos humanos de los niños y niñas, evaluando, en base al principio del interés superior del niño, las consideraciones que estos servicios tienen respecto a la niñez indígena de nuestro país; b) de género, teniendo en cuenta las particularidades que representan la especial condición de vulnerabilidad de las niñas rurales respecto a la violencia y que este enfoque se ha encargado de desarrollar; c) interculturalidad, tomando como base lo planteado a

este respecto por los instrumentos jurídicos internacionales; así como las recomendaciones planteadas por diversos estudios sobre la discriminación en el Perú.

El estudio se enmarca en procesos nacionales y globales sobre el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, que impone al Estado la responsabilidad, en los niveles nacional, provincial y municipal, de garantizar el derecho de los NNA de vivir libres de violencia. Ello a través de la debida diligencia, la prevención, la protección, la investigación, la sanción y la reparación, mediante el acceso a los servicios de protección que el Estado debe garantizar, sobre todo en aquellos lugares donde más se necesite, tales como “niños en situaciones de vulnerabilidad potencial: los niños indígenas o pertenecientes a otras minorías étnicas”, donde el abandono de estos es uno de los mayores problemas. El Estado debe garantizar los derechos humanos de los NNA a través de un enfoque basado en estos derechos.

Las precedentes consideraciones teóricas, de política y enfoques permiten una mejor comprensión de la realidad del sistema de protección, de su potencial para atender a los niños y niñas indígenas, y de los problemas concretos que enfrentan prestadores y usuarios para hacer realidad el derecho a la protección.

2. Niños, niñas y adolescentes indígenas en el Perú

La niñez indígena en el Perú, según el Censo de 2007 (de tres a 17 años de edad), representa el 26% del total de la población indígena. La incidencia de pobreza en la población indígena es casi el doble de la que registra la población cuya lengua materna es el castellano. Esto es más notorio en la niñez indígena, de la cual el 78% vive en hogares pobres, en contraste con el 40% de niños cuya lengua materna es el castellano. El 45% de niños indígenas pobres se encuentran en extrema pobreza, y en la Amazonía la incidencia es de 86% de niños indígenas en pobreza total y 49% en pobreza extrema. El 46% de niños quechuas viven en pobreza extrema, así como 30% de los niños aymaras. Las regiones con mayor incidencia de pobreza son también aquellas con mayor concentración de niños indígenas: Huancavelica, Apurímac, Ayacucho y Puno. De las regiones seleccionadas para el proyecto, las que tienen mayor concentración de NNA indígenas son Huancavelica (56%) y Ayacucho (53%). Huánuco y Cusco cuentan con 24% y 45%, respectivamente.

En lo que respecta al acceso a la educación, en el rango que va de los tres a cinco años, 55% de niños que hablan castellano va a la escuela, en contraste con el 32% indígena. La tasa de desnutrición crónica en niños menores de cinco años está por encima del promedio nacional (18%), en regiones donde más de la cuarta parte de los niños tienen lengua materna originaria. Es el caso de Puno, Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cusco y Huancavelica. En las veinte provincias con mayor proporción de NNA indígenas hay escasa disponibilidad de servicios de salud. La mayoría de estos pobladores, con escasa oferta de servicios de salud, vive en zonas rurales, lo que produce costos adicionales de acceso, como el transporte y el tiempo (de horas y hasta días). Más de la mitad de comunidades indígenas no cuentan con puestos de salud.

3. Definiciones principales

3.1. Niñez indígena

Se estima que el número de niños, niñas y adolescentes indígenas en la región está entre 15 y 18 millones. El bajo registro de nacimiento entre las poblaciones indígenas y las limitaciones en los censos nacionales contribuye, en parte, a que la niñez indígena no se vea reflejada en las estadísticas nacionales ni regionales. Son, por lo tanto, un grupo con escasa visibilidad y, en muchos casos, doblemente marginado. Cuatro de los cinco países con mayor presencia indígena (Bolivia, Perú, Guatemala y Ecuador) se encuentran entre los países con las más altas tasas de mortalidad materna, entre los años 1990 y 1999.

Para UNICEF, los niños indígenas, con frecuencia, experimentan discriminación en las escuelas. Esta discriminación se refleja en la prohibición de algunas de sus manifestaciones culturales, como el uso de sus vestimentas, o llevar su peinado habitual. Así como las altas tasas de trabajo infantil limitan los resultados en el aprendizaje entre los niños, niñas y adolescentes indígenas. Otro de los problemas de acceso a derechos lo podemos palpar en la amenaza al derecho a la integridad y dignidad física y mental de los niños y niñas indígenas debido a los castigos corporales, negligencia, abuso sexual y doméstico, discriminación de género, y la violencia en las calles, producto del trabajo infantil y la mendicidad.

Por otro lado, los conflictos armados que se han librado en la región en las pasadas décadas han tenido un impacto especialmente cruel en las comunidades indígenas de países como Guatemala, Colombia y Perú. Miles de niños, niñas y adolescentes indígenas han sido asesinados, violados y sometidos a trabajos altamente riesgosos y vinculados a grupos armados.

3.2. Principios y directrices básicos

a) Primacía de los derechos humanos

Los derechos humanos son inherentes a todos, sin distinción alguna ni discriminación. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes son derechos humanos, y se encuentran señalados en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de las Naciones Unidas.

Los niños, niñas y adolescentes indígenas tienen derechos individuales, como los que están señalados en la Convención sobre los Derechos del Niño. Además, en la medida en que estos individuos son parte de un pueblo o comunidad indígena, este derecho adquiere una connotación de derecho colectivo. En ese sentido, debemos tomar en cuenta los derechos individuales de los niños, niñas y adolescentes indígenas en consonancia con la particularidad de su cultura, de su modo de ver la vida, de su propia identidad en relación con los derechos propios del pueblo o comunidad indígena al que pertenecen.

La Convención sobre los Derechos del Niño establece derechos universales. Los niños y niñas indígenas no son diferentes de cualquier otro niño o niña, por ello, no se los debe dejar de lado.

b) Las medidas de protección y los principios aplicables a los derechos de los niños y niñas según la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)

• El principio de protección especial del niño

De acuerdo con los instrumentos internacionales, los niños tienen derechos especiales, gozarán de especial protección y serán provistos de las oportunidades y recursos necesarios para desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente de manera normal y sana, y en condiciones de libertad y dignidad.

• Principio de no discriminación

La no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley sin ninguna discriminación, constituye un principio básico y general relativo a la protección de los derechos humanos. En ese sentido, se prohíbe cualquier discriminación en virtud de la ley y garantiza a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

• Perspectiva de género

La mayoría de víctimas de trata son mujeres y niñas destinadas a la explotación sexual y laboral. Por ello, una de las estrategias para abordar el tema de la trata de personas es tomar en cuenta que uno de los factores de discriminación es la violencia basada en género: “debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.

• Interés superior del niño

El interés superior del niño es uno de los principios generales de la CDN, considerado por el Comité de los Derechos del Niño como el principio rector y guía de aquella, pues garantiza la efectividad y satisfacción de los demás derechos.

El interés superior del niño no puede desatenderse o vulnerarse en favor del interés superior del grupo. En ese sentido, se deberá tomar en cuenta los derechos culturales del niño indígena y su necesidad de ejercerlos colectivamente con los miembros de su grupo.

• Participación y respeto de las opiniones de los niños y niñas indígenas

Los NNA indígenas tienen derecho a expresar su opinión y a ser oídos. En ese sentido, en consulta con las comunidades interesadas y con la participación de los niños en el proceso de consulta, se deberían adoptar medidas especiales, tales como disposiciones legislativas y políticas para proteger a los niños indígenas. La participación de

los niños y las niñas indígenas es primordial para comprender y no vulnerar sus derechos como integrantes de un colectivo.

- **El derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo**

Los NNA tienen derecho a la supervivencia y al desarrollo, así como a un nivel de vida adecuado.

c) **Medidas especiales de protección**

Existen ciertas circunstancias en las que los NNA indígenas se encuentran más expuestos o vulnerables a momentos de mayor vacío en el deber de protección que tienen los Estados para con ellos: los niños en los conflictos armados, los niños refugiados y los niños desplazados, los que se encuentran bajo explotación económica, y aquellos bajo explotación sexual y trata. A ellos el Estado debe brindarles medidas especiales de protección.

II. CONSTATAIONES MARCO DEL ESTUDIO

1. Perfil de los usuarios/as

La mayor parte de usuarios fueron mujeres (90%). El 77% habla quechua o maneja tanto el español como el quechua (45%). Hay un porcentaje elevado de convivientes (43%), y al menos la mitad tiene entre uno y dos hijos. Se dedican mayormente a labores del hogar o a la agricultura (42%). Más de la mitad de ellas no ha terminado la escuela (52%), no tienen experiencia mayor ocupando cargos en sus localidades y han vivido, sobre todo, en sus pueblos. Estas usuarias también se definen en un importante porcentaje como cabezas de sus hogares (35%).

Que las usuarias son mayormente mujeres se corrobora con la entrevista a prestadores de servicios. Estos señalan que son las madres, en un 67%, quienes acuden a denunciar los casos de maltrato a los menores.

La abrumadora mayoría de los prestadores de servicios entrevistados para este estudio no señala que los niños, niñas y adolescentes actúen directamente como denunciantes de casos.

2. Tipología de casos más frecuentes

Los casos más frecuentes señalados por los usuarios en relación con los derechos de los niños, niñas y adolescentes, tanto en provincias del interior como en capitales de regiones, son las agresiones verbales y físicas, y la agresión sexual. Además del incumplimiento de obligaciones alimentarias, disputas por tenencia de los hijos y reconocimiento de filiación.

Una situación frecuente, mencionada por los prestadores de servicios en las entrevistas y poco documentada, es el “abandono” de los hijos por parte de los padres. Esta situación es señalada por profesores, policías y autoridades en general.

Para casi todos los prestadores de servicios, los casos de niños, niñas y adolescentes están vinculados a casos de violencia familiar genérica. Se

les identifica y trata como un apéndice de este paquete. La mayoría de casos que llega a los prestadores de servicios de protección se originan en situaciones de abandono o de violencia familiar; en particular, contra la cónyuge o conviviente. Y atendiendo estos casos es que se verifica que también son afectados niños, niñas y adolescentes; es decir, los hijos e hijas. Lo mismo se puede desprender de las entrevistas a las usuarias. Ellas, en muchas ocasiones, han acudido a las autoridades por sus propios casos y de paso señalado, como daño colateral, la violencia que sufren los niños.

Los casos de agresión sexual que se denuncian ante las entidades de protección representan una cantidad considerable dentro del conjunto de agresiones (17% del total). Sin embargo, asumimos que se trata de una cantidad que dista mucho de reflejar el número real de casos que suceden en la realidad. Podemos afirmar esto debido a los numerosos testimonios recogidos en el trabajo de campo, que afirman la tendencia social a “resolver” estos casos en el seno familiar o con un arreglo directo con el agresor.

3. Capacidad de uso del sistema por parte de las usuarias

Las usuarias identifican gran cantidad de alternativas a las que acudir, cuando se trata de un caso de derechos de los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, la mayor parte de las usuarias menciona con mayor frecuencia a la Demuna (24.5%), a la Policía Nacional del Perú (PNP) (15.6%) y a los jueces de paz letrados y no letrados que, en conjunto, son mencionados por el 16.3%. Luego vienen los fiscales y los tenientes gobernadores, mencionados respectivamente por el 7% y el 7.8% de usuarios.

De este número amplio de instituciones mencionadas, las más apropiadas para resolver este tipo de casos con NNA les parecen igualmente la Demuna (37%), la PNP y la Fiscalía. Los jueces de paz, letrados y no letrados, son mencionados como apropiados solo por el 8% de usuarios. Un importante número de usuarias señala que ninguna de estas instituciones les parece la adecuada (16%).

Se puede apreciar que la consideración a la Demuna como entidad adecuada es largamente superior a la del resto de instituciones, lo cual expresa el prestigio relativo de esta entidad entre las que ofrecen servicios de protección.

4. Uso efectivo de los servicios de protección por parte de las usuarias

La mayor parte de las usuarias se presentó solo una vez ante las autoridades que mencionó, en relación con diferentes tipos de casos. Una proporción considerablemente menor asistió específicamente por un caso de violencia contra NNA. En general, las usuarias usan muy restringidamente lo que sí conocen y, en los casos de violencia contra las niñas, niños y adolescentes, muchas veces no acuden.

Casi cuatro usuarias de cada diez entrevistadas jamás recurrió ante ninguna institución para denunciar o buscar alguna forma de solución a problemas que tuvieran relación con NNA. Es interesante notar que la menor recurrencia se da entre personas que tienen como idioma materno solo el español (52% no acudió nunca), mientras que las usuarias más frecuentes, que acudieron al menos una vez, tienen como idioma materno solo el quechua (65%).

En términos prácticos, sus casos los atendieron en la Demuna o en la PNP, que fueron también las autoridades ante las cuales acudieron en primera instancia (37% y 22%, respectivamente).

Cruzando la información recabada, se concluye que los casos de violencia y maltrato contra niñas, niños y adolescentes se denuncian muy poco. Forman una cantidad marginal del universo de casos que ven los prestadores de servicios de protección de derechos.

El total de casos (incluyendo los de adultos y menores) que ve el promedio de los prestadores no es numeroso. El 60% ve, como máximo, un promedio de un caso al día, y el 30% ve menos de diez casos al mes.

Ahora bien, del conjunto de casos que atienden estas instituciones, la mayoría no ve los de maltrato a niñas, niños y adolescentes, y algunos funcionarios públicos dicen que no los ven en absoluto. El 67.2% de los prestadores de servicios considera que los casos relacionados con violencia hacia los niños, niñas y adolescentes no supera la décima parte del total de casos que ven en sus oficinas.

5. Valoración de los servicios según las usuarias

Ocho de cada diez usuarias sienten que las atendieron bien en los servicios de protección a los cuales acudieron. No obstante, la mitad de las usuarias considera que no se cumplió con la solución acordada (52%).

En general, hay una evaluación positiva de las usuarias con respecto a cómo fue su relación con las autoridades que atendieron sus casos. Tomando en cuenta que gran parte tiene relación sobre todo con la Demuna, esto habla positivamente sobre todo de esa instancia, pero no exclusivamente.

Estos datos indican ciertamente que una cuestión es la satisfacción de las usuarias con el trato recibido en los servicios a los cuales acudieron y otra, muy distinta, la que pueden sentir con la solución alcanzada, que es sensiblemente menor.

En general, hay facilidad para acceder a las instancias, el horario es adecuado y el trato no se considera malo. Sobre todo, se valora el uso del idioma nativo como el aspecto con mayor aprobación. Los que tienen mayor cantidad de desaprobación son las instalaciones y equipos, el tiempo empleado en resolver el caso y la cantidad de empleados.

Esta percepción se complementa y concuerda con la entrevista a prestadores de servicios de protección, quienes en un 80% señalan que el local de atención es cercano, que el costo casi siempre es cero y que, por lo general, el local queda en un sitio reconocible para todos.

Finalmente, la mayoría de las usuarias sostiene que volvería a recurrir al servicio, lo cual revela, pese a todo, una sensación de satisfacción elevada.

6. Perfil y capacidades de los prestadores de servicios

Entre los prestadores de servicios de protección, cuatro de cada diez son mujeres, lo que representa un predominio numérico de los varones. Solo el 28% de prestadores de servicios tenía el quechua como idioma materno; actualmente lo habla el 42%, además del 26% que lo entiende parcialmente. Sumados ambos, dan dos tercios del total de prestadores (68%).

El 85% de los prestadores entrevistados se dedica casi exclusivamente a su trabajo como funcionario público o como autoridad local. Una inmensa mayoría, superior al 70%, tiene estudios universitarios completos o incompletos.

Casi la mitad de los prestadores de servicios entrevistados tiene una presencia en la localidad de larga data, superior a veinte años (48%), lo que los hace realmente conocedores de la microrrealidad de sus localidades y, seguramente, contribuye a su legitimidad. Solo el 20% radica en el lugar donde trabaja menos de un año y, sobre todo, destaca en sectores como salud, policía o administración de justicia.

Sin embargo, en el cargo que actualmente ocupa, un 41% lleva menos de un año, y el resto un tiempo superior: un 20% tiene cinco años. Observando en detalle, notamos que los cargos de administración de justicia, como jueces y fiscales, mayormente están en los de hace ya largo tiempo, pues son nombramientos por concurso y hay la tendencia a establecerse y hacer carrera. Supuestamente, esta mayor permanencia debería otorgarles un conocimiento más amplio de su entorno, sus problemas y el afinamiento de sus estrategias de intervención. Sin embargo, según la opinión de los usuarios y de personas informadas, como comisionados de la Defensoría del Pueblo, entre ellos se produce más frecuentemente la indolencia y burocratización.

7. Recursos con que cuentan los prestadores de servicios

Los prestadores entrevistados señalan contar con personal de apoyo, aunque ello varía según el funcionario público o el tipo de autoridad que ejerza. En realidad, es común observar que la PNP, el Ministerio Público, el Poder Judicial y los centros de salud señalen que cuentan con personal adicional. En el caso de las Demunas, este porcentaje es menor.

La inmensa mayoría de prestadores de servicios cuenta al menos con una computadora (95%) y una impresora (75%). Aunque en muchos casos, señalan que se trata de equipos obsoletos, regalados o de su propiedad. Esto es más evidente en el caso de la PNP.

El 50% señala que tienen códigos penales o civiles, códigos sobre el niño y el adolescente, legislación en general, así como manuales referidos a su

propia función. Pese a ello, por la observación de campo realizada, podemos afirmar que estos porcentajes son menores.

Solo el 30% señala tener un espacio o lugar especial en sus oficinas para atender a niñas, niños y adolescentes. Un 34% sostiene que no cuenta con ningún espacio o cualquier otro elemento que favorezca la atención respetuosa de niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo.

Un 23% refiere no contar con personal adecuado para atender a niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo. Un 42% señala que, aunque ellos personalmente no sepan quechua, cuentan con algún miembro del personal que sí lo habla (41.7%). También dicen tener personal capacitado en derechos humanos (31%) y en derechos de los niños, niñas y adolescentes (25%).

8. Conocimiento y ejercicio de su rol

Teóricamente, los funcionarios públicos conocen su roles. Por lo general, saben que deben recibir y derivar los casos de violencia hacia los niños, niñas y adolescentes. Saben también que son los fiscales y los jueces quienes pueden dictar medidas de protección.

Los prestadores de servicios sostienen, en poca medida, que otorgaron medidas de protección alguna vez, y que estos casos corresponden casi exclusivamente a fiscales y jueces. Sin embargo, hay una gran confusión respecto de lo que esto significa para las autoridades. Esta es otra de las grandes constataciones del estudio: no se sabe lo que significan las medidas de protección ni cómo ejercerlas.

III. PRINCIPALES BARRERAS IDENTIFICADAS POR EL ESTUDIO

Este estudio, aunque exploratorio, nos ha permitido identificar barreras u obstáculos correspondientes a cuatro variables de evaluación del cumplimiento y realización de derechos: 1) la disponibilidad del servicio de protección; 2) la accesibilidad del servicio de protección; 3) la adaptabilidad del servicio de protección; y 4) las barreras de aceptabilidad del servicio de protección.

Por ello, las presentamos en ese orden. Sin embargo, como será evidente, muchas de las situaciones y problemas que se detallan –y que se presentan como componentes de un determinado tipo de barrera– en realidad, por su complejidad y por la propia dinámica social, están muy articuladas. Debido a ello, una barrera puede ser al mismo tiempo de disponibilidad, adaptabilidad o accesibilidad.

1. Barreras de disponibilidad

El criterio de disponibilidad se refiere a la existencia de los servicios y los mecanismos correspondientes de protección, a su adecuada distribución territorial con respecto al grupo al cual están destinados, a la adecuada proporción y densidad de sus servicios, y a la gratuidad de estos.

Las barreras identificadas con relación a esta variable tienen que ver fundamentalmente con la insuficiente cantidad de autoridades que resuelvan conflictos e intervengan en casos de maltrato, sobre todo en las zonas rurales alejadas; con el escaso conocimiento y uso, por parte de los usuarios, de las vías y alternativas ofrecidas por las entidades encargadas de la protección de derechos; con la falta o pocos mecanismos concretos de protección, como son los lugares de acogimiento o refugio; y con la necesidad de generalizar el establecimiento de Demunas en todas las localidades, sin olvidar las más alejadas, por tratarse de la entidad percibida como la más próxima y eficaz ante el maltrato infligido a los NNA.

1.1. No hay servicios disponibles en cantidad y proporción suficientes para atender las necesidades de la población de NNA, esta situación se agrava en las zonas más alejadas

Esta es la barrera más elemental, y da cuenta de la escasez de servicios de protección que puedan proporcionar, ya sean funcionarios públicos, autoridades locales o comunales elegidas u otros, como los que complementariamente aportan algunas ONG o iglesias. Esta barrera se refiere, en primer lugar, a la ausencia de una institución, sea cual fuere su origen o línea administrativa (que dependa del gobierno nacional, regional o municipal, o de otro poder del Estado), que sea capaz de otorgar algún servicio de protección adecuado. También nos referimos, en segundo término, a que aunque físicamente existan algunas instituciones, el efecto de su presencia no genera una diferencia relevante. Para el caso que nos ocupa, es como si no existieran.

La inexistencia de la Demuna es sentida por la población como una carencia muy grave, es muy frecuente en las zonas rurales alejadas y está relacionada también la falta de recursos para crearlas y fortalecerlas.

La Demuna es el principal actor ante el maltrato a niñas, niños y adolescentes, aunque su actuación es básicamente pasiva: espera la llegada de los casos. No obstante, su presencia es clave porque la población la identifica como la encargada de atender este tipo de problemas. Allí donde no hay Demuna, se percibe un fuerte vacío. Se recurre, entonces, al otro actor, que es la PNP, o se acude a la Demuna más cercana, en otro distrito. Muy pocas personas se dirigen al Centro de Emergencia Mujer (CEM) directamente o recurre a otra instancia, como el gobernador o el juez de paz.

En los distritos alejados, donde está la población rural, hay menos autoridades que conocen y atienden de modo confiable casos relacionados con niñas, niños y adolescentes. El “sistema local o comunal de autoridades resolutoras de conflictos”, en este tema, no es una solución.

En las zonas más alejadas están ausentes las autoridades más idóneas. Ahora bien, tampoco las autoridades comunales o locales (ni las antiguas ni las nuevas), encargadas de la resolución de conflictos, cumplen adecuadamente la función de proteger a los NNA. Para este rol, no son útiles.

No se cuenta con lugares de refugio idóneos, estos no existen o no tienen la capacidad ni los servicios suficientes; por lo que, en la práctica, los niños, niñas y adolescentes se ven sometidos a un maltrato en la ruta institucional.

Los lugares que existen son para NNA que han cometido una infracción, no son adecuados ni especializados para los que sufren algún tipo de violencia; por ello, son estigmatizados en los albergues o centros. En muchos casos, al no haber cupo en los albergues, la PNP opta por enviarlos a sus casas. En caso de necesidad de refugio, no es la autoridad quien lo provee, sino los particulares o interesados, con la precariedad y riesgos judiciales que ello conlleva.

Esta percepción de los usuarios es ratificada por las autoridades que prestan los servicios. El problema principal es el de disponibilidad. No existen los recursos, mecanismos, instituciones, ni personal para que la población pueda acudir con casos que involucren a niñas, niños y adolescentes. En lo que se refiere a los albergues, no tienen capacidad para atender la demanda de víctimas, o sencillamente no existen.

1.2. La falta de operatividad de las instituciones que deberían brindar los servicios, en muchos casos, los convierte en “simbólicos”, para efectos prácticos

La PNP es el actor más activo en los distritos, a pesar de que no tiene los recursos necesarios (movilidad, gasolina) para atender las zonas alejadas o los anexos. Los tenientes gobernadores no cumplen con el rol de transmisión de información. En general, el equipamiento no es óptimo, y en el caso de la PNP, muy deficiente.

La PNP actúa en los casos que se le presentan, tiene claro su rol, sabe a quién derivar los casos, arma su atestado, si se trata de casos graves, y se vincula con Medicina Legal, el Ministerio Público o el juez de paz, si los casos no son graves. No obstante, en realidad, proceden con desidia: esto se desprende de las entrevistas. Con bastante frecuencia, la PNP no está disponible para la población rural.

La situación de los demás prestadores de servicios entrevistados tampoco es muy distinta en cuanto al equipamiento, el cual, en general, es mínimo y precario. A diferencia de la PNP, el Ministerio Público, el Poder Judicial y los centros de salud, que cuentan con personal, entidades como las Demunas rara vez lo tienen, y dependen mucho de la voluntad de servicio de sus responsables.

Muchas Demunas muestran similar falta de capacidad operativa.

Esta situación asemeja la Demuna a la PNP, los dos actores principales en este problema. Y ambos tienen la misma carencia: no pueden operar a plenitud, no tienen recursos, no se dan abasto, su cobertura es reducida y no pueden llegar a las zonas alejadas o anexos; debido a ello se limita a esperar las denuncias en sus locales.

1.3. Ausencia o inconsistencia del sistema de protección

El desconocimiento de la realidad institucional por parte del resto de actores es grande; igual su desconexión. Esto lo resienten, por ejemplo, quienes trabajan en casas-refugio, albergues o locales del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF).

En realidad, los servicios, para ser eficientes, deberían actuar como red o, por lo menos, tener algún sistema. Como ello no sucede, es una forma aún más profunda de no estar disponibles, pues si alguna lo está, como la Demuna o la PNP, lo hace de modo aislado, y las soluciones que puede ofrecer a la población no son sostenibles ni están garantizadas. Las autoridades trabajan de modo inconexo, o se “pelotean” los casos.

2. Barreras de accesibilidad

La variable de accesibilidad se refiere al grado de facilidad con que los usuarios pueden llegar a las entidades encargadas de la protección de derechos, solicitar y recibir sus servicios. El objetivo de esta medición es desterrar todo obstáculo que por cualquier razón o motivo se oponga al más libre acceso a estos servicios. En este estudio, enfatizamos las causas culturales, idiomáticas, de hábitos y costumbres, y de género y edad.

Partiendo del enfoque de derechos, se incluye, como guía en el estudio de esta variable, el concepto de los derechos culturales en el sentido del respeto a la diversidad.

Las barreras identificadas bajo esta variable expresan que son relativamente pocos los casos de maltrato a los NNA que llegan a conocimiento de las autoridades; que los casos se suelen “resolver en casa”, por ello se agravan; que las instituciones que podrían cumplir un rol de intermediación para que los casos que se producen lleguen a conocimiento de la autoridad, no lo hacen así; que la Policía Nacional sufre graves problemas de operatividad, a pesar de estar dispuesta a intervenir al conocer un caso; que los casos de maltrato y violencia en contra de los NNA usualmente no se denuncian, llegando al extremo de no denunciar tampoco casos de violencia sexual; y que no se presta la debida atención al maltrato psicológico.

2.1. Los mecanismos de intermediación institucional no son eficientes

Las instituciones llamadas a actuar como detectores de los casos de violencia no cumplen este rol. Las escuelas, los centros de salud, los wawa wasi y las dependencias de INABIF no alertan sobre estos casos.

El hecho que estas instituciones no actúen como correa de transmisión, alerta y detección, es claramente un obstáculo para el acceso a los servicios de protección propiamente dichos, como las Demunas o las autoridades del sistema de justicia. También deviene en un tipo de barrera de adaptabilidad, pues implica una deficiencia en el diseño de la ruta de protección. Si en la zona rural, en general, toda intermediación es débil, no tomar en cuenta esta realidad institucional y cultural menoscaba la garantía de los derechos de los NNA. Incluso, quizá podría ser también un problema de aceptabilidad, si

lo abordamos como un servicio que la población solamente tolera, aunque sabe que no está cumpliendo su rol a cabalidad.

Esta relación entre las diferentes barreras nos muestra la complejidad social y, sobre todo, indica que los obstáculos vienen “en cascada”. Si el diseño de la política y sus herramientas de gestión (en este caso, los servicios de protección) no tienen un enfoque intercultural, no tratará la cobertura como un tema de derechos humanos, sino como uno administrativo. Entonces, habrá escasez de oferta, agravada por dificultades de acceso a lo poco que se ofrece, un diseño que no favorece el uso de los beneficiarios y escasa aceptación. Estos no son problemas inconexos.

2.2. En los usuarios: aspectos culturales o costumbres que inhiben la recurrencia a las autoridades

Son diversas las costumbres o discursos en la población que aún tienen vigencia y que dificultan el acceso de los NNA y sus madres, que son, en la práctica, quienes denuncian casos que afectan los derechos de los niños a las instancias previstas, ya sean autoridades locales o funcionarios públicos.

Los casos de violencia contra niñas, niños y adolescentes “se resuelven en casa” por graves y complicados que sean. Al parecer, pervive una concepción del NNA como un sujeto sin derechos, anexo a sus padres.

Ello con la consecuencia de que en realidad dichos casos no se resuelven, sino que se arrastran, se agravan y se convierten en permanentes o crónicos, debido a que los usuarios creen, por un tema de costumbre, que la violencia es parte de la convivencia, porque así fueron criados por sus padres y estos, a su vez, por los abuelos. Sobre esto existe una gran cantidad de evidencia que proviene tanto de lo que opinan los usuarios, como los prestadores de servicios. Incluso los casos de violencia sexual “se quedan en casa”.

La discriminación por género facilita los arreglos tradicionales, en los que se negocian los derechos humanos de las niñas y mujeres rurales, sin que sus casos sean presentados ante las autoridades competentes.

Los casos de violencia sexual contra niñas no llegan a las autoridades correspondientes, que en este caso debe de ser el fiscal (por la ruta que se crea conveniente, vía la Demuna o policial).

Sin embargo, esta situación podría estar retrocediendo, en tanto sí hay cierto grado de conciencia en la población respecto de que la violación sexual es un hecho muy grave, que amerita la intervención de las más altas autoridades.

La alta tolerancia a la violencia física y psicológica hacia los NNA dentro de las familias dificulta la denuncia. El “umbral” de violencia permitido es muy alto. Solo traspasado este, se denuncia.

Los casos de violencia física y psicológica hacia los NNA no se presentan con frecuencia a las autoridades. De las entrevistas efectuadas, hemos podido observar que las autoridades, y aun los propios usuarios, señalan que ello se debe a que es una práctica, hasta cierto punto, normalizada.

El temor al agresor. Hay una situación de desventaja por parte de las madres y los NNA dentro de la familia. Al no haber posibilidad real de proteger a los denunciados, el temor los paraliza.

La familia acaba funcionando como un cuerpo que se constituye en el espacio de producción de la violencia, aunque también se espera que sea el de denuncia, sin que se generen cambios en la distribución del poder en la unidad doméstica o, por lo menos, se tomen medidas de protección coyunturales. Esto terminará, con frecuencia, en que la familia sea no solo el espacio de producción de la violencia, sino del arreglo. Un arreglo desventajoso para los más vulnerables.

Los cambios culturales en los niños, niñas y adolescentes son percibidos como una amenaza al orden familiar, lo cual hace aún más tolerable el castigo físico correctivo y afecta la denuncia.

Se habla de un “exceso de derechos” de niños, niñas y adolescentes. Se dice también que ahora “no se puede disciplinar a los niños”, ni en la casa ni en el colegio, porque ellos “recurren a los derechos humanos” de una forma irresponsable que no incluye una “conciencia de los correspondientes deberes”. Así, hay cierta tendencia a justificar la violencia o sospechar de las declaraciones de los niños, niñas y adolescentes, o a creerlas desproporcionadas, lo cual dificulta su tratamiento. Las entrevistas a los usuarios y prestadores de servicios nos permiten conocer hasta qué punto se elaboran argumentos que son reiterados y que justifican la violencia hacia los niños, niñas y adolescentes, aun desde el mismo discurso de los derechos.

Según una extendida opinión, hay un desborde del comportamiento de los niños, niñas y adolescentes, los padres no los pueden manejar, hay un exceso de derechos que no tiene su contraparte de deberes.

Los mecanismos tradicionales de resolución de conflictos afectan el derecho al acceso a la justicia de las niñas y las mujeres rurales, debido a que actúan como una instancia previa antes de la denuncia de la violencia sexual a la Fiscalía.

La disposición a conciliar en casos de violencia sexual es reconocida en prácticamente todas las zonas donde se llevó a cabo el trabajo de campo. El “arreglo”, consistente en la reparación o compensación informal de las agresiones infligidas, definitivamente persiste como una práctica extendida, incluso en casos graves, como la violación sexual.

2.3. En las instituciones. Aspectos culturales o de procedimiento que inhiben la denuncia

La falta de confianza de los usuarios ante autoridades del sistema de justicia.

Sobre todo, respecto de los funcionarios del sistema de administración de justicia. La población de zonas alejadas no recurre directamente al fiscal

o al juez, hay una aparente inhibición hacia el trato con las autoridades provinciales, así como una falta de confianza en el servicio. Diversos juicios o prejuicios recaen sobre las autoridades, los que, en conjunto, actúan como inhibidores de la recurrencia. La gente hará lo posible por no judicializar sus problemas, aun cuando deba ceder derechos.

Decepción ante los resultados negativos previsible.

Los servicios no garantizan acceso a la justicia; por ello, los usuarios no usan intensamente los mecanismos de protección ofrecidos por las normas legales y las entidades encargadas de su cumplimiento. El total de casos que suelen ver los prestadores de servicios no es numeroso.

El uso de estos mecanismos es muy incipiente, tímido, parcial y restringido. La tasa de resolución de conflictos por resolución de la autoridad es mínima. Un gran número de casos se han abandonado o archivado (20%), otro (16%) se concilió, y solo un 3% tuvo alguna resolución o sentencia. El resto está “en giro”, situación que muchas veces es una suerte de limbo que disimula el abandono real del caso por parte del usuario o del prestador de servicios.

Los operadores de justicia conocen sus funciones, pero los procedimientos poco eficientes y los resultados adversos generan una imagen y una experiencia que coloca a los usuarios a la defensiva, prestos a abandonar la ruta emprendida.

No hay mayor desconocimiento de la ruta, por lo menos a nivel teórico, tanto en usuarios como en prestadores. Sin embargo, la ruta se abandona en algún momento, sobre todo si llega al nivel provincial. Acá intervienen factores disuasivos como el costo, la distancia y la imagen que se tiene de la autoridad provincial. Con respecto a la ruta, hay varias constataciones importantes: a) no hay un marcado desconocimiento de esta por parte de los prestadores de servicios; b) los usuarios también saben con frecuencia a quién dirigirse privilegiadamente; c) en la práctica, hay una fuerte necesidad de acudir a intermediarios; y d) la ruta se abandona en algún momento.

3. Barreras de adaptabilidad

La variable de adaptabilidad evalúa la flexibilidad de las entidades encargadas de proteger derechos para adaptar sus normas, procedimientos y prácticas a la realidad concreta del grupo social al cual deben llegar con sus servicios, y al entorno social en el que tienen que cumplir su función.

El interés superior del niño es el principio que orienta la función pública de protección de los derechos de los NNA; por ello, es necesaria la especialización en estos derechos. La evaluación de la capacidad de adaptabilidad de las entidades encargadas de prestar estos servicios se hace en función de dicho principio.

Entre las barreras encontradas con respecto a la variable de adaptabilidad, se encuentran: el insuficiente conocimiento de la lengua nativa de los pobladores (y, en consecuencia, de los NNA) por parte de los operadores de los servicios de protección; la poca duración y experiencia de estos operadores en sus cargos; los mecanismos “no amigables” con el usuario, particularmente con los NNA, quienes prácticamente no hacen uso de ellos; la confusión de los operadores sobre la naturaleza concreta de las medidas de protección; la inexperiencia y falta de recursos de los operadores para afrontar situaciones de riesgo de los NNA, como el abandono sui generis en que viven muchos de ellos, al tener que vivir solos por razones de estudio o trabajo.

3.1. El uso restringido del idioma quechua dificulta la comunicación, más aún en temas tan sensibles

Gran número de los prestadores de servicios (aproximadamente, un tercio) no conoce en absoluto la lengua nativa de los pobladores de las regiones estudiadas, el quechua en sus diversas variedades. Solo el 28% tiene la lengua nativa como lengua materna. El otro tercio de prestadores maneja algún grado de bilingüismo.

3.2. Recurrencia a intermediarios formales e informales

Las dificultades para establecer una comunicación fluida con las autoridades lleva a los usuarios a recurrir, en ocasiones, a intermediarios que los acompañen en sus diligencias ante estas autoridades (suelen ser

trabajadores de la Demuna o de la Defensoría Comunitaria). No obstante, esto no es señalado por los entrevistados como un problema de fondo. Tal vez porque sus capacidades de hacerse comprender no sean tan escasas o porque sienten la obligación de expresarse en la lengua oficial del país.

3.3. La rotación en los cargos impide capitalizar las capacitaciones y dificulta la adaptación al entorno

Cuatro de cada diez prestadores de servicios llevan menos de un año en el cargo, lo cual no les permite disponer de la experiencia mínima suficiente para afrontar los casos que se les presentan. La poca duración en la responsabilidad afecta la calidad del servicio ofrecido, no le permite al funcionario prestador de servicios adquirir experiencia y aplicarla a nuevos casos, aprendiendo de las dificultades halladas en los casos anteriores, ni tampoco comprometerse seriamente con la responsabilidad asumida, lo que solo puede suceder cuando la perspectiva de permanencia tiene una duración mínima razonable. Y en caso de que él o ella fuesen capacitados en derechos de la niñez, la poca duración en el cargo hace que se pierda esa capacitación y que se deban dedicar nuevos recursos y tiempo en capacitar al nuevo personal.

3.4. Los mecanismos no están adaptados para las necesidades de un mundo rural en cambio

Las autoridades no tienen previstos procedimientos para que faciliten la denuncia por parte de las víctimas directas, los NNA.

De acuerdo a lo que hemos observado en este estudio, no son los NNA sino las madres quienes, por lo general, recurren a la Demuna o a la PNP para denunciar los casos. Hay casi unanimidad entre los prestadores de servicios respecto a que los niños, niñas y adolescentes no denuncian ellos mismos por las razones obvias: temor a represalias por parte de sus propios padres, desconocimiento y amenazas.

Hay algunas excepciones que refieren que los niños, niñas y adolescentes sí se acercan, aunque igualmente puede notarse que en el caso de las niñas es más difícil.

Por otro lado, no se valora como es debido el testimonio o la denuncia de un niño, niña o adolescente y, con frecuencia, se tiende a sospechar de su veracidad.

Por estas dificultades, se piensa que el sistema de protección de niños, niñas y adolescentes debería recurrir en mayor medida a las instituciones que tienen contacto diario y masivo con estos, para que actúen más proactivamente como mecanismos de detección de casos y correa de transmisión hacia instancias adecuadas. Colegios, centros de salud, iglesias y los programas sociales pueden servir de eslabones en esta cadena, lo que presupone un trabajo serio de articulación con el resto de funcionarios y autoridades locales.

Los servicios no se adaptan a las condiciones de vida de los NNA en nuevos o distintos contextos. Los mecanismos no están preparados para enfrentar formas de riesgo de las niñas, niños y adolescentes que han aumentado considerablemente, como el “abandono”.

Se trata de una situación *sui generis* en la cual, por diferentes motivos (trabajo en el campo, trabajo estacional, deseo de que estudien en provincia y no en colegio del anexo, por quiebre de la familia nuclear o por alcoholismo de los padres), los niños, niñas y adolescentes se encuentran en situación de abandono efectivo, total o parcial. Ante esto, las autoridades no tienen respuesta. Recurren, en ocasiones, a albergues, pero estos son escasos, no existen o están copados. Terminan, entonces, por devolverlos a sus hogares.

Las autoridades no están preparadas para detectar los casos de NNA durante sus procedimientos, ni son proactivos en su detección.

La mayoría de casos de violencia contra niñas, niños y adolescentes es atendido de “yapa”, como un elemento añadido o suplementario, cuando se conocen casos de violencia familiar. Por lo común, al denunciarse un caso de agresión a la mujer, se llega a conocer que los hijos también sufren

un escenario de violencia, pero no son el objeto central de la denuncia y, por lo tanto, tampoco de la atención. Se ha reforzado la idea de rechazar la violencia contra la mujer, más no siempre contra los NNA, debido a que se continúa con la idea de que los NNA no son sujetos de derechos.

Un aspecto fundamental es que, para casi todos los prestadores de servicios, los casos de niñas, niños y adolescentes vienen “amarrados” a los de violencia familiar. Se les identifica y trata como parte de este paquete. La mayoría de casos que llega a aquellos es de violencia familiar. Al atender estos casos, se verifica que también son afectados los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Lo mismo se puede desprender de las entrevistas hechas a las usuarias. Ellas, en muchas ocasiones, han acudido a las autoridades por sus propios casos de violencia y, de paso, señalan, como daño colateral, la violencia que sufren los niños.

4. Barreras de aceptabilidad

Los servicios deben responder a las necesidades y valores de los usuarios, de manera que los motiven a usarlos apropiada y dignamente. Este punto es importante porque puede suceder que los prestadores de servicios estén disponibles y accesibles, pero que los usuarios no se identifiquen con el servicio y se vean desalentados de utilizarlo adecuadamente.

4.1. Aunque, en general, los usuarios declaran estar satisfechos del servicio recibido, algunos expresan diversas formas de descontento que deben ser seriamente tomadas en cuenta para mejorar el servicio

No pocas autoridades suelen resolver los casos que les llegan de modo rápido, aunque no necesariamente satisfactorio. Los usuarios señalan que la mayoría de los casos se resolvieron en menos de un mes ante la primera autoridad a la que acudieron, pero esto no necesariamente debe entenderse como satisfacción con la solución alcanzada.

Del estudio se observa que hay una escasa participación de la población en la definición de las políticas, normas, mecanismos o servicios dispuestos. La aceptabilidad implica consulta. Ganaría mucho el futuro “sistema” de

protección si tomara en cuenta el punto de vista de los usuarios, que incluye a los niños y las niñas.

Lograr un servicio aceptable también implica la capacidad de considerarlo eficiente y eficaz. Para lograr este objetivo, se requiere ejercer vigilancia ciudadana. Sin embargo, la vigilancia no se puede realizar de modo espontáneo, mirando solo a las personas trabajar, sin criterios o indicadores que los ayuden a observar.

IV. CONCLUSIONES

1. Generales

- 1.1 No existe un sistema articulado de protección para los NNA. Las autoridades locales y comunales y los funcionarios públicos que operan en las zonas rurales lo hacen de modo inconexo, muchas veces incoherente y sin lograr encadenar una ruta auténtica que favorezca el acceso a servicios de protección de los menores.
- 1.2 Existen vacíos importantes en la definición de funciones de protección. No se aprecia qué autoridad o funcionario debe velar por el acompañamiento social, legal y psicológico de la víctima a lo largo de la ruta; qué autoridad o funcionario supervisa la labor de los actores comprometidos; qué institución es la responsable final de activar los mecanismos de protección en general, y sobre todo a nivel judicial; y qué institución debe asumir el rol, en el espacio local, de articular las estrategias de los demás actores.
- 1.3 Los NNA de las zonas rurales ven muy restringido su acceso a las autoridades o funcionarios que puedan protegerlos de las diferentes violencias o situaciones de riesgo. Dependen de la actoría de la madre de familia para este acceso y, como hemos comprobado, estas acuden muy poco.
- 1.4 Las autoridades locales y los funcionarios públicos recurren mínimamente a medidas de protección y cuando lo hacen, son medidas casi inaplicables, dado el contexto rural.

2. Barreras de disponibilidad

- 2.1 Las zonas rurales presentan un problema de disponibilidad mayor al de las zonas cercanas a las capitales de distrito y provincia. La ausencia de Demunas constituye un serio problema.

- 2.2 Las zonas rurales se ven afectadas por la falta de recursos para que las Demunas y la PNP –en la práctica, las instituciones clave en este problema– puedan llegar a anexos y comunidades. Por lo tanto, ello tiene serios efectos discriminatorios hacia la población rural.
- 2.3 No hay suficiente capacidad instalada ni recursos para albergar a las víctimas de violencia que requieran refugio temporal. Esta situación es aún más grave en las zonas rurales.

3. Barreras de accesibilidad

- 3.1 Las escuelas, centros de salud y programas sociales no actúan como adecuados canales de detección, transmisión de información y alerta ante casos de violencia y situaciones de riesgo de los NNA, ni ante la necesidad de actuar de modo urgente.
- 3.2 Existen numerosos obstáculos culturales e institucionales que pesan en el posible usuario de los servicios de protección y que terminan desviándolo de la ruta: umbrales muy altos de tolerancia familiar a la violencia; discriminación por género, que hace de la niña rural una víctima con menos agencia; prestigio de las conciliaciones como mecanismo resolutor, lo que termina con la negociación de los derechos humanos, sobre todo de las mujeres y niñas rurales; y temor al agresor y las consecuencias de la denuncia, dado que no existe respaldo institucional para esta iniciativa.
- 3.3 Los prestadores de servicios, sobre todo los operadores de justicia, proyectan una imagen que genera desconfianza entre los pobladores de zonas rurales. Se teme al trato discriminatorio; a la inseguridad por el uso del idioma quechua; a la incertidumbre respecto de la homogeneidad de las resoluciones; así como a otros elementos: corrupción, lentitud y negligencia.

4. Barreras de adaptabilidad

- 4.1 El uso del idioma quechua, pese al considerable aumento del bilingüismo en zonas rurales y a que un sector relevante de autoridades y funcionarios por lo menos entienden el idioma, sigue siendo un

- problema que limita el uso fluido y confiado de los mecanismos que existen.
- 4.2 Las autoridades y funcionarios no han diseñado sus procedimientos para que puedan ser usados por las víctimas directas: los NNA. Estos los coloca en una situación de dependencia difícil de superar, pues su aliado principal, la madre, también es un personaje con poco poder dentro de la unidad doméstica. El principio de interés superior del niño no ha sido operativizado para estos efectos.
- 4.3 Hay cambios profundos a nivel cultural en el mundo rural peruano desde hace ya varias décadas, los cuales han sido rastreados por las ciencias sociales. Esto implica cambios de patrones de conducta, en parte, generacionales. Estos cambios también generan nuevos problemas que dan lugar a situaciones de riesgo para los NNA: formas de abandono de NNA en zonas rurales; alta conflictividad en el hogar; abuso del alcohol por parte de NNA y de las mujeres; y conciencia creciente de derechos que cuestiona la autoridad patriarcal. No solo se requiere una política de prevención, los mecanismos de protección deben adaptarse también a estos movimientos que son indetenibles.

5. Barreras de aceptabilidad

- 5.1 Hay una alta satisfacción en los usuarios (que, recordemos, son pocos) de los servicios de protección. Sin embargo, esta satisfacción obvia el incumplimiento de estándares mínimos de derechos humanos, tales como: el respeto al debido proceso; la obtención de resoluciones que respeten derechos humanos; y el cumplimiento efectivo.
- 5.2 Existe una amplia aceptación de las resoluciones, pero estas son, en muchos casos, abiertamente discriminatorias por razones de género. La recurrencia a mecanismos tradicionales de resolución de conflictos, como la conciliación, multas y pagos, satisface la necesidad de restablecimiento de la paz comunal, pero negocia con los derechos humanos fundamentales de las mujeres.

6. Otras

- 6.1 La labor preventiva de la violencia contra niñas, niños y adolescentes en la comunidad, la escuela y la familia es mínima o nula. No se ha

identificado, en ninguna de las zonas seleccionadas, la existencia de campañas activas de concientización y orientación respecto de la violencia contra las niñas, niños y adolescentes. Menos aún en relación con el gravísimo problema de la agresión sexual. Se ha detectado, a este respecto, la falta de información adecuada por parte de gran número de los usuarios y la permisividad de no pocos operadores de servicios, quienes consideran lícito y admisible “negociar” un arreglo privado en casos de agresión y violación sexual de niñas, niños y adolescentes.

La posibilidad de la prevención deberá contar siempre con el concurso de las redes que forman las escuelas, el sistema de salud y los programas sociales, que son las más extendidas y las que más lejos llegan en las zonas rurales.

V. RECOMENDACIONES

1. Recomendaciones para el gobierno central

- 1.1 Aprobación de la “Ruta de Atención en el Sistema de Protección y Atención Integral al Niño y al Adolescente, considerando funciones de acompañamiento a víctimas y tratamiento a agresores”. Esto debe incluir: a) una ruta real y validada, que incorpore las diferencias campo-ciudad; b) una propuesta clara de ruta, flujo y articulación de los actores en el espacio local y del espacio local con el provincial; c) un señalamiento del ente rector; y d) un trabajo especial con los operadores de justicia (jueces y fiscales) para otorgar un trato horizontal a las autoridades locales.
- 1.2 Asignación de recursos económicos para la ejecución de la ruta de atención integral, con especial énfasis en los niños, niñas y adolescentes indígenas de las zonas de extrema pobreza y golpeada por la violencia. Para ello, hay que: a) diagnosticar la demanda e invertir en la implementación de hogares de refugio y la atención a otras necesidades; b) dotar de recursos que permitan operar a las Demunas (ampliar cobertura) y la PNP; y c) aumentar el número de CEM y capacitar al personal para que interactúe adecuadamente con las Demunas.
- 1.3 Promover la creación de sistemas de información y base de datos integrados en el PJ, MP, PNP, así como de otros servicios que intervienen en la atención de casos de violencia contra los NNA (data unificada y centralizada).
- 1.4 Fortalecer el equipamiento de los servicios de protección y la formación de los prestadores de servicios. Debe incidirse ante el gobierno nacional, así como ante los gobiernos regionales y locales, para que le den la debida importancia al equipamiento que requieren los servicios de protección para ser efectivos.

- 1.5 Considerar, como requisito para el ejercicio de un cargo en la administración pública, en los casos de profesionales que presten servicios de protección a NNA, el conocimiento adecuado de la lengua nativa. Sería ideal que los usuarios, que se desenvuelven cotidianamente en su propia lengua nativa, puedan acercarse a los servicios de protección y solicitarlos en su propio idioma. Esto cobra una importancia fundamental cuando se trata de niños, niñas y adolescentes.
- 1.6 Creación de indicadores y sistemas de evaluación, control y monitoreo de desempeño para constatar el acceso al servicio, la calidad y la efectividad de este mediante diagnósticos y monitoreo periódicos.
- 1.7 Evaluar la posibilidad de que los programas de inclusión social (Pensión 65, Juntos) actúen como mecanismos de vigilancia y control del cumplimiento de las medidas de protección, vía informes de las autoridades sobre los casos.

2. Recomendaciones para el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

- 2.1 El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables debe asumir el rol de ente rector y crear un real sistema administrativo de protección a las víctimas de violación de derechos humanos, y en particular a niños y niñas. Y preocuparse de detectar y activar los diferentes nudos que entrapan el sistema de protección. Una función clave es la asignación de mayores recursos y una descentralización efectiva de la Unidad de Víctimas y Testigos del Ministerio Público. Se requiere, por tanto, concertación y trabajo intersectorial.
- 2.2 Elaboración y aprobación de planes regionales de protección como rutas regionales de atención en el sistema de protección y atención integral a los NNA, coordinado por el ente rector, MIMP, y por la Dirección de Niñez y Adolescencia del MIMP.
- 2.3 Precisar, como requisito de los funcionarios del CEM a nivel nacional, especialmente en las zonas rurales o con población indígena, el conocimiento adecuado de la lengua nativa del lugar.

- 2.4 Capacitación a funcionarios del CEM, de las Demunas y a todos los operadores de protección a nivel nacional en los enfoques sobre los derechos humanos de los NNA, prevención de la violencia y atención a NNA afectados por la violencia en tres niveles: a enfoques, metodologías, técnicas de observación y entrevista, y conocimientos teóricos de la normatividad nacional e internacional; elaboración de protocolos comunes en prevención, intervención y atención de la problemática de la violencia contra los NNA; y creación de instancias técnicas de apoyo, asesoría y seguimiento en los niveles locales y regionales.
- 2.5 Sensibilización a funcionarios del CEM a nivel nacional en los temas de violencia hacia la niñez y el interés superior del niño, el derecho de participación de los NNA en todos los procesos que le conciernen y el aseguramiento de la protección de su identidad e integridad.
- 2.6 Fortalecer la protección de la mujer. Las mujeres constituyen el mayor y mejor soporte para la protección de los niños, niñas y adolescentes contra la violencia. Son ellas las que realizan las denuncias en el 90% de los casos. Por ello, es indispensable protegerlas contra la violencia que cotidianamente se ejerce contra ellas, y en particular contra las represalias de los agresores al ser denunciados.
- 2.7 Realización de campaña contra el abuso y la violencia sexual contra las niñas, niños y adolescentes. Una campaña de este tipo no debe ignorar el hecho de que gran parte de las agresiones sexuales contra niñas, niños y adolescentes sucede en el seno del hogar. De tal manera, deberá modularse de modo que no afecte la unidad familiar ni impida poner al descubierto los casos que efectivamente suceden y se mantienen, silenciosamente, en la impunidad.
- 2.8 Igualmente, deberá comprenderse en una campaña de este tipo a los prestadores de servicios, a fin de que asuman las obligaciones que les corresponde ante casos tan graves y dejen de obviarlos como si fueran incidencias de la vida familiar. Sobre todo, es necesario vencer la lógica de que estas agresiones “se quedan y se solucionan en casa”. Cambiar esta opinión tan extendida socialmente es el verdadero desafío de una campaña y de una capacitación de este tipo. Asimismo, sancionar a

aquellos funcionarios públicos que concilien o liberen a agresores de violencia sexual.

- 2.9 Llevar a cabo una campaña contra el castigo físico y humillante contra las niñas, niños y adolescentes y por la promoción del buen trato y crianza positiva en las familias, tal y como lo han recomendado los Estados ante el último Examen Periódico Universal (EPU) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) del Estado peruano, realizado en 2012. Las familias y las personas, en general, deben enterarse de la inadmisibilidad del castigo físico o la agresión moral como medio de educación o corrección de niñas, niños y adolescentes. Por tanto, se necesita trabajar intensamente con los padres y capacitarlos en enfoques alternativos al castigo físico y moral, que demuestren ser más efectivos para alcanzar los objetivos de una auténtica educación. Esto supone trabajar simultáneamente en el corto, mediano y largo plazo, pues no es fácil erradicar un concepto consagrado por la tradición y en el cual fueron formados los propios padres, como es el de la supuesta utilidad del castigo como método educativo. Concepto consagrado en refranes y dichos populares como: “quien bien te quiere, te hará llorar”, o “la letra con sangre entra”, entre otros (involucrar a los gobiernos locales, a los sectores salud y educación).
- 2.10 Brindar mecanismos de protección adecuada a los operadores de servicios para sobrellevar el Síndrome de Agotamiento Profesional.

3. Recomendaciones para los gobiernos locales

- 3.1 Estimular la formación de las Demunas en las zonas rurales más alejadas y el fortalecimiento de las existentes, dado que ellas constituyen ese escalón del Estado más cercano al ciudadano y sus problemas familiares cotidianos, antes de recurrir a instancias mayores, como la policía o la administración de justicia. Las Demunas deberían liderar este proceso de articulación de redes de servicios públicos.
- 3.2 Precisar el rol de las Demunas a nivel nacional, y específicamente a nivel local, en el tema de la violencia contra la niñez. Se ha podido constatar que las Demunas tienen un mandato de acción muy limitado para los casos de identidad, filiación y alimentos.

- 3.3 Garantizar los presupuestos de los gobiernos regionales, municipalidades provinciales y distritales para fortalecer a las Demunas, y el funcionamiento adecuado del sistema regional.
- 3.4 Impulsar la adecuación y concordancia entre los planes y políticas nacionales, como el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA), los Planes Nacionales de Desarrollo Concertado (PND) regionales, provinciales y distritales, o incidir en la elaboración de planes locales de acción por la infancia y adolescencia.
- 3.5 Cada gobierno regional y local debe contar con una ruta de atención que precise organismos, funciones, plazos y responsables en todo el proceso de atención de casos sobre violencia hacia los NNA (flujogramas distritales que visibilicen al usuario, los recursos y los responsables).
- 3.6 Trabajar intensamente con las niñas, niños y adolescentes para informarlos y empoderarlos sobre sus derechos a fin de que los ejerzan en alianza con el sector educativo (participación de los NNA). Esta es una tarea en la cual se debe trabajar en conjunto con las familias y las escuelas. Los maestros deben desempeñar aquí un rol muy importante de articulación. Particular importancia debe atribuirse a la labor educativa en relación con el choque intergeneracional actualmente en desarrollo en las zonas rurales, de manera que se procese sin poner en riesgo la estabilidad de las familias y la protección que ellas ofrecen a niñas, niños y adolescentes. El programa educativo de las escuelas en estas zonas debería poner el acento en abordar, oportuna y convenientemente, las diferencias intergeneracionales a fin de que no se conviertan en un abismo que separe, divida y disuelva a las familias.
- 3.7 Impulsar la formación de redes de protección local para contrarrestar la violencia que se ejerce contra niñas, niños y adolescentes. Deberían formar parte de estas redes las escuelas, las dependencias del sistema de salud y los programas sociales, además de las autoridades locales y los ciudadanos. Las escuelas, el sistema de salud y los programas sociales deben ser estimulados como entidades que permitan articular la defensa de niños, niñas y adolescentes contra la violencia, e incluir en sus respectivos manuales de funciones la información a las autoridades competentes de los casos de violencia que lleguen a su conocimiento.

3.8 Desarrollar una acción efectiva y persistente para contrarrestar el alcoholismo que se extiende cada vez más en las zonas rurales. Debería realizarse actividades informativas, educativas y de promoción de la salud, que permitan atender los casos de alcoholismo existentes, favorecer la recuperación de los afectados por el alcoholismo, desalentar el consumo de alcohol y erradicar el consumo de alcoholes particularmente tóxicos. Asimismo, debe impulsarse la reflexión comunitaria con los afectados por el alcoholismo y sus familias sobre el impacto que tiene en la vida familiar y en el trato dispensado a los miembros de la familia, en particular a los niños, niñas y adolescentes. Es necesario que se tome conciencia sobre el peligro que representa el alcoholismo endémico y el progreso del alcoholismo también entre las mujeres y los jóvenes, incluyendo crecientemente a los adolescentes de ambos sexos, que se inician a edad cada vez más temprana en el consumo inmoderado de alcohol.

4. Recomendaciones para el Poder Judicial

- 4.1 Capacitación a magistrados y funcionarios de la administración de justicia en el enfoque de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, teniendo en cuenta el enfoque de género, interculturalidad y el idioma del lugar, en especial a aquellos que trabajan en zonas rurales.
- 4.2 Sensibilización de magistrados y funcionarios de la administración de justicia de zonas rurales en las distintas formas de violencia hacia la niñez.
- 4.3 Capacitación a magistrados, difusión e implementación del Acuerdo Plenario N° 1-2011/CJ-116 sobre la valoración de la prueba en los delitos contra la libertad sexual; en especial, a los fiscales de familia, de lo penal y a los jueces letrados y no letrados de las zonas más afectadas por la violencia, la pobreza y con un alto índice de población indígena.
- 4.4 Monitoreo de las sentencias sobre cualquier tipo de violencia contra los NNA que apliquen el enfoque de derechos, el interés superior del niño y, en el caso de delitos sexuales, la valoración de la prueba en delitos sexuales del Acuerdo Plenario N° 1-2011/CJ-116, evitando la

revictimización de la víctima y aquellos estereotipos sobre el pasado sexual de la víctima o la ropa que llevaba, entre otros.

- 4.5 Una sala especializada para casos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes.

5. Recomendaciones para el Ministerio Público

- 5.1 Capacitación y sensibilización a fiscales y personal administrativo sobre la valoración de la prueba en los delitos de violación sexual.
- 5.2 Implementación y aplicación de la entrevista única o uso de la Cámara Gesell.
- 5.3 Otorgar medidas de protección a las víctimas y testigos de acuerdo al programa de víctimas y testigos, garantizando, por ejemplo, la reserva de su identidad (confidencialidad, acompañamiento psicológico y protección de la identidad).
- 5.4 Creación de una fiscalía especializada en casos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes.

6. Recomendaciones para la Policía Nacional del Perú

- 6.1 Capacitación y sensibilización a personal de la PNP sobre la valoración de la prueba en los delitos de violación sexual.
- 6.2 Los policías de las zonas rurales deberán saber, como requerimiento, el idioma de la zona.
- 6.3 Capacitación sobre los mecanismos de protección para casos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes.

7. Recomendaciones para el Congreso de la República

- 7.1 Modificación y aprobación del nuevo dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos sobre el nuevo Código de los Niños, Niñas y Adolescentes, con énfasis en: i) uso del lenguaje inclusivo para visibilizar la problemática de la niña o las niñas; ii) reconocimiento

pleno de la participación de los NNA; iii) prohibición expresa de la violencia sexual y del castigo físico y humillante; y iv) reconocimiento del derecho a la salud sexual y reproductiva de los y las adolescentes mayores de 14 años.

7.2 Aprobación del proyecto de ley que prohíbe el castigo físico y humillante.

8. Recomendaciones para la Defensoría del Pueblo

8.1 Monitoreo e implementación de los informes defensoriales vinculados a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en especial NNA indígenas.



Save the Children



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



GARAPENERAKO
LANKIDETZAREN
EUSKAL AGENTZIA
AGENCIA VASCA DE
COOPERACIÓN PARA
EL DESARROLLO