

**BMZ**



Ministerio Federal de  
Cooperación Económica  
y Desarrollo



**Diseñadores de futuro**  
Forjamos el futuro.  
Unamos nuestras fuerzas.



**Implementación de los derechos de niñas y niños y jóvenes  
en la cooperación internacional alemana**

## **La situación de los derechos de la niñez indígena**

**Un panorama a la luz del Convenio 169 de la OIT y la Convención  
de los Derechos del Niño en Bolivia, Ecuador y Perú**

Publicado por

**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



# Índice

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>5</b>
1.1. Supuestos y parámetros de análisis	6
<b>2. BREVE CONTEXTO DE LOS PAÍSES ESTUDIADOS</b>	<b>9</b>
2.1. MOVIMIENTOS INDÍGENAS: LOS NUEVOS ACTORES POLÍTICOS EN LA REGIÓN ANDINA	9
2.2. INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES	9
2.3. DIRIGIENDO LA MIRADA HACIA LA PROBLEMÁTICA DE LA NIÑEZ INDÍGENA	11
2.4. MARCO NORMATIVO	11
2.4.1. Pueblo indígena: ¿Quién es ese sujeto jurídico?	11
2.4.2. El Convenio 169 de la OIT	12
2.4.3. La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	12
2.4.4. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes	13
<b>3. RESULTADOS DEL ESTUDIO</b>	<b>14</b>
3.1. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES INDÍGENAS	14
3.1.1. Primera infancia y salud	14
3.1.2. ¿Más y mejor educación?	14
3.1.3. Protección contra la violencia	15
3.1.4. Protección contra la violencia	17
3.1.4.1. Maltrato físico y psicológico	17
3.1.4.2. Violencia sexual	17
3.1.3.3. Negligencia por parte de los padres	20
3.1.5. Trabajo infantil	20
3.1.6. La niña y el enfoque de género	22
3.1.7. Embarazo en adolescentes	24
3.1.8. Jóvenes indígenas	25
3.1.9. Participación	26
3.2. ACTUACIÓN DEL SUJETO OBLIGADO A GARANTIZAR LA PROTECCIÓN INTEGRAL	27
3.2.1. La Administración	27
3.2.2. El Legislativo	29
3.2.3. El Sistema Judicial	29
3.2.4. La Defensoría del Pueblo (Ombudsman)	30
3.3. JURISDICCIÓN INDÍGENA	31
3.3.1. Base legal	31
3.3.2. Comunidades y jurisdicción indígena: el reto de la diversidad	31
3.3.3. Mecanismos de protección a niños, niñas y adolescentes	33
3.3.3.1. Desafíos para la implementación	33
3.3.3.2. La “interlegalidad”	33
3.3.3.3. Los derechos humanos y la jurisdicción indígena	34
3.4. LOS PROMOTORES DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y SUS ENFOQUES DE TRABAJO	35
3.4.1. Cooperación internacional	35
3.4.2. La cooperación alemana (GIZ)	37
<b>4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>38</b>
4.1. GENERALES	38
4.2. RECOMENDACIONES A LA COOPERACIÓN ALEMANA	39
4.3. RECOMENDACIONES AL SUJETO OBLIGADO A LA PROTECCIÓN INTEGRAL	40
4.4. RECOMENDACIONES A LAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS	40
<b>5. BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>42</b>
<b>GLOSARIO DE SIGLAS</b>	<b>45</b>
<b>ANEXO</b>	<b>46</b>

*“Había una sociedad bastante desmembrada y entonces se reunieron los mayores y decidieron ir a buscar al sabedor a las altas montañas. Cuando llegaron le contaron todas las cuitas por las que estaban pasando: desarraigo, conflicto, envidias, muerte y demás, y le pidieron que por favor les diera una solución. El sabedor les dijo que volvieran en unos días mientras él conversaba con los espíritus. Subieron al cabo de unos días y efectivamente el sabedor les dio una respuesta. Les dijo: “Se me avisó que en los próximos 30 años nacerá un niño que tendrá la solución a todos los problemas que ustedes tienen, pero no les puedo decir ni cuándo, ni en cuál de las familias nacerá. Por lo tanto les recomiendo que todos los niños que nazcan en los próximos 30 años sean cuidados con la atención y los requerimientos necesarios para que este niño pueda formarse como debe ser y atender el camino y la meta que le corresponde.” En los 30 años siguientes nunca supieron cuál era ese niño predestinado, pero los problemas de su sociedad se resolvieron. ”*

(Relato contado por Pedro Santiago Posada, Director de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior y de Justicia de Colombia durante al acto inaugural del Encuentro Latinoamericano Trabajo Infantil, Pueblos indígenas y Gobiernos „De la declaración a la acción“, 2010).

# 1. Introducción



El presente documento brinda un panorama general de la situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes indígenas en tres países de la región andina: Bolivia, Ecuador y Perú. El análisis de la situación se realiza teniendo como marco de referencia la aplicación de instrumentos internacionales de derechos humanos: la Convención de los Derechos del Niño y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y a la luz del reconocimiento y la práctica del derecho indígena (jurisdicción indígena).

Este panorama se centra en las actuaciones de los gobiernos nacionales (sujetos obligados a respetar y proteger los mencionados derechos) y en los enfoques de trabajo de los promotores de derechos de la niñez (cooperación internacional, instituciones de la sociedad civil, entre otros). Por otro lado, esta información se complementa con percepciones de representantes de los pueblos indígenas sobre la situación de la niñez en sus comunidades de origen.

El estudio busca tender puentes entre el enfoque de derechos humanos, en este caso de niños, niñas y adolescentes indígenas, y la perspectiva de trabajo de la cooperación para el desarrollo, a fin de enriquecer la actuación de la cooperación internacional alemana en dicho campo.

La información aquí presentada es el resultado de un estudio realizado entre los meses de agosto de 2012 y enero de 2013 en los tres países mencionados. Estos se eligieron porque en ellos se ha dado un desarrollo sostenido del reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en la normativa constitucional, en especial en Bolivia y Ecuador. Además, estos tres países son contrapartes tradicionales de la cooperación internacional alemana.

El método utilizado para el levantamiento de información en el campo fue la entrevista a informantes clave. Se realizaron 41 entrevistas en 8 instituciones públicas de los poderes ejecutivo y legislativo; en 5 adjuntías y proyectos especiales de las oficinas nacionales de Defensoría del Pueblo (Ombudsman); en 5 organizaciones indígenas de representación nacional; en 11 organismos de cooperación internacional (entre agencias de Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales de carácter internacional); y con 11 informantes calificados provenientes de centros académicos, organizaciones no gubernamentales nacionales, programas de la cooperación alemana y especialistas en la temática (para mayor información ver anexo).

### 1.1. Supuestos y parámetros de análisis

Luego de una revisión preliminar de la literatura relacionada con la temática de derechos de la niñez indígena, se constató que su tratamiento ha sido escaso y poco sistemático en los países estudiados desde un enfoque de diálogo y complementariedad con los instrumentos que reconocen los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Esto mismo se puede aplicar para toda la región latinoamericana.

La relación entre los derechos colectivos e individuales de niños, niñas y adolescentes indígenas es un campo complejo que requiere definir claramente la perspectiva desde la cual se aborda. El presente estudio parte del reconocimiento de cuatro dimensiones que, en relación complementaria y recíproca, constituyen el fundamento de cualquier mecanismo de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes indígenas.

Estas se exponen en el gráfico a continuación:



Gráfico 1: Cuatro dimensiones básicas para la protección de los derechos de la niñez indígena

### (1) El interés superior del niño

El enfoque de protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes presenta un desafío particular cuando se trata de población indígena: el “interés superior del niño”, principio fundamental en todas las medidas concernientes a la niñez<sup>1</sup>, debe ser aplicado en el contexto de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Al respecto, el Comité de Derechos del Niño (en adelante: el Comité) en la Observación General N° 11 (2009) establece que “El interés superior del niño no puede desatenderse o vulnerarse en favor del interés superior del grupo” (§ 30)<sup>2</sup>, pero el Comité continúa y señala que “el interés superior del niño se concibe como un derecho colectivo y como un derecho individual, y que la aplicación de ese derecho a los niños indígenas como grupo exige que se examine la relación de ese derecho con los derechos culturales colectivos”.

El ejercicio y goce de los derechos de niños, niñas y adolescentes indígenas se debe basar en una consideración sistemática de la Convención de los Derechos del Niño<sup>3</sup>. Esto implica dos dimensiones:

1. Garantizar a niños, niñas y adolescentes indígenas el derecho a su propia vida cultural, en común con los demás miembros de su grupo (art. 30) y garantizar también los derechos y deberes de los padres (art. 5) o los miembros de la familia ampliada y la comunidad (OG11 §§ 2 y 46 respectivamente).
2. Las prácticas culturales de los pueblos indígenas se deberán ejercer en conformidad con la Convención de los Derechos del Niño, no pudiendo mantenerse prácticas perjudiciales para la dignidad, la salud o el desarrollo de niños, niñas y adolescentes (OG11 § 22).

El reto de armonizar estas dos dimensiones requiere articular los instrumentos internacionales de tal manera que sean recíprocos y complementarios entre sí y no contrapuestos.

### (2) Autodeterminación de los pueblos indígenas

Desde la aprobación del Convenio 169 de la OIT (1989) hasta la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) se ha dado un acelerado desarrollo normativo en favor de la autonomía y preservación de la identidad colectiva de los pueblos indígenas. En este contexto, el derecho a la autodeterminación ha ido consolidándose paulatinamente hasta conseguir el reconocimiento explícito en el art. 3 de la Declaración: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural” (ONU, 2007).

Dicho avance en la normativa internacional responde, por un lado, a la perspectiva de los pueblos indígenas, para quienes el derecho a la libre determinación es un requisito previo al ejercicio de todos los demás derechos humanos<sup>4</sup>; y por otro lado, a la jurisprudencia internacional, fuertemente influenciada por la Corte Constitucional Colombiana,<sup>5</sup>

En este contexto, la autodeterminación debe entenderse de manera relacional, a partir del reconocimiento de la interdependencia entre la dimensión colectiva y la individual en el ejercicio del autogobierno. Es decir, entendiendo a los individuos como agentes de un entramado colectivo más que como individuos atomizados (Young, 2007)<sup>6</sup> en concordancia con principios de las sociedades indígenas, según los cuales los derechos individuales suelen reconocer la interdependencia entre todos los seres vivos y con frecuencia se articulan en términos de responsabilidades individuales y colectivas<sup>7</sup>.

1 Art. 3 de la Convención de los Derechos del Niño (UNICEF, 2004).

2 Comité de los Derechos del Niño, 2009.

3 Comité de los Derechos del Niño, 2003.

4 Sambo Dorough, 2009.

5 La Sentencia 973 del año 2009 de este Tribunal, por ejemplo, establecía que “[e]l derecho a la libre determinación significa: decidir por sí mismos los asuntos y aspiraciones propias de su comunidad, en los ámbitos material, cultural y espiritual, político y jurídico, de acuerdo con sus referentes propios y conforme con los límites que señalen la Constitución y la ley”

6 Citada en: Kuokkanen, 2012.

7 Ibíd.

### **(3) Protección jurisdiccional indígena**

Al ratificar la Convención de los Derechos del Niño en 1989, los Estados se comprometieron a desarrollar mecanismos de protección jurisdiccional. A la par de esto, y a la luz del derecho a la autodeterminación, los pueblos indígenas vienen implementando distintas modalidades de autogobierno que incluyen el establecimiento y/o formalización de mecanismos jurisdiccionales de protección de los derechos individuales y colectivos de sus miembros.

Además de los problemas de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes atribuibles a la ausencia de servicios básicos y políticas públicas que beneficien a los pueblos indígenas, cabe destacar los problemas vinculados con las instituciones y estructuras internas de protección jurisdiccional en las distintas formas de autogobierno de los pueblos indígenas.

### **(4) Enfoque de género**

Se trata de un enfoque de suma relevancia que permite abordar de manera desagregada la vulnerabilidad en el ejercicio de derechos de hombres y mujeres en diferentes momentos del ciclo vital. La posición desventajosa de la mujer, particularmente de la niña, es también una realidad en los pueblos indígenas, por lo que resulta imprescindible tomar en cuenta la perspectiva de género y su relación con el derecho a la autodeterminación indígena.

Es necesario trascender visiones idealizadas de las sociedades indígenas como esencialmente igualitarias y visibilizar estructuras y relaciones de poder jerárquicas entre hombres y mujeres que podrían estar ocasionando que mujeres indígenas (niñas, jóvenes y adultas) tengan un acceso diferenciado a recursos, representación, influencia política y el derecho a ser oídas<sup>8</sup>. Desafortunadamente, existen muy pocos estudios que tratan la problemática específica de las niñas indígenas, y en los existentes, esto se realiza en el marco de la problemática de la mujer indígena en general<sup>9</sup>.

Además de permitir el análisis diferenciado de la problemática particular de las niñas indígenas, la perspectiva de género permite establecer conexiones entre la situación de vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes indígenas, en general, y la de mujeres indígenas.

8 Ibid.: 226.

9 Ver: Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, 2012; Iwanka Raya, 2006; Franco et al., 2009; Kuokkanen, 2012; entre otros.



## 2. Breve contexto de los países estudiados

### 2.1. Movimientos indígenas: los nuevos actores políticos en la región andina

En las últimas décadas, se han dado intensos cambios en las dinámicas sociales y políticas en América latina y particularmente en la región andina. La década de los años ochenta estuvo caracterizada por la transición de dictaduras militares a regímenes democráticos con gobiernos populistas que respondían a doctrinas políticas de izquierda. En la década siguiente, ocurre un drástico cambio de rumbo hacia una economía liberal de mercado y una democracia basada en “pactos políticos”, lo que significó que unos pocos partidos, con aspiración hegemónica, se turnaran el control del escenario político<sup>10</sup>. Además, en la década de los noventa, tienen lugar las primeras rupturas del orden constitucional, como el denominado “autogolpe” de Estado del presidente Alberto Fujimori en Perú. Finalmente, en esta década hizo su aparición, y se consolidó, un nuevo actor político: el movimiento indígena, tanto en Ecuador (con las movilizaciones de 1990 y 1994) como en Bolivia (con las movilizaciones 1990 y 1998).

La emergencia de los movimientos indígenas se ha dado a la par de ciertos procesos críticos en el devenir político de estos países: el rápido desgaste del sistema de partidos y del movimiento sindical-obrero, la ingobernabilidad y la crisis económica de finales de la década de los noventa. La última década deja en claro, en los tres países, que no se puede hablar de democracia, desarrollo y, sobre todo, de gobernabilidad sin incluir a los pueblos indígenas. Considerando, además, los avances en el reconocimiento

normativo del enfoque de género y los instrumentos de derechos humanos, se constata que los proyectos políticos en los tres países han desarrollado nuevos discursos y prácticas que pretenden, por lo menos formalmente, ser más incluyentes.

Los nuevos discursos y prácticas políticas, sin embargo, son incipientes y todavía se constata resistencia por parte de los gobernantes por ceder el poder al movimiento indígena que, por su parte, aspira a tener mayor autonomía en la gestión de sus territorios y mayor participación en la gestión del poder en el ámbito nacional<sup>11</sup>. Esta situación genera tensiones permanentes entre los gobiernos, las organizaciones y los representantes indígenas, tensiones que giran, sobre todo, alrededor de la temática de extracción de recursos en territorios indígenas. En los tres países estudiados, la relación entre los gobiernos y los pueblos indígenas estará caracterizada por conflictos en esta materia.

### 2.2. Indicadores económicos y sociales

La última década ha significado para la región andina una mejora sostenida de sus indicadores económicos, luego de reponerse de la crisis de finales de la década de los noventa. En los tres países, se dio un importante incremento del Producto Interno Bruto que prácticamente se triplicó<sup>13</sup>. Esta mejora corresponde a diversas causas, especialmente el incremento sostenido de los precios de materias primas, en el mercado internacional. Este crecimiento en el Producto Interno Bruto, además, contribuyó a la mejora de los indicadores más impor-

#### InfoBox 1: Perú - violencia política

A partir de inicios de los años ochenta y durante dos décadas, Perú vivió una guerra interna que enfrentó a los grupos armados “Sendero Luminoso” – sobre todo – y el “Movimiento Revolucionario Tupac Amaru” con las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. La guerra desatada afectó principalmente a población indígena y campesina de las áreas rurales del país. De acuerdo con la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), el 75% de los muertos en torno al conflicto<sup>12</sup> tenía una lengua indígena como lengua materna (CVR, 2003).

Todo diagnóstico que se refiera a la situación de la población indígena en Perú debe tomar en cuenta que una gran parte de la misma se encuentra en situación de posguerra. Esta población, además de haber visto sus derechos históricamente relegados, tiene ahora pendiente el proceso de reparación respectivo por cuantiosas pérdidas materiales, desestructuración de la vida social de sus comunidades, así como el daño físico y mental producto de la guerra.

10 Ver: Conaghan et. al, 1997.

11 Ver: Cordero Ponce, 2012.

12 La CVR (2003) calculó un total de 69.280 muertos.

13 Bolivia de 7.925 a 23.948 millones de dólares (incremento de 302%), Ecuador de 23.714 a 65.393 millones de dólares (incremento de 275%) y Perú de 59.130 a 180.759 millones de dólares (incremento de 305%).

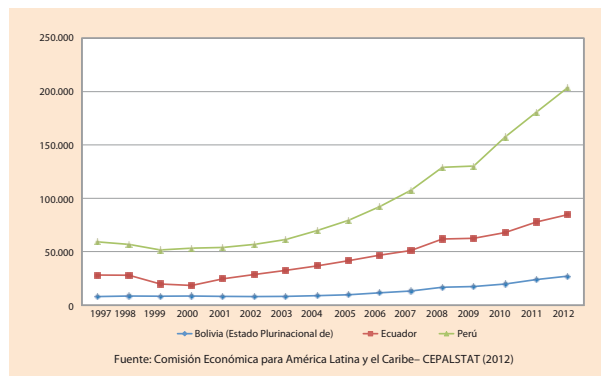


Gráfico 2: Producto Interno Bruto en Bolivia, Ecuador y Perú. (A precios corrientes en miles de millones de dólares)

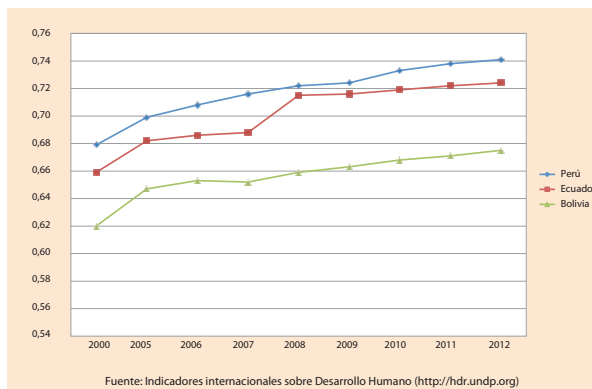


Gráfico 3: Índice de Desarrollo Humano en Bolivia, Ecuador y Perú

tantes de desarrollo humano y tuvo un efecto importante en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, algunos de los cuales están relacionados con la protección integral de niños, niñas y adolescentes.

Si bien la región mostró avances en su Índice de Desarrollo Humano en el período 1999-2006, al incorporarse la medición de la desigualdad se observa que dichos incrementos fueron menores. Los indicadores agregados de bienestar suelen ocultar graves inequidades, por lo que es indispensable incluir la desigualdad para medir los logros de manera más precisa.<sup>14</sup>

En cuanto a la situación de la niñez y adolescencia en los países analizados, el panorama es poco alentador. Si bien hay una mejora general en los últimos años, existen aún datos alarmantes. En el caso de niños, niñas y adolescentes indígenas, la información es muy escasa en los tres países; no obstante, desde las aproximaciones disponibles, se

observa una situación significativamente más desventajosa para estos que para sus pares no indígenas. Estudios para Latinoamérica y el Caribe muestran que cerca del 63% de niños y niñas sufren algún tipo de pobreza, cifra que para el caso de la niñez indígena es de 88%. Por otro lado, los censos de la década de 2000 en el continente muestran, respecto a la niñez indígena, que 9 de cada 10 niños y niñas padecía algún tipo de privación. Cuando se incorpora la variable de género, resulta que un 7,1% de las niñas presentan privaciones severas en educación, frente a un 5,6% de los niños; en la privación total (moderada y severa) se encuentra el 20,6% de las niñas y el 17,0% de los niños. Las disparidades en desmedro de las niñas indígenas se extienden en 9 de los 16 países con datos disponibles, mientras que en los 7 restantes las brechas de género se estarían cerrando. Además, los niños, niñas y adolescentes indígenas ven afectados sus derechos por situaciones como la pérdida del idioma, expresiones culturales y formas de vida (CEPAL/UNICEF, 2012).

País y fecha del censo	Privación moderada – severa en:					
	Educación		Vivienda		Agua	
	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena
<b>Bolivia, 2001</b>	<b>12,3</b>	<b>10,8</b>	<b>83,7</b>	<b>71,9</b>	<b>77,7</b>	<b>63,0</b>
<b>Ecuador, 2001</b>	<b>26,7</b>	<b>17,9</b>	<b>93,3</b>	<b>78,5</b>	<b>85,5</b>	<b>56,6</b>
<b>Perú, 2007</b>	<b>10,0</b>	<b>10,5</b>	<b>81,2</b>	<b>57,8</b>	<b>64,9</b>	<b>43,2</b>
Total América Latina	18,8	12,3	84,1	49,9	62,6	36,5
Privación moderada	12,5	10,4	19,1	27,7	32,1	26,3
Privación severa	6,3	1,9	65,0	22,2	30,5	10,2

Tabla 1: Porcentaje de menores de 18 años con privaciones moderadas-severas según condición indígena/no indígena en censos de la década de 2000

14 PNUD, 2010.

### 2.3. Dirigiendo la mirada hacia la problemática de la niñez indígena

La última década ha sido particularmente importante en la discusión sobre la problemática de la niñez indígena a nivel internacional, sobre todo en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus órganos pertinentes<sup>15</sup>. Esto ha motivado a los Estados y las agencias de cooperación internacional a dirigir la mirada hacia dicha problemática.

De las diversas recomendaciones que emanaron de los órganos mencionados, cabe aquí resaltar dos dimensiones. La primera, el llamado a los Estados a adoptar un enfoque amplio de respeto, protección y realización de los derechos de niños, niñas y adolescentes indígenas, basado en la Convención de los Derechos del Niño y otras normas internacionales relevantes como el Convenio 169 de la OIT que garantiza el respeto a la especificidad cultural. La segunda, la alerta a las agencias especializadas de la ONU y a los Estados sobre la necesidad de recolectar datos en cuanto a la situación de niños, niñas y adolescentes indígenas y/o desagregar la variable étnica en los datos que ya se vienen recolectando.

Asimismo, en el año 2009, el Comité de los Derechos del Niño emitió la Observación General N° 11 que aborda los derechos de la niñez indígena a la luz de la Convención de los Derechos del Niño y el Convenio 169, con el “objetivo de orientar a los Estados sobre la forma de cumplir las obligaciones que les impone la Convención en lo referente a los niños indígenas”.

En general se puede constatar que en los últimos años se ha venido generando información sobre la niñez indígena por parte de entidades estatales, con el apoyo de las agencias de cooperación<sup>16</sup>, y Órganos del sistema de la ONU y otras agencias especializadas en políticas de desarrollo<sup>17</sup>, aunque este trabajo es todavía incipiente.

### 2.4. Marco normativo

#### 2.4.1. Pueblo indígena: ¿Quién es ese sujeto jurídico?

El emblemático “Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas” de Martínez Cobo (ONU, 1986), da inicio a un proceso incesante de desarrollo teórico-doctrinal que hizo visibles los derechos de los pueblos indígenas, en el ámbito del derecho internacional y en el marco de los derechos humanos. De ese documento, se pueden rescatar tres nociones fundamentales: i) El derecho a la diferencia; ii) El reconocimiento de su continuidad histórica con las sociedades anteriores a los procesos de colonización ocurridos en sus territorios; y iii) El derecho a la autoidentificación como derecho privativo de los pueblos indígenas de determinar quién es o no indígena<sup>18</sup>. Sobre la base de estos elementos, Martínez Cobo plantea la siguiente definición:

“*Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión pre-coloniales, que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos a otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen determinación de preservar, desarrollar y transmitir a generaciones futuras sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sistemas legales*”<sup>19</sup>.

Esta fue una de las definiciones que posteriormente se utilizó en el Convenio 169 de la OIT, instrumento jurídico que ha guiado los procesos de reivindicación de los pueblos indígenas en muchos Estados y ha derivado en reformas constitucionales desde inicios de la década de los noventa hasta hoy. Además, ha abierto el camino a una presencia indígena cada vez mayor en el sistema internacional de derechos humanos, a la emergencia paulatina de un nuevo

15 En el año 2003, por un lado, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, en su segundo período de sesiones, decidió prestar atención especial a la temática de la niñez indígena; y, por otro lado, el Comité de Derechos del Niño organizó la “Jornada de debate general sobre los derechos de los niños indígenas” (Committee on the Rights Of The Child, Day of general discussion on the rights of indigenous children, 34th Session, 15 September – 3 October 2003)

16 Por ejemplo, en Bolivia: UDAPE, 2008a; UDAPE, 2008b, entre otros.

17 UNICEF, 2004; CEPAL/UNICEF, 2010; CEPAL/UNICEF, 2012; PNUD, 2006; Banco Mundial, 2012. Por otra parte existen diversas publicaciones realizadas sobre la niñez indígena alrededor de los programas de educación intercultural bilingüe, por ejemplo, el de la fundación EIBAMAZ en Ecuador.

18 Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de las Naciones Unidas, 1986. (párr. 373, 375 y 376).

19 *Ibid.* (párr. 379). Esta definición ha sido reelaborada y enriquecida posteriormente en diversos espacios de reflexión de derechos humanos, ver: Daes, 1996.

derecho internacional de los pueblos indígenas y a la configuración de los pueblos indígenas como un nuevo sujeto colectivo de este derecho (Stavenhagen, 2006).

#### 2.4.2. El Convenio 169 de la OIT

El Convenio 169 (1989) marca un cambio en la concepción de la OIT sobre los pueblos indígenas con respecto al Convenio 107 (1957) de este mismo organismo. Aunque la protección continúa siendo el objetivo principal, el camino hacia esta deja de ser el paradigma “integracionista” para dar paso al respeto por la diversidad de culturas y formas de vida. El Convenio 169 parte del fundamento de que los pueblos indígenas tienen derecho a continuar existiendo sin la pérdida de su propia identidad y con la facultad de determinar por sí mismos la forma y el ritmo de su desarrollo (OIT, 2003).

Además, el Convenio amplía el concepto de “poblaciones” al de “pueblos” indígenas y establece como uno de sus objetivos fijar las condiciones necesarias para el autogobierno, marco desde el cual se deberán interpretar los instrumentos de protección de derechos humanos.

El Convenio 169 fortaleció la demanda indígena en cuanto a dos temas centrales: el territorio y el acceso a los recursos naturales. A partir de este núcleo, se fueron desarrollando los otros derechos establecidos en el contenido del mismo. (OIT, 2003).

#### 2.4.3. La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) con sus 46 artículos, cubre toda la gama de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que ya se encuentran en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, colocándolos en el contexto específico de los pueblos indígenas (Stavenhagen, 2008).

En el preámbulo de esta Declaración se reconoce y reafirma que las personas indígenas cuentan con todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional y que los pueblos indígenas poseen derechos colectivos que son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos (AG-ONU, 2007). Su objetivo



Bolivia, septiembre 2012 (imagen: Elva Pacheco Llanos/GIZ)

es posibilitar que los pueblos indígenas superen las desventajas sistemáticas que enfrentan y alcancen una situación de igualdad en relación con los actuales sectores dominantes (Anaya, 2006).

Por otro lado, Stavenhagen (2008) sostiene que la “brecha de implementación” de los derechos de los pueblos indígenas no consiste solo en una brecha jurídica, expresada en la distancia entre los avances legislativos y jurisprudenciales en cada país, sino también de implementación, ya que las políticas y programas estatales hacia los pueblos indígenas, en numerosas ocasiones, no toman en cuenta los derechos reconocidos de esta población o entran en contradicción con los mismos.

Dichas brechas se muestran en los tres países estudiados. Si bien Bolivia y Ecuador, convirtieron en artículos constitucionales muchos de los derechos establecidos en el Convenio 169 y en la Declaración de NNUU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, todavía existen muchos impedimentos para su ejercicio.

#### 2.4.4. Los derechos de niños, niñas y adolescentes

La Convención de los Derechos del Niño (1989) es el instrumento internacional que más adhesiones ha obtenido de Estados miembros de las Naciones Unidas, exceptuando a los Estados Unidos de Norteamérica, Somalia y Sudán del Sur que aún no la han ratificado. El amplio consenso internacional favorable a los principios e instituciones acogidos por dicho instrumento, refleja el desarrollo actual de esta materia (CIDH, 2002).

A más de veinte años de la aprobación de la Convención por la Asamblea General de Naciones Unidas, se constata un avance importante en los países estudiados en cuanto al desarrollo de la normativa conducente a la protección y respeto de los derechos de niños, niñas y adolescentes. A partir de la Convención, se cambió la noción de que niños, niñas y adolescentes son objeto de protección y tutela, al paradigma, según el cual, son sujetos de derechos con la denominada “doctrina de la protección integral”.

La doctrina de protección integral tiene tres pilares fundamentales: i) el interés superior del niño, a la luz del cual se debe interpretar, integrar y aplicar la normativa de la niñez y la adolescencia. Constituye el límite a la actuación de las autoridades en la adopción de decisiones relacionadas con la niñez; ii) el menor de edad como sujeto de derecho, tanto de los derechos humanos básicos como los que son propios de su condición de menor; y iii) el ejercicio de los derechos fundamentales y su vínculo a la autoridad parental, que tiene como único fin procurar al niño la protección y los cuidados indispensables para garantizar su desarrollo integral (CIDH, 2002). Los tres países estudiados, cuyos Estados suscribieron la Convención, desarrollaron las garantías para la aplicación de la misma.

Bolivia ratificó este Convenio en 1990, a través de la Ley 1152. Posteriormente, aprobó el Código del Niño, Niña y Adolescente en 1999. Diez años más tarde (2009), entró en vigencia una nueva Constitución Política del Estado que incorpora un capítulo sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes (arts. 58-61). Actualmente, el Ministerio de Justicia, a través de su Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, viene elaborando un proyecto de Ley de modificación del mencionado Código a fin de hacerlo compatible con la nueva Constitución del Estado boliviano.

Ecuador ratificó la Convención en el año 1990 y aprobó un Código del Niño, Niña y Adolescente en el año 2003. Al igual que Bolivia, ha incluido en su nueva Constitución Política (2008) una sección especial para desarrollar los derechos de niños, niñas y adolescentes (arts. 44-46). Además, se ha anunciado una próxima reforma con el fin de adecuar el Código a la nueva Constitución.

Perú, por su parte, ratificó la Convención en el año 1990 y aprobó un Código del Niño, Niña y Adolescente en el año 2000. La Constitución Política peruana solo cuenta con una referencia a la protección de la niñez (art. 4). Actualmente, está en marcha un proceso de modificación del Código del Niño, Niña y Adolescente<sup>20</sup>.

20 Ver: <http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2010/cercna/documentos/Propuesta-Anteproyecto-Codigo-Ninos-Adolescentes.pdf> (visitado: 20.11.12).

## 3. Resultados del estudio

### 3.1. Situación de los derechos de niños, niñas y adolescentes indígenas

El presente estudio, tal como se mencionó antes, es un acercamiento a la situación de la niñez indígena en los tres países estudiados. Por ello no es exhaustivo ni sistemático en el análisis de cada uno de los derechos de las niñas, niños y adolescente indígenas. Más bien, a partir de la información otorgada por los entrevistados, intenta dar cuenta sobre algunos de los desafíos que significa mejorar la situación de las niñas, niños y adolescentes indígenas a la luz de la protección de sus derechos colectivos e individuales.

#### 3.1.1. El derecho a la identidad

Según da cuenta UNICEF, hubo una mejora del registro de nacimientos de niñas y niños menores de 5 años en América Latina y el Caribe. En efecto, las cifras han pasado de un total de 82% de los niños y niñas menores de 5 años registrados en 2006, a un 90% en 2010 (UNICEF, 2011)<sup>21</sup>. Para el caso de los países estudiados la situación es heterogénea y precisa de una mayor atención: Bolivia tiene todavía un 26% de niñas y niños menores de 5 años que no han sido registrados. Esta problemática se da en un 15% en Ecuador y un 7% en Perú.

#### 3.1.2. Primera infancia y salud

El derecho a la salud de niños, niñas y adolescentes no cuenta con la protección necesaria por parte de los Estados en los países estudiados. Si bien la cobertura y calidad de los servicios de salud es deficiente de manera general, esto se acentúa visiblemente en áreas rurales con población indígena.

Hay una insuficiente provisión del servicio estatal y el poco servicio que llega del Estado es deficiente y poco intercultural [...] [existen] problemas en la provisión de vacunas, problemas en las cadenas de frío. Hay problemas de desnutrición infantil que es altísima en varias regiones con presencia indígena. (Defensoría del Pueblo, Perú)

En los últimos años, se han dado algunas mejoras en los tres países, sin embargo, los datos dan cuenta de una brecha entre la situación de la niñez indígena respecto a la no indígena. Así, por ejemplo, en el caso de Bolivia, en el período entre 1976 y 2008, la tasa de mortalidad infantil se redujo de 151 a 50 por mil nacidos vivos, cifra que, sin embargo, es el doble en poblaciones indígenas (UNICEF Bolivia, 2012b). En Ecuador, la tasa de retraso en el crecimiento en menores de 5 años, en el período entre 2006 y 2008, se redujo de 25,8% a 22%; la misma cifra, sin



Niños en la Amazonia, (imagen: Pablo Ortiz)

21 UNICEF, UNICEF TACRO & CEPAL (2011), Revista Desafíos 13, Noviembre de 2011: El derecho a la identidad: Los registros de nacimiento en América Latina y el Caribe.

embargo, es de 50,5% en niños indígenas (Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, 2010). Finalmente, un estudio en Perú entre niños y niñas de 3 a 5 años muestra que el 58% de los no indígenas tiene acceso a fuentes mejoradas de saneamiento, cifra que es de solo 10% entre los indígenas (INEI/UNICEF, 2010).

Alrededor del tratamiento de niños y niñas, existen en las sociedades indígenas una gran diversidad de prácticas culturales.

En la etapa postparto en tierras altas, en poblaciones aymaras, la atención está más concentrada a las mujeres y a los niños se los deja de lado; y en tierras bajas es a la inversa [...] en el área andina existe muchos casos de infanticidio - los ahogan o los descuidan y los niños fallecen - y el índice de niños que fallece el primer mes de nacidos es bastante alto [En cambio] en tierras bajas vemos que las mujeres optan por el aborto si es que el embarazo no ha sido deseado y una vez que nace el niño, es un niño que recibe mucha atención de parte de la familia. (Family Care International, Bolivia)

Un elemento clave, en la atención de la salud de la población indígena, es la necesidad de generar un auténtico diálogo intercultural en que concepciones y prácticas indígenas vinculadas con el cuerpo, la salud y la enfermedad sean tomadas en cuenta en la provisión de los servicios de salud estatales. Las relaciones jerárquicas de

Perú	<b>Asistencia a un centro educativo (3 - 5 años):</b>
	Indígenas: 32% No indígenas: 55%
Ecuador	<b>Tasa escolar de adolescentes (15 - 17 años):</b>
	Indígenas y afroecuatorianos: 41% Mestizos y blancos: 57%
Bolivia	<b>Población que terminó el 8vo. de primaria (14 - 18 años) según idioma materno (2008):</b>
	Indígena: 57.6%
	No indígena: 82.4%

Fuente: Elaboración propia. Perú (INEI/ UNICEF, 2010), Ecuador (UNICEF, 2011), Bolivia (Jiménez/ Vera, 2010)

Tabla 2: Algunos indicadores de educación comparativos para población indígena y no indígena en el Perú, Ecuador y Bolivia<sup>22</sup>.

22 No se cuenta con datos homogéneos para los tres países.

poder basadas en la legitimación de un tipo específico de conocimiento (biomédico) y procedencia étnica (urbana, blanca o mestiza) en el contexto de la prestación de servicios de salud, deben redefinirse a fin de brindar servicios de calidad y culturalmente adaptados a la realidad en cuestión. Este es un reto muy importante en los tres países estudiados. El marco de derechos humanos es un punto de partida central para el desarrollo de este diálogo intercultural.

Finalmente, desde las organizaciones indígenas, se identifica el avance de las industrias extractivas, en regiones con ausencia parcial o total del Estado, como fuente de nuevos problemas que afectan, entre otros, la salud de la niñez indígena.

Anteriormente no había tanta desnutrición porque éramos pocos también, comíamos todo lo que teníamos en el monte [...] Donde no están entrando petroleras o madereras todavía tenemos la oportunidad de tener todo lo sano. (CONAP, Perú)

### 3.1.3. ¿Más y mejor educación?

“ No debería ser sólo EIB sólo para nosotros los indios porque ¿no será que nos están aislando más? Porque no nos están dando educación de calidad. ”

(Activista quechua, Perú)

Si bien los datos dan cuenta de una mejora en el acceso general a la educación en los tres países, la brecha entre las poblaciones indígenas y el resto de la población es prominente.

Respecto a la calidad de la educación en comunidades indígenas, los informantes señalan que no se adecúa a estándares mínimos en relación con las capacidades básicas que deberían desarrollar los alumnos/as y la necesaria adaptación cultural. Si bien el sistema de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) fue uno de los logros más importantes del movimiento indígena, de acuerdo a lo manifestado por los informantes, su implementación enfrenta muchas carencias, tales como el deficiente desempeño docente y la escasa pertinencia cultural de los currículos. Adicionalmente, se menciona

como factor problemático, la falta de soporte de los padres fuera del aula, entre otros.

“Uno de los temas que nosotros cuestionamos, además de la atención de tercera que reciben los centros educativos en las comunidades, es que no hay la pertenencia cultural. La mayoría de docentes son de habla castellana, no conocen la cultura.”

(ECUARUNARI, Ecuador)

“En los padres de familia no existe ninguna preocupación de qué están llevando, qué aprenden, cómo se debe apoyar. La escuela se ve como un simple deber, una rutina.”

(PROJURIDE-GIZ, Bolivia)

La educación en los tres países señalados tiene índices de calidad muy bajos en el contexto de la región. Por ello, resulta particularmente grave que la calidad educativa accesible a niños, niñas y adolescentes indígenas sea aún más baja. Por ejemplo, en Perú, resultados de la ECE-LO 2008 muestran que el 96% de los alumnos con “lenguas originarias” no logró el aprendizaje mínimo en la comprensión de textos en la propia lengua (INEI/UNICEF, 2010).

El sistema intercultural bilingüe es el sistema donde mayor número de niños pasan de año o sea con menores niveles de repitencia, con menores niveles de deserción [...] [pero al mismo tiempo] es tan evidente la diferencia en la calidad de la Educación Intercultural Bilingüe y la educación hispana, que tampoco es la mejor, que de hecho muchos dirigentes indígenas prefieren poner a sus hijos en el sistema de hispano. (IPEC-OIT, Ecuador)

Encuentras tantos modelos de EIB como proyectos hay, con estándares poco claros, aunque estándares parece un palabra prohibida en el ámbito de la EIB, sin criterios claros [...] no es que la educación bilingüe es de segunda o para pobres, tiene que ser igual o de mayor nivel porque sabemos que todavía hay procesos de discriminación. (UNICEF, Perú)

Dadas estas circunstancias, es posible plantear la hipótesis de que el sistema de Educación Intercultural Bilingüe en lugar de estar disminuyendo las brechas en la calidad de la educación entre la niñez indígena y no indígena, las estaría profundizando. No obstante, los datos recabados no son suficientes para emitir conclusiones categóricas al respecto. Este tema no se indagó en profundidad, por no ser un objetivo del estudio. Sin embargo, queda clara la necesidad de mejorar el sistema educativo en general y disminuir la brecha de acceso al mismo, entre los niños, niñas y adolescentes indígenas y el resto de sociedad, en los tres países.



Escuela primaria comunidad Indígena, Perú (imagen: Programa Gobernabilidad/GIZ)



### 3.1.4. Protección contra la violencia

La problemática del maltrato hacia la niñez forma parte de un problema mayor de violencia generalizada en los países estudiados y, por tanto, afecta a la población indígena y no indígena. Ello se debe principalmente a las estructuras autoritarias y patriarcales que no son exclusivas de la región andina. Sin embargo, la situación se exagera por las particularidades históricas, sobre todo por las relaciones de servidumbre impuestas en la colonia hacia los pueblos indígenas que contribuyeron a generar una cultura de la violencia al interior de los mismos y en la sociedad en general<sup>23</sup>.

Siguiendo la tipología de la violencia propuesta por Plan Internacional, organismo internacional que promueve los derechos de niños, niñas y adolescentes, se presentan los hallazgos de un estudio considerando cuatro tipos de maltrato: físico, psicológico, sexual y negligencia.

#### 3.1.4.1 Maltrato físico y psicológico

Según algunos informantes, el maltrato es el tema que más les preocupa a niños, niñas y adolescentes cuando se les consulta directamente. Este dato es sumamente importante, ya que se trataría de una prioridad señalada por los directamente afectados y que, por lo tanto, debe ser integrada en las políticas que les atañen.

Además de los patrones autoritarios y patriarcales antes mencionados, el ejercicio de la violencia es reforzado, según dan cuenta los informantes, por el excesivo consumo de alcohol en muchas comunidades indígenas. Esto se explica entre otros, por procesos de desestructuración social que van unidos a una mayor disposición de recursos monetarios de los hombres que perciben ingresos de las empresas extractivas. Si bien el alcoholismo es un problema que afecta sobre todo de hombres, involucra cada vez más a un mayor número de mujeres.

En cada uno de los tres países se están ensayando nuevas metodologías para recolectar información sobre violencia y maltrato infantil en tres ámbitos: familia, escuela y comunidad. No obstante, los datos desagregados de las poblaciones indígenas resultan ser, sino escasos, inexistentes.

#### 3.1.4.2 Violencia sexual

Las estadísticas sobre la atención de la niñez de la Defensoría del Pueblo de Perú y Bolivia señalan que el principal motivo de denuncia son los casos de violencia sexual. Este dato muestra el alto grado de frecuencia de este tipo de violencia contra menores en estos países<sup>24</sup>. Otro dato alarmante que llama la atención es que el 90% de los menores de edad en conflicto con la ley en

### InfoBox 2: Perú - Posguerra, alcoholismo y violencia doméstica

A partir de un vasto estudio de campo en comunidades indígenas sur-andinas del Perú, Theidon (2004) propone que el alcoholismo, si bien era un problema anterior a la violencia política, se volvió más endémico en la etapa de posguerra, ya que se convirtió en un medio para lidiar con las memorias de la misma.

Uno de los patrones de consumo que cambió a raíz de la guerra fue que muchas mujeres (generalmente consumidoras de alcohol en fechas festivas y otros contextos demarcados) se convirtieron en consumidoras cotidianas. Asumieron el que hasta entonces había sido un patrón “masculino” de consumo, incrementando con ello los niveles de violencia cotidiana hacia los hijos/as, (consecuencia de la fuerte relación entre violencia y consumo de alcohol en este contexto).

En el estudio, Theidon recoge las voces de niños y niñas afectados/as por el complejo violencia-alcoholismo:

... recordamos un día que pasamos con niños y niñas en una comunidad centro-sureña. Cuando preguntamos qué debíamos hacer con los borrachos, los niños gritaron en voz alta “¡Matamos a los borrachos!”. No podemos ignorar que estos borrachos a los que quieren matar son los adultos con quienes viven en sus casas y comunidades. Por supuesto no creemos que los niños y las niñas estuvieran planificando lastimar a sus padres y madres. Más bien entendimos esta respuesta en coro como la expresión frustrada de los niños y las niñas frente a los problemas que se manifiestan en la borrachera cotidiana y en la domesticación de la violencia. (p. 107)

23 Ver: Calla et. al, 2005.

24 En el caso de Ecuador, en una encuesta con población escolarizada de todas las provincias del país (1.100 encuestas) se encontró que la incidencia del abuso sexual es del 21,4%, con igual frecuencia entre hombre y mujeres (INFA-MIES/DNI Ecuador, 2009).

Bolivia son procesados por violación<sup>25</sup>, lo que muestra la complejidad del tema de la violencia sexual que involucra a niños, niñas y adolescentes en la región.

Las víctimas de violencia sexual, según los informantes, suelen enfrentar problemas para la restitución apropiada de sus derechos. Existe una tendencia, promovida tanto en las jurisdicciones indígenas como en la ordinaria, a que los casos se resuelvan en el ámbito familiar, tipificándolos como un asunto del ámbito “privado”. Muy pocos casos llegan a ser atendidos en la jurisdicción ordinaria fuera de las comunidades, y cuando esto ocurre, el seguimiento por parte de la víctima es muy difícil por las grandes distancias que separan su comunidad del juzgado y también por la poca eficiencia con la que suele obrar el ámbito judicial.

“Eran muchos casos de violación y eran resueltos de la manera tradicional: a través del pago a los padres de una motosierra, de una escopeta. Era una transacción entre los padres y el violador del niño. Entonces, no había una proporcionalidad [...] gran parte del problema es que la gente prefiere resolver esta clase de asuntos a un nivel interno de la comunidad y no llegar hasta la jurisprudencia nacional porque es de muy difícil acceso y muy costosa, ocho horas de río, diez horas de río, tres días de río.”

(Antropólogo, Perú)

En la jurisdicción indígena es frecuente recurrir a arreglos materiales entre el perpetrador y la familia de la víctima, para que aquel “compense” la vulneración de derechos; práctica que carece de cualquier proporcionalidad entre la falta y la reparación. Además, existe una tendencia a naturalizar los delitos sexuales con medidas que generan procesos de revictimización, resultando en la generación de un sentido de impunidad.

“Delitos sexuales contra niños y adolescentes [indígenas], usualmente esos delitos caen en la impunidad y las prácticas comunitarias de resolución de este tipo de problemas terminan por: primero, naturalizar el problema; segundo, darle una salida económica; y tercero, promover que la víctima se quede [o se case] con el ofensor.”

(DNI, Ecuador)

Existen casos en que esta violencia ocurre enmarcada en relaciones de poder asimétricas con personas que no pertenecen a las comunidades indígenas. Esto es un riesgo particularmente grande cuando los agresores ostentan cargos públicos que legitiman su poder en la comunidad.

“Conozco casos espeluznantes como los profesionales en salud que se tomaron fotos con mujeres desnudas de la comunidad y tenían una colección inmensa de fotos, y la gente dice que los indígenas son salvajes [...]. El siguiente personal de salud que llegó volvió a hacer lo mismo, no con fotos, sino con violaciones; y el siguiente personal de salud que llegó era alcohólico.”

(Antropólogo, Perú)

En este contexto, un tema de preocupación en los pueblos indígenas cercanos a las grandes empresas extractivas (minerías o petroleras) es el incremento de la prostitución por parte de adolescentes indígenas, tema que además está vinculado con el aumento de casos de trata y tráfico de personas. Sin embargo, al mismo tiempo, existe desinterés y/o desconocimiento por parte de muchas autoridades indígenas para resolver casos de violencia sexual.

25 [http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/local/20121214/90-por-ciento-de-menores-cae-por-delito-de\\_195598\\_416683.html](http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/local/20121214/90-por-ciento-de-menores-cae-por-delito-de_195598_416683.html). (visitado: 14.12.2012).

“Lo que falta es la educación o sea la información de qué instrumentos legales se cuenta para salir en la defensa, porque hay violaciones a las niñas y también a los niños [...] [¿Y el Mburuvicha?<sup>26</sup>] No tiene tiempo, porque ahorita está ocupado en sus quehaceres con las petroleras.”

(CIDOB, Bolivia)

Esto se enmarca en una tendencia general de las organizaciones indígenas: no considerar la protección de la niñez como prioridad en sus agendas políticas o como tema de sus asambleas. En otras palabras, la reivindicación de los derechos políticos (participación y consulta) y los derechos sobre territorios y recursos naturales no está enmarcada con la Convención de los derechos de niñas y niños que siguen siendo considerados objeto de ámbito privado.

Esta tendencia se ha ido contrarrestando, en cierta medida, a partir del protagonismo que han ido ganando las mujeres en posiciones de liderazgo en las organizaciones indígenas. Su participación activa ha permitido abrir espacios para que los casos de violencia sexual, tanto a niños, niñas y adolescentes como a mujeres adultas, se traten al interior de sus instituciones de gobierno y también que deriven a la jurisdicción ordinaria, trasladando el problema del ámbito privado al público.

“Ahora yo creo que hay una mayor sensibilidad objetivamente cuando hay liderazgos femeninos a tocar estos temas, como temas importantes. De hecho, la comunidad nativa Tres Islas<sup>27</sup> cuando decide poner la tranca de control, pone los tres motivos: tala ilegal, minería informal y prostitución, o sea, está como un tema.”

(Especialista en pluralismo jurídico, Perú)

Sin embargo, aún se precisa mayor trabajo en el empoderamiento de la mujer indígena. Los informantes mencionan casos en que las propias madres de las víctimas velan situaciones de violencia cuando su pareja es el agresor, debido a la dependencia económica.

“... la mamá aun cuando se entera que la hija está siendo violentada sexualmente de su esposo, no le demanda, no le echa de la casa porque dice: “¿cómo vamos a vivir sin dinero?” Hay niñas de 10 años que ya están siendo violentadas sexualmente.”

(FENOCIN, Ecuador)

Por otro lado, un problema adicional es que cuando existe denuncia se dan casos de encubrimiento entre la autoridad masculina y el denunciado. Todo esto apunta a la necesidad de un trabajo dirigido a mejorar la situación de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y mujeres adultas. Problemáticas como la violencia sexual deben salir a la esfera pública y dejar de ser de interés solo de las mujeres para constituirse en tema permanente de discusión en instituciones de los pueblos indígenas y de la sociedad en su conjunto.

#### 3.1.4.3 Negligencia por parte de los padres

La negligencia fue referida tanto por informantes de instituciones promotoras de derechos de niños, niñas y adolescentes como por aquellos de organizaciones indígenas. Se trata de una forma de violencia que, en las distintas etapas del ciclo de vida de los niños y en sus diversas modalidades (abandono, desinterés, menoscabo), profundiza algunas de las privaciones de sus derechos fundamentales, tales como el acceso a educación y salud. Esta situación evidencia la necesidad de promover también el cumplimiento pleno de responsabilidades por parte de los padres para con sus hijos e hijas.

La demostración de afecto y provisión de cuidado a niños, niñas y adolescentes en el contexto familiar

26 En el pueblo Guaraní “Mburuvicha” es el líder máximo de una comunidad u organización.

27 El caso de la comunidad de “Tres Islas” es emblemático en el Perú. Se trata de un caso judicial que fue resuelto por el Tribunal Constitucional peruano, reconociendo la autonomía de los pueblos indígenas. Se declaró fundada la demanda

muestra múltiples variaciones según condiciones culturales y socio-económicas. Los pueblos indígenas, en los países estudiados, presentan una gama variada al respecto, tal como señalan algunos informantes:

“ Cuando he estado haciendo trabajo en las comunidades a mí me ha gustado como los hombres cargan a los niños, juegan con los niños. Tienen un aspecto femenino que no ves en el ámbito mestizo. Creo que eso se va perdiendo en la medida en que hay más contacto, porque los hombres van asumiendo roles más machistas. ”

(Antropóloga, Perú)

“ Los padres de nacionalidad Shuar, donde es mucho más fría la relación, los niños demandan afecto y cariño de los padres [...]. Los niños reclaman una caricia, una felicitación [...] los niños decían que los traten como cuando los amigos de los padres visitan la casa que traen chicha, se ríen. ”

(ECUARUNARI, Ecuador)

En medio de esta diversidad, es importante considerar mecanismos participativos que permitan escuchar las voces de niños, niñas y adolescentes, en cuanto a sus necesidades y opiniones al respecto. Si bien este tipo de consulta es fundamental en todos los temas, aquí puede ser de especial importancia, ya que es muy probable que sus voces difieran de lo que puedan decir los adultos (padres u otros familiares a cargo). Son los adultos los que tradicionalmente hablan en nombre de toda la comunidad, pero, en este caso, es de ellos que se demandan cambios, como señala el testimonio anterior. Es importante recordar que ninguna cultura es un bloque monolítico, más bien se trata de realidades experimentadas de manera diversa, por diversos grupos, todos los cuales deben ser escuchados.

### 3.1.5. Trabajo infantil

“ [Se escucha decir a los padres] si yo no estoy, mi hijo de que va a vivir. Le estoy enseñando un medio de protección para una crisis. ”

(IPEC-OIT, Perú)

La OIT diferencia tres ámbitos del trabajo infantil: a) el trabajo infantil realizado por niños, niñas y adolescentes indígenas en el contexto de los procesos de aprendizaje y entrenamiento para la vida adulta que, adicionalmente, supone un importante aporte a la subsistencia familiar; b) el trabajo que se realiza con fines económicos, pero dentro del contexto familiar y comunitario, así como el realizado conjuntamente con los padres o tutores como complemento a la economía familiar; c) el trabajo que se realiza fuera del entorno comunitario (UNICEF et al., 2010).

A la categoría “trabajo al interior de las comunidades con fines económicos” corresponden actividades agropecuarias familiares. A “trabajo fuera de la comunidad” corresponden actividades informales de extracción de recursos naturales y otras vinculadas a la gran empresa exportadora. Además, en esta categoría se considera el trabajo doméstico realiza-



Bolivia, septiembre 2012 (imagen: Elva Pacheco Llanos/GIZ)

do por niñas y adolescentes en las ciudades, con frecuencia bajo regímenes de explotación laboral en que suelen estar expuestas al abuso sexual.

*“ Jóvenes mujeres indígenas vinculadas fundamentalmente a una cosa que es común a los pueblos de la región a trabajo de servicio doméstico en condiciones que aún ahora se asemejan mucho a trabajo forzoso. ”*

*(IPEC-OIT, Perú)*

No se cuenta con datos desagregados étnicamente, pero se sabe que el trabajo infantil en los tres países está concentrado principalmente en el área rural, donde se asienta la gran mayoría de la población indígena. Así, según datos proporcionados por informantes (IPEC – OIT) del presente estudio: en Bolivia, el 28% de los menores (entre 5 y 17 años) realiza actividades económicas y, de esta cifra, el 65% se concentra en el área rural. En Ecuador, el 9,8% de los menores trabaja y, de esta cifra, el 61% se concentra en la actividad agrícola. Finalmente, en Perú, el 87% de los menores que trabajan se concentra en la actividad agrícola.

La problemática del trabajo infantil es muy compleja. Aquí cabe centrar la atención en los aspectos que atañen particularmente a los pueblos indígenas. En este sentido, un primer aspecto importante es el debate sobre el rol y la legitimidad del trabajo infantil en niños, niñas y adolescentes. Dicho debate es muy amplio, pero tiene lugar, fundamentalmente, entre dos posiciones contrapuestas: 1. El trabajo como mecanismo idóneo de transmisión de la cultura y, por tanto, de supervivencia de los pueblos indígenas. Esta posición legitima ciertas formas de trabajo infantil y a su vez niega la posibilidad de equipararlo con el que se da en occidente. 2. Proscripción total de cualquier trabajo en la niñez<sup>28</sup>. Este debate ocurre, sobre todo, a nivel de instituciones estatales, órganos de protección de DDHH y la cooperación internacional, no así a nivel de las organizaciones indígenas.

Algunas instituciones han desarrollado acciones a fin de identificar condiciones para el diálogo intercultural en el tema, de modo que se posibilite el respeto hacia los diversos ideales de cuidado de cada cultura, garantizando

la protección integral de la niñez indígena. Con este objetivo, la OIT, UNICEF y otras instituciones de cooperación, en coordinación con el Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas (FPCI) del sistema de Naciones Unidas, organizaron un diálogo regional sobre trabajo infantil en poblaciones indígenas en América Latina<sup>29</sup>. A través de este diálogo, se identificaron algunos criterios para trabajar el tema junto con las organizaciones indígenas. Por ejemplo, establecer los parámetros de peligrosidad como un límite para empezar a caracterizar el trabajo infantil en pueblos indígenas y, a partir de ello, definir el tipo de labores y prácticas que se quieren erradicar.

*“ La idea es poder construir una variable de reconocimiento del peligro en salud física, en salud mental, en el acceso a otros derechos, cómo compite la actividad económica con la actividad formativa que no sea necesariamente la escuela [...]. Esa es una puerta de entrada interesante, porque cuando las comunidades y las familias son conscientes de que hay un peligro, el diálogo cambia. ”*

*(IPEC-OIT, Perú)*

Otro de los temas identificados como punto de encuentro fue la “desterritorialización” causada por la migración de los adolescentes trabajadores, señalada como un riesgo para la continuidad del pueblo indígena.

*“ [La] migración es la que los pone más en riesgo y allí encontramos un punto de comunicación bastante bueno con los líderes de comunidades, porque ellos lo relacionaron a un tema que nosotros lo hemos asociado también: el asunto de la pervivencia de su propio pueblo [dicen:] “si los chicos se van porque están buscando una mejor vida ¿a quién le voy a heredar mis grandes conquistas?” ”*

*(IPEC-OIT, Perú)*

Finalmente, cabe resaltar que estos avances en la discusión se llevan a cabo en un contexto en el que no existe un enfoque especial de trabajo con poblaciones indígenas, ni en los programas promotores de los derechos de niños, niñas

28 El primero es criticado por velar situaciones que podrían poner en riesgo el bienestar de niños, niñas y adolescentes; el segundo, por corresponder a un modelo socio-económico y cultural distante de los pueblos indígenas.

29 UNICEF et al., 2010.

y adolescentes, ni en las instituciones públicas encargadas de la protección de esta población.

“Tenemos a nivel normativo muchas políticas en lo que va dirigido al trabajo infantil y a la explotación de los niños y adolescentes trabajadores; como política específica con niños indígenas, no.”

(Ministerio de Trabajo, Bolivia)

### 3.1.6 La niña y el enfoque de género

“Las mujeres somos rechazadas desde el momento en que estamos en el vientre de la madre, si nace un hijo varón ese rato festeja, pero si es mujer es una carga para la familia, es la que menos tiene para estudiar, pero ya tiene que asumir las responsabilidades del hogar.”

(CIDOB, Bolivia)

Las instituciones gubernamentales y los promotores de derechos humanos, por largo tiempo, no visibilizaron las necesidades particulares de las niñas. Ni en las políticas públicas, ni en el desarrollo legislativo, tampoco en las actuaciones de los organismos de promoción de derechos humanos, se ha brindado la atención especial que la niña requiere.

“No se ha hecho ninguna diferenciación y es una debilidad que tiene nuestro sistema, porque se han legislado varias leyes a favor de mujeres, pero ninguna de ellas hace énfasis en la niña.”

(Congresista – RPN, Bolivia)

“... tenemos identificada la situación, sabemos en qué momento la niña deja la escuela, en qué momento se le atribuye la carga de la labor doméstica del propio hogar para cuidar al hermano más pequeño o para cuidar a la chacra. Eso lo tenemos caracterizado, pero no hemos desarrollado una propuesta específica.”

(IPEC-OIT, Perú)

Fueron las propias mujeres indígenas, según dan cuenta los informantes, que alertaron sobre la necesidad de trabajar la violencia y discriminación que sufren las mujeres desde su niñez.

“[Las mujeres nos decían:] conmigo ya nada podemos hacer, pero yo quisiera que mis hijas, que mis nietas tuvieran otro futuro.”

(FCI, Bolivia)

En mayo de 2012, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas realizó una sesión denominada “Combatir la violencia contra la mujer y las niñas indígenas”. De la vasta discusión y conclusiones de dicho evento interesa resaltar dos aspectos: primero, las niñas indígenas constituyen uno de los grupos con mayor riesgo de sufrir vulneración de sus derechos; segundo, existe una marcada escasez de literatura sobre el tema de violencia contra mujeres y niñas indígenas, en contraste con la gran cantidad de estudios sobre pueblos indígenas y sobre violencia contra la mujer en general (FPCI, 2012).

En la mencionada discusión, un punto importante fueron las “prácticas culturales opresivas” contra la mujer y la niña y el riesgo de utilizar el argumento de la diferencia cultural para excusar al agresor. En el Foro se vincularon las “malas prácticas” culturales con los extensos procesos de colonización y exclusión que han atravesado los pueblos indígenas, sin perder de vista que las propias estructuras de género tradicionales de estas sociedades también incluyen aspectos desventajosos para las mujeres. Finalmente se planteó la necesidad de que el proceso de “descolonización” pase también por erradicar prácticas patriarcales y violentas presentes en muchas comunidades indígenas (FPCI, 2012).

Cabe resaltar que esta sesión fue promovida por las propias organizaciones indígenas, en especial por las redes y plataformas de mujeres indígenas, lo que muestra su buena disposición para abordar la problemática. Además, dichas organizaciones mostraron apertura al diálogo intercultural y disposición a reflexionar sobre la relación estrecha y complementaria entre derechos individuales y colectivos en el contexto indígena.



Mujeres de Charagua, Bolivia (imagen: Michael Dreyer/GIZ)

En los países estudiados se percibe el desarrollo de un liderazgo de mujeres indígenas con claridad en la defensa de sus derechos, que poco a poco va cobrando presencia al interior del movimiento indígena, incorporando renovados discursos y demandas.

*“ El pueblo guaraní es el pueblo más machista, pero llegó el momento de romper eso el 2004 en la misma cabeza de la APG<sup>30</sup>, puedo considerarme la mujer que he roto eso y también desde el mismo hogar. No es fácil. ”*

*(CIDOB, Bolivia)*

Este liderazgo femenino, tal como fue mencionado anteriormente, ha sido positivo para la promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes indígenas, ya que es la mujer quien se involucra más de cerca con su problemática. Sin embargo, precisamente desde una perspectiva de equidad de género, se debe apuntar a un cambio en esta situación, de modo que los niños, niñas

y adolescentes sean una preocupación del conjunto de la sociedad, tanto en el ámbito familiar, escolar y comunal.

Al interior del movimiento feminista, durante muchos años, la problemática particular de la niña estuvo invisibilizada dentro de las plataformas reivindicativas, dado el foco en el rol materno (y por tanto la edad reproductiva) como clave para entender la situación desventajosa de la mujer. Además, la perspectiva intercultural tampoco estaba presente, por lo que tanto niñas como mujeres indígenas quedaron desatendidas. Esta tendencia, afortunadamente, se ha venido revirtiendo en los últimos años en ciertas instituciones que trabajan temas de género.

En el ámbito académico se puede apreciar que los estudios de género, en su vertiente dirigida a políticas de cuidado, sientan las bases para una relación entre los derechos de la mujer y los derechos de niños, niñas y adolescentes. Fortalecer los derechos en favor del cuidado de los

30 Asamblea del Pueblo Guaraní.

menores, aparece como una condición necesaria para la emancipación de las mujeres. Esta intersección temática presenta un gran potencial para visibilizar la problemática de la niñez, principalmente la de la niña, en las agendas de transversalización de los derechos de la mujer y promoción de la equidad de género en todos los niveles de la sociedad.

Finalmente, algunas instituciones de promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes ya vienen aplicando enfoques de equidad de género en su trabajo con comunidades indígenas intentando hacer la problemática visible<sup>31</sup>.

### 3.1.7 Embarazo de adolescentes

En la problemática del embarazo de adolescentes, la población indígena está también en desventaja respecto a la no indígena. En muchos pueblos indígenas, tienen vigencia concepciones y prácticas culturales relativas al ciclo de vida de la mujer, según las cuales, ésta puede o debe comenzar su vida reproductiva tendencialmente más temprano que en contextos urbanos o más occidentalizados. Sin embargo, el panorama no es homogéneo y existen importantes diferencias de acuerdo al pueblo y/o región correspondiente. Por ejemplo, en Perú, entre los quechua la proporción de adolescentes que ya son madres es de 21%, entre los aymara 16%, mientras que en etnias amazónicas es de 40%. (INEI/UNICEF, 2010).

“En los quechua se intenta como demorar el inicio de la vida reproductiva de las mujeres, hay como un control social de la familia, de la comunidad en relación a esta muchacha; las muchachitas en tierras bajas inician mucho más temprano sus relaciones sexuales, pero también su vida reproductiva como tal [...] [Por ejemplo] las niñas Esse Ejja, que es un pueblo endógamo y donde hay mucha necesidad de mujeres, las niñas cuando ya tienen la primera regla se las entrega para

que ya estén casadas, a veces con chicos jóvenes, no mayores de 18, 20 años y hay casos en que las entregan a viudos o a hombres mucho mayores que están solos.”

(FCI, Bolivia)

Es importante señalar, que la posibilidad de trabajar temas de derechos y salud sexual y reproductiva con adolescentes es bastante difícil, entre otros, debido a la gran influencia de sectores religiosos<sup>32</sup> en la vida política de la región andina<sup>33</sup>. Ello unido a una deficiente oferta de educación sexual, información y acceso a métodos anticonceptivos para adolescentes. En este contexto, debatir temas como por ejemplo la legalización del aborto como una forma de prevención de la mortalidad materna en adolescentes y del infanticidio enfrenta inmensas dificultades. Sin embargo, no solo existe oposición por parte de grupos cristianos y de la Iglesia Católica, algunas cosmovisiones indígenas también son contrarias<sup>34</sup>.

“[Con] el rechazo al aborto tú terminas teniendo más casos de infanticidio y culturas que tienen una mirada más libre sobre el derecho a decidir pues cortan por lo sano, mejor tener un aborto que luego cometer un infanticidio [...] cuando hablamos de nuestras consignas de la maternidad segura, es la maternidad segura y voluntaria, es la única garantía de tener hijos deseados, queridos, que no sufran maltrato, abandono.”

(FCI, Bolivia)

31 En octubre de 2012, Plan Internacional hizo el lanzamiento de su campaña “Because I am a Girl” (Por ser niña).

32 Cristianos en general pero particularmente la Iglesia Católica.

33 En el caso de Perú, por ejemplo, la Comisión de la Mujer y Familia del Congreso de la República ha aprobado recientemente (junio de 2013) una modificación en el Código del Niño y Adolescente, por la cual la educación sexual deja de ser responsabilidad del Estado y pasa a serlo de la familia. Tema a ser próximamente debatido en el Pleno.

34 Algunos pueblos indígenas andinos consideran que el aborto puede traer como consecuencia sequías o catástrofes naturales (UNICEF/Ministerio de Justicia de Bolivia, 2012). Cabe mencionar que podría existir una influencia de la Iglesia Católica en este tipo de concepciones, tomando en cuenta su capacidad, a lo largo de la historia, de recrear su doctrina en la cosmovisión indígena.



### 3.1.8 Jóvenes indígenas

“ Los jóvenes, si son profesionales, no quieren identificarse como indígenas. ”

(CIDOB, Bolivia)

La juventud es la etapa del ciclo vital en las distintas culturas indígenas que da cuenta por excelencia de los desafíos que plantea la posición subordinada de estas sociedades en las respectivas dinámicas nacionales. Muchos jóvenes indígenas atraviesan en esta etapa procesos de migración e incorporación al mercado laboral fuera de sus territorios en condiciones precarias, enfrentados a la discriminación y al desarraigo cultural.

“ El principal problema [de los jóvenes indígenas] es que son víctimas de exclusión por el solo hecho de ser indígenas, son prácticamente víctimas de discriminación en todos los ámbitos de la vida pública y social, pero, sobre todo, en el acceso a servicios y derechos básicos como la educación. ”

(IPEC, Ecuador)

Existe una gran preocupación por parte de las organizaciones indígenas sobre la situación de las y los jóvenes.

En esta etapa, se pone de manifiesto el resultado de la sumatoria de privaciones e impedimentos en el ejercicio de sus derechos, acumuladas a lo largo de la niñez y adolescencia, particularmente en el terreno educativo, en el que enfrentan falta de oportunidades para continuar con el estudio secundario y luego falta de condiciones para acceder a los programas de formación técnica o universitaria. Además, las mujeres jóvenes atraviesan impedimentos adicionales determinados por la maternidad y la mayor vulnerabilidad en empleos fuera del territorio, como el caso del trabajo doméstico.

“ Cuando llega al primero de secundaria que es para nosotros 11 años, 12 años simplemente la deja [la escuela] ya tiene destrezas básicas, lee, escribe y puede haber manejado una herramienta en esa práctica previa y tiene la posibilidad de desplazarse a otros sitios, porque ya es más grande [...] una escuela que no le responde o que está lejos o que la ve inútil, y no hay una mejora sustancial en su futuro. Es una actividad aprendida de la práctica, sin ningún valor agregado, probablemente termine peón de labranza y peón será pues. ”

(IPEC-OIT, Perú)



Kichwa en el Chimborazo, Ecuador (imagen: Sylvia Reinhardt/GIZ)

“Hay una enorme frustración en las muchachas que logran no embarazarse, no tener una familia, y que pueden terminar el colegio, pues hay enormes barreras para que puedan terminar estudios superiores [...] el mandato de la maternidad es muy fuerte, de vivir en pareja y mientras más pronto se inicie hay más posibilidades de ser aceptadas en la comunidad [...] hay tan pocas perspectivas para ellas fuera de este rol.”

(FCI, Bolivia)

Las condiciones de discriminación acumulada que golpean a jóvenes indígenas se reflejan también en nuevos problemas como son los suicidios de adolescentes y jóvenes y la aparición de casos de VIH-SIDA.

La discriminación, visible en cada etapa del ciclo vital de las personas indígenas, provoca una pérdida paulatina de identidad, desarraigo territorial, aculturación y pérdida de autoestima étnica. Esto puede conducir a los jóvenes y, a la larga, a los propios pueblos a “disolverse en lo nacional de una manera marginal y excluyente” (UNICEF et al., 2010).

Sin embargo, esta crisis generacional ha generado conciencia sobre la importancia de la protección de sus niños, niñas, adolescentes y jóvenes en muchas organizaciones de pueblos indígenas, no sólo en la dimensión del bienestar individual sino también pensando a esta población como base para la supervivencia de su cultura.

Toda persona tiene derecho de aspirar a la forma de vida más conveniente para sí y los suyos, pero la decisión de permanecer o emigrar de un contexto (territorial o cultural), tiene que darse con total libertad de decisión. Esto significa que debe existir la misma garantía de lograr una vida digna y el pleno ejercicio de derechos fuera o dentro de dicho contexto territorial. En los países estudiados, la discriminación está relacionada con frecuencia con procesos de “desindigenización”.

„La acumulación de la discriminación desde el nacimiento, la soportan los jóvenes“.

<b>Registro</b>	El padre de familia no siempre declara lo que es, en particular cuando ya son familias bilingües, por vergüenza, por temas de discriminación hay la tendencia en la zona andina a declararse hispano hablante. (UNICEF, Perú)
<b>Ámbito educativo</b>	... y la discriminación es la base de que esos alumnos que llegan con esa ansia de estudiar, de representar a su pueblo [...] ya no quieren ser nativos... van desconociendo, van perdiendo sus valores culturales. (CONAP, Perú)
<b>Migración</b>	Cuando vienen los migrantes [indígenas] a Lima no solo tienen que dejar la ropa, tiene que dejar su forma de hablar. (UNICEF, Perú)

35 Comisionado y Relator de Infancia CIDH- OEA. En: UNICEF/ OIT, 2010.

36 Ver: <http://consejoconsultivonna.blogspot.de/>; <http://www.elmercurio.com.ec/335124-presidente-de-la-asamblea-nacional-posesiona-a-miembros-de-consejo-consultivo-nacional-de-ninas-ninos-y-adolescentes.html>, entre otros.

37 Comisión Nacional por los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

### 3.1.9 Participación

“En las decisiones que se toman sobre la niñez indígena es preciso que los niños sean escuchados [...] Los niños son ciudadanos, no son mini ciudadanos con mini derechos humanos.”

Paulo Sergio Pinheiro<sup>35</sup>, 2010

Desde las organizaciones indígenas, así como desde las entidades públicas, poco a poco se van abriendo espacios de participación y consulta a niños, niñas y adolescentes. Por ejemplo, en Ecuador existe desde el año 2009 el Consejo Consultivo Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes como un organismo de participación y consulta. Este Consejo cuenta con una directiva de ocho miembros electos por cuarenta y ocho consejeros nacionales, representantes de las provincias del país, por un periodo de dos años<sup>36</sup>.

En el Perú, por su parte, la Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia de la Defensoría del Pueblo cuenta con un comité asesor conformado por niños, niñas y adolescentes. Los mismos conforman un Comité Consultivo para la Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, así como para la Alcaldesa de Lima.

“CONADENNA<sup>37</sup> hay un Consejo Nacional de niños, niñas, adolescentes que se elige. La ministra hace tres años lo ha incorporado en su estructura y este consejo tiene que ser consultado. También el municipio de Lima, la Alcaldesa de Lima, hace un mes instalaron un consejo de niños, niñas y adolescentes. Como Plan hay un mandato institucional de ir instalando estos Consejos.”

(Plan, Perú)

Otro ejemplo importante es la experiencia de la organización ECUARUNARI que, junto con UNICEF, inició un proceso de consulta en sus organizaciones

miembro para elaborar una Agenda de la Niñez y Adolescencia Indígena.

“Nuestra perspectiva fue empujar un real proceso de participación a la niñez en general [el año 2004] entonces desarrollamos una encuesta en aula interactiva, para detectar desde los niños cuáles eran los principales problemas que ellos sentían que les estaba afectando, con la conclusiones de cada centro educativo llegábamos a encuentros parroquiales, cantonales, provinciales, nacionales [...]. Dio a luz un mandato de la niñez indígena que se llamó “Agenda por el Cumplimiento de la Niñez y Adolescencia de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador”.”

(ECUARUNARI, Ecuador)

Finalmente, cabe destacar que en el año 2012 UNICEF realizó en Bolivia una serie de encuentros entre niños y niñas indígenas de distintos pueblos para conocer sus preocupaciones y perspectivas sobre su situación personal y la de sus pueblos.<sup>38</sup>

Estos procesos facilitan que la voz de niñas y niños se convierta en fundamento de las decisiones en los ámbitos público-administrativos de los gobiernos en sus distintos niveles, incluidos los gobiernos indígenas con reconocida autonomía.

### 3.2. Actuación del sujeto obligado a garantizar la protección integral

“[La protección integral de la niñez] es una prioridad, pero que no está ligada precisamente a recursos económicos, lamentablemente, es una prioridad, pero a veces sólo queda en discurso.”

(Ministerio de Justicia, Bolivia)

#### 3.2.1 La Administración

En ninguno de los tres países estudiados existen políticas públicas dirigidas específicamente a la población de niños, niñas y adolescentes indígenas, con excepción de las políticas de Educación Intercultural Bilingüe. Existe un discurso entre las autoridades nacionales?, que desestima la necesidad de políticas específicas, bajo el argumento de que las políticas generales abarcan a la población indígena. Esta tendencia es particularmente dominante en Ecuador, desde un entendimiento particular de la interculturalidad.

“Nosotros no estamos trabajando para un grupo o sector, lo que está promoviendo el Estado nacional es la interculturalidad porque ya ha habido instituciones que han trabajado como islas, específicamente para un grupo. La idea de estos Consejos de Igualdad es ir cambiando esa forma de gestión [...] la idea ya no



Niños indígenas, Tungurahua, Ecuador 2011 (imagen: Oliver Hölcke/GIZ)

38 UNICEF Bolivia, 2012.

*es centrarnos en cosas exclusivas, sino desde la interculturalidad ver cómo trabajar con todos estos pueblos y nacionalidades.”*

*(Secretaría de los Pueblos, Ecuador)*

Este enfoque de integralidad, muy cercano al esquema universalista-igualitario de los derechos humanos de primera generación, es transversal a toda la política pública ecuatoriana, incluida la Defensoría del Pueblo, aunque se contradice con la caracterización de Ecuador y Bolivia como “Estados Plurinacionales”.

No obstante, la creación de los Consejos de Igualdad en Ecuador abre una ventana de oportunidad para salvar este impase. Dichos Consejos tienen la jerarquía de mandato constitucional (arts. 156 y 157) y su objetivo es “la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana”. Es decir, están designados a tratar con la pluralidad. Por tanto, resulta consecuente un abordaje especial de la problemática de niños, niñas y adolescentes indígenas, así como de otras poblaciones que eventualmente requieran una atención especial.

De acuerdo a la información prestada por personeros del gobierno ecuatoriano, todavía no existe una decisión

definitiva sobre cómo se implementarán los Consejos de Igualdad; por ello, todavía se tiene la oportunidad de considerar las sugerencias de distintas instituciones que trabajan en la promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes, para garantizar que este nuevo enfoque de protección sea adecuado a sus necesidades, en particular, a las de la niñez indígena.

Por otro lado, las políticas públicas son inestables en los tres países y suelen no contar con el tiempo necesario para consolidarse, ya que con frecuencia se ven afectadas con cada cambio de gobierno y sus respectivas propuestas programáticas. Esto incluye a las políticas que afectan a niños, niñas y adolescentes.

*“ En el gobierno anterior, creo que hubo un esfuerzo sistemático por destruir el EIB... con la gestión actual hay un giro de 180 grados. ”*

*(UNICEF, Perú)*

La falta de asignación de recursos a las políticas de protección integral a los niños, niñas y adolescentes es una muestra más de la escasa prioridad que tiene la inversión social en los presupuestos nacionales en los países en cuestión. Hecho que ha devenido en el diseño de propuestas de protección integral de la niñez que buscan transferir competencias a la sociedad civil.



Kichwa en la región de Napo, Ecuador (imagen: Sylvia Reinhardt/GIZ)

“*Estamos trabajando en una propuesta de un nuevo Código Niño/a Adolescente [...] ligado no solamente a la Defensoría de la Niñez o los Servicios Departamentales de Gestión Social, sino a un sistema de instituciones públicas y privadas que trabajen en resguardo de los derechos de la niñez y adolescencia, sean indígenas o no indígenas. Ese sistema de protección que te planteo tiene que ver con instituciones formales y no formales. Cómo las organizaciones sociales se pueden empoderar, las juntas de vecinos, las OTBs<sup>39</sup> de la defensa de los derechos.*”

(Ministerio de Justicia, Bolivia)

### 3.2.2. El Legislativo

En los países estudiados tampoco se ha realizado un desarrollo legislativo relacionado a la problemática particular de los niños, niñas y adolescentes indígenas.

“*Referida sólo a niños y niñas indígenas no [hay ningún proyecto de Ley], pero en el tema de trabajo infantil se está trabajando en una ley que regula las veintitrés peores formas de trabajo infantil de las cuales varias se desarrollan en el área rural como: la minería, la pesca, etc.*”

(Congresista – Red Parlamentaria por la Niñez, Bolivia)

En Bolivia, desde hace algunos años, funciona al interior de la Asamblea Legislativa la Red Parlamentaria por la Niñez, cuyo objetivo es articular a todos los parlamentarios interesados en la temática de la niñez y adolescencia para desarrollar una legislación orientada a este segmento de la población. Esta red ha estado inactiva en algunas gestiones parlamentarias por desinterés en el tema, pero recientemente ha impulsado algunas leyes vinculadas a la protección de niños, niñas y adolescentes, como la ley sobre trata y tráfico de personas. Sin embargo, actualmente no existe ninguna iniciativa legislativa dirigida a la protección de la niñez indígena, a pesar de reconocerse que este grupo es particularmente vulnerable.

En el caso del Perú, una congresista entrevistada (presidenta de la Comisión de Derechos Humanos) alerta sobre el enfoque inadecuado de la nueva reforma del Código de Niños, Niñas y Adolescentes, ausente de perspectiva

de género e intercultural, y sobre el total abandono de la temática indígena por parte de sus colegas.

Por otro lado, en los tres países se viene desarrollando una normativa destinada a establecer los ámbitos y límites de la jurisdicción indígena (justicia indígena). No obstante, en ninguno de ellos se ha considerado específicamente hasta el momento el tema de la protección integral a la niñez indígena.

### 3.2.3. El Sistema Judicial

La debilidad del sistema judicial, en cuanto a la cobertura y calidad de la prestación del servicio fuera de las áreas urbanas, es un problema que agrava en gran medida la atención a casos de vulneración de derechos de menores, en general, y menores indígenas, en particular.

“*El sistema de protección es un sistema incompleto y un sistema que no existe como tal, entonces el juez actúa, hacemos la intervención y el juez dice que hay que restituirle un derecho [...]. No hay una oferta de cuidado temporal de esos chicos o una oferta de transformación del rol paterno [...]. Cuando tú empiezas, el ciclo de restitución de derechos también está roto en muchos aspectos, porque las competencias de las instituciones están dispersas, condicionan una con otra, no hay acuerdos sobre qué es un delito o no es un delito.*”

(IPEC-OIT, Perú)

Por otro lado, el administrador de justicia muchas veces no tiene la sensibilidad intercultural, ni la necesaria disposición hacia la misma, de modo que a pesar de los reconocimientos a nivel normativo en favor de la niñez indígena, no se encuentra una correspondencia en la práctica.

“*En el ámbito de la jurisdicción estatal no es que les vaya mejor a estos sectores, llámense niños, jóvenes, hay un reconocimiento normativo, declarativo, pero en la práctica la sensibilidad de los operadores judiciales es bien limitada.*”

(ONG-Derechos indígenas, Perú)

39 Organizaciones Territoriales de Base: unidades territoriales de planificación vigentes a partir del proceso de descentralización en Bolivia.

### 3.2.4. La Defensoría del Pueblo (Ombudsman)

En las Defensorías del Pueblo de Bolivia y Perú existe un reconocimiento de la necesidad de mejorar el diseño institucional para atender, con enfoques particulares, los casos de niños, niñas y adolescentes indígenas y de promover sus derechos. En Ecuador, por su parte, luego de la aprobación de su nueva carta constitucional (2008), se eliminó la Adjuntía especializada en derechos de niños, niñas y adolescentes partiendo del supuesto de que el enfoque sectorial tiene un carácter discriminatorio.

“ Como Defensoría del Pueblo pienso que abordamos la temática de discriminación en forma global, pero en el momento en que nos toca apuntar un caso con la particularidad, sea de etnias, de movilidad humana o cualquier otra discriminación enfocamos con la particularidad debida. En la medida en que si es sólo dirigido para indígenas y no pueden participar miembros de otros colectivos [como] afroecuatorianos, la propia sociedad mestiza, nos estaríamos auto-excluyendo y, lejos de propiciar un encuentro de pueblos, estaríamos propiciando una segregación. ”

(Defensoría del Pueblo, Ecuador)

En ese contexto, y con la mirada en un ambicioso modelo de atención integral, la Defensoría del Pueblo ecuatoriana propone afrontar los casos de promoción y atención de derechos de niños, niñas y adolescentes indígenas creando capacidades en su personal para que puedan atender todos los casos con una mirada plurinacional.

Sin duda, uno de los fines que se busca con el establecimiento de los Estados Plurinacionales es que la diversidad y la interculturalidad sean parte inmanente de las sociedades y sus instituciones, de manera que los servicios públicos tengan la capacidad de atender de manera

“ Es buena la integralidad, el riesgo es ¿cómo respondo a tanto cliente que necesita protección? Si ni puede siquiera con el sistema de la niñez. ”

(Plan, Ecuador)



Selva Central, Valle del Palcazú en la comunidad nativa, Santa Rosa (imagen: Sandra Schett/GIZ)

### 3.3. Jurisdicción indígena

“Hay que pensar ahora en la responsabilidad compartida entre pueblos indígenas y Estados, pues los pueblos indígenas no podemos seguir victimizándonos. Es muy importante que el conjunto de los pueblos indígenas, y de sus autoridades [...] asumamos la responsabilidad respecto a las vulneraciones de los derechos de nuestros niños, niñas y adolescentes.”

(Carlos Mamani<sup>40</sup>, 2010)

#### 3.3.1. Base legal

La situación de Bolivia, Perú y Ecuador muestra diferencias en cuanto al reconocimiento que el Estado otorga a la jurisdicción indígena. Las constituciones de Ecuador y Bolivia reconocen ampliamente la jurisdicción indígena y se pone de manifiesto en Ecuador con los arts. 57 y 171 y en Bolivia con los arts. 30, 190, 191 y 192. Además, las dos constituciones reconocen la igualdad de jerarquía entre ambas jurisdicciones, la indígena y la ordinaria. La constitución del Perú también reconoce la jurisdicción indígena (art. 142), pero sin reconocer explícitamente la igualdad de jerarquía entre ésta y la jurisdicción ordinaria. No obstante, la Corte Suprema de Justicia, a través de un Pleno Jurisdiccional (Acuerdo Plenario N° 1-2009/CJ-116) reconoce la legitimidad y la autonomía que tienen las Rondas Campesinas, organizaciones comunales que cumplen funciones de seguridad y justicia en las zonas rurales del país.

De los tres países, Bolivia es el único que cuenta con una ley de deslinde jurisdiccional (Ley 017, 2010). No obstante, y tal como manifestaron sus promotores, es una ley de carácter provisional, pues todavía no existe claridad, ni en las organizaciones indígenas ni en el gobierno, sobre los respectivos mecanismos de coordinación ni sobre sus competencias materiales, personales y territoriales<sup>41</sup>. Dicha ley se concentra en establecer lo que la jurisdicción indígena no tiene potestad de atender, formulando de manera afirmativa únicamente que atenderán “los asuntos o conflictos que histórica y tradicionalmente conocieron” (art. 10.I). Entre los temas que no abarca la ley está lo

referido a la protección de niños, niñas y adolescentes indígenas: “El ámbito de vigencia material de la jurisdicción indígena originaria campesina no alcanza a las siguientes materias: [...] Los delitos cometidos en contra de la integridad corporal de niños, niñas y adolescentes, los delitos de violación [...]” (Ley 017, 2010).

“La Ley de Deslinde Jurisdiccional nos da ciertas pautas de trabajo, pero lamentablemente carece de un enfoque de derechos ligados a niñez y adolescencia.”

(Ministerio de Justicia, Bolivia)

En Ecuador y Perú están en discusión proyectos de ley en la materia: el “Proyecto de Ley Orgánica de Coordinación y Cooperación entre la Jurisdicción Indígena y la Jurisdicción Ordinaria” y el “Proyecto de Ley De Coordinación y Armonización Intercultural de la Justicia”, respectivamente. Además, las cortes y/o tribunales constitucionales en los tres países han contribuido a sentar una importante jurisprudencia en favor del reconocimiento de la jurisdicción indígena<sup>42</sup>.

Sin embargo, más allá de los diferentes niveles de reconocimiento logrado, los tres países tienen aún un largo camino por recorrer en la consolidación de sus jurisdicciones indígenas y la coordinación de estas con las jurisdicciones ordinarias.

#### 3.3.2. Comunidades y jurisdicción indígena: el reto de la diversidad

Cuando se habla de jurisdicción indígena, la unidad base de los derechos colectivos es la comunidad, núcleo alrededor del cual se reproduce la cultura y las instituciones sociales. Esta es una figura jurídica legalmente reconocida en los tres países, que se aplica a una gran diversidad de grupos humanos con procesos históricos, económicos, sociales y culturales muy diversos.

Dependiendo del grado de consolidación y cohesión social, se encuentran desde comunidades conformadas por unas

40 Vicepresidente del Foro Permanente de cuestiones indígenas de la ONU (2008-2010).

41 Conversación personal con el ex - Director general de Justicia Comunitaria del Ministerio de Justicia.

42 Para Bolivia, ver: Rojas, s/ fecha. Para Ecuador, ver: Llasag, 2011 y Grijalva, 2012. Para el Perú, ver: Sentencia Tribunal Constitucional Exp. 01126-2011-HC/TC En: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/01126-2011-HC.pdf>, (visitado 12.11.2012).

pocas familias clánicas y/o ampliadas, o la agrupación de estas, hasta aquellas comunidades complejas con instituciones y acuerdos explícitos que regulan la convivencia.

En cuanto a normas y prácticas jurídicas, existe mucha variedad de acuerdo con la diversidad cultural de los propios pueblos indígenas y también con los grados diversos en que sus prácticas jurídicas se han adaptado a las nacionales. Lo importante aquí es constatar que en las jurisdicciones indígenas se vienen dando procesos de adaptación por parte de los sistemas tradicionales de administración de justicia en diferentes grados y a diferentes ritmos.

El grado de complejidad organizativa de la comunidad, la diversidad normativa o los diferentes grados de adaptación a lógicas externas, no son argumentos para cuestionar la

legitimidad de contar con una jurisdicción y formas propias de aplicación de justicia. Frente a la diversidad, el reto es más bien “partir del reconocimiento de la heterogeneidad interna y externa del derecho para, basándose en ese reconocimiento, crear mecanismos que permitan superar las contradicciones y coordinar las diferencias” (Santos Souza, 2012).

Lo escrito sobre la justicia indígena, su pertinencia, forma de funcionamiento y exigencia de reconocimiento es tan amplio y variado como los enfoques y disciplinas desde las que se fundamenta<sup>43</sup>. No obstante, salvo la amplia jurisprudencia colombiana<sup>44</sup>, muy poco se ha escrito y/o sistematizado sobre experiencias de mecanismos institucionalizados de coordinación entre la jurisdicción indígena y la ordinaria, y menos aún sobre el tratamiento de la temática de la niñez indígena<sup>45</sup>.



Bolivia (imagen: Wakana Fukada)

43 Ver: De Sousa y Exeni, 2012; De Sousa y Grijalva, 2012; Defensoría del Pueblo Bolivia, 2008a; Defensoría del Pueblo Bolivia, 2008b; Fundación Konrad Adenauer Bolivia y Universidad Católica Boliviana, 2010; Fundación Konrad Adenauer - Bolivia, 2011; Comisión Andina de Juristas, 2010; Salgado, 2002; IDL, 2012; GTZ, 2010; Brandt y Franco, 2006; UNICEF Bolivia y Ministerio de Justicia, 2012; entre otros.

44 Ver: Consejo Superior de la Judicatura y Organización Nacional Indígena de Colombia, 2006.

45 El acercamiento a la temática de la niñez indígena se da de manera tangencial en Brandt y Franco (2006) y de manera más específica, desde una mirada sociológica, en: UNICEF Bolivia y Ministerio de Justicia (2012).



### 3.3.3. Mecanismos de protección a niños, niñas y adolescentes

#### 3.3.3.1. Desafíos para la implementación

El establecimiento de claros mecanismos de protección a niños, niñas y adolescentes en la jurisdicción indígena enfrenta tres desafíos principales:

1º. Los diferentes niveles de consolidación y reconocimiento con que cuentan los distintos sistemas de justicia indígena. Esta debilidad genera, entre otros, poca claridad en las autoridades indígenas sobre sus posibilidades de actuar en este tipo de casos.

“*Cuando hay borrachera hay siempre violencia que afecta a los niños, porque [les] chicotean y eso está pasando y arreglan internamente. [Pero] para eso hay autoridades y falta que conozca su competencia, administración y si conoce: “¡ya qué pasa! ¿Por qué has hecho esa maldad a tu hijo?” esa atribución falta a las autoridades.*”

(Dirigente indígena, Bolivia)

2º. La tendencia a considerar los agravios hacia niños, niñas y adolescentes como un tema del ámbito privado y no comunal.

3º. Poca priorización de este problema con respecto a los conflictos por tierras, recursos naturales, participación política, entre otros.

Sin embargo, es importante mencionar la existencia de casos en que la justicia indígena actúa de manera diligente en la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, realizando sanciones ejemplares, haciendo públicas las faltas y reforzando con ello la prevención.

“*Hay casos de violación que ven las Rondas [Campesinas] y, por su sistema de pruebas, saben quién es quién y lo logran identificar y toman una solución [...] se determina claramente que esto estuvo mal, esa persona recibe una sanción y se cumplen las funciones que todo sistema penal espera, es decir, en la prevención especial. Esa persona en concreto ha sido identificada y se le ha sancionado, hay una prevención general, se dice a todo el*

*mundo: “esto no se debe hacer”. Se refuerza el valor y hay alguna forma de reparación a la víctimaes.*”

(Especialista en Pluralismo Jurídico, Perú)

Varios informantes dieron cuenta de lo importante que es reconstituir, en unos casos, y construir, en otros, el control de la comunidad sobre el cuidado de niños, niñas y adolescentes. En este sentido, se constata que en los tres países se hacen esfuerzos por parte de las organizaciones indígenas e instituciones de promoción de los derechos humanos para visibilizar o reconstituir los valores a partir de los cuales se deben establecer las obligaciones de la comunidad en la protección de los menores. Este parece ser el camino más adecuado para fortalecer los derechos jurisdiccionales reconocidos de los pueblos indígenas.

“*[El sistema de protección comunitaria se basaba en] un conjunto de vivencias y de principios que se articulan con todo este tema de la reciprocidad, la complementariedad, el tema del Ayni. Se han perdido, porque ha habido toda una penetración ideológica económica y cultural del sistema que vivimos, ha tratado de generar un conjunto de valores como el dinero, de tener más, el individualismo y se va perdiendo todas estas relaciones de reciprocidad.*”

(ECUARUNARI, Ecuador)

“*Yo de ninguna manera creo que la justicia sea remitir estos casos a la jurisdicción ordinaria. Yo estoy plenamente convencida de que la solución es fortalecer la jurisdicción indígena para que encuentre respuestas adecuadas para responder a los problemas y para prevenirlos en el futuro y mucho tienen que hacer las dirigencias femeninas.*”

(Especialista en Pluralismo Jurídico, Perú)

#### 3.3.3.2. La “interlegalidad”

Las normas y procedimientos que actualmente se aplican en las comunidades indígenas reciben una gran influencia de la jurisdicción ordinaria e incluso de otras jurisdicciones indígenas. Existe una suerte de “interlegalidad” que se va produciendo en el desarrollo y consolidación de la institucionalidad llamada a conocer

casos de vulneración de derechos y a aplicar justicia en los pueblos indígenas.

Esta “interlegalidad” se da en un contexto de relaciones de poder en el que la jurisdicción ordinaria cuenta con mayor legitimidad y recursos para atender los casos, con lo cual la jurisdicción indígena suele actuar subordinada a esta.

“[Cuando existe] asesinato, homicidios, robos agravados o violación la autoridad tiene que ir a coordinar con la autoridad ordinaria, porque la autoridad originaria no puede aplicar las leyes, porque no conoce y por eso dice la Ley de Deslinde cooperación y coordinación [...] con la víctima y con el que ha cometido se entra de acuerdo para arreglar y se atiende. Si no están de acuerdo, ellos tienen que sugerir y, de acuerdo a eso, la autoridad originaria tiene que hacer pasar a la ordinaria.”

(Dirigente indígena, Bolivia)

Sin embargo, en algunos casos se ha tratado de incorporar elementos nuevos en la jurisdicción indígena a fin de fortalecerla.

“Cuando resuelven no es que sea pues solamente con patrones estrictamente de una cultura originaria, ya ha habido un cruce, usan muchos de los temas estatales, ha estado impregnado, hay una mezcla ahí.”

(ONG - Derechos indígenas, Perú)

Actualmente, existe una apertura, tanto de la jurisdicción ordinaria como de las organizaciones indígenas, para reflexionar sobre los mecanismos de coordinación en los tres países. Sin embargo, la situación es compleja: por un lado, dada la existencia de estructuras judiciales muy rígidas y, por otro, por la crítica expectativa de las comunidades indígenas sobre la manera en que funciona la justicia ordinaria.

“El tema de los niños, el tema agrario, el tema de la mujer, ciertamente, lo hemos complicado más en Bolivia, pero esa complicación es a buena hora, no se debe reprochar. Estamos en tiempo de tejer fino las cosas; por lo tanto, no funciona muy bien la justicia indígena, tiene muchos

problemas, nadie puede decir es perfecto. El derecho escrito, la justicia ordinaria tampoco funciona bien, está peor. Entonces ni el uno ni el otro funciona bien.”

(GIZ, Bolivia)

“La abogada con la que estábamos en Riberalta decía: ese muchacho debe estar en la cárcel, no están cumpliendo con lo que establece la legislación boliviana, etc. Pero ahí venía el tema de la justicia, si haces la denuncia puede ser que se lleven al chico, pero después lo van a liberar, porque no tienen donde tenerlo preso ¿cómo veía el resto de la comunidad que manden a uno de sus miembros a la cárcel? Era muy complejo y al final de los casos llegamos a la conclusión que vale más el resarcimiento in situ que esperar a que se lo lleven a la cárcel, incluso las mujeres decían que construyendo esa casa va a aprender [más] a que lo lleven a la cárcel, donde se va a volver más pillo de lo que es.”

(FCI, Bolivia)

### 3.3.3.3. Los derechos humanos y la jurisdicción indígena

El camino de fortalecimiento y rescate de los valores indígenas, que producen un mandato social de cuidado y buen trato a niños, niñas y adolescentes contempla el reto de la armonización con valores universales, como son los derechos humanos, sin perder la especificidad cultural de cada pueblo.

El debate sobre la posibilidad de aplicación del marco de derechos humanos en las jurisdicciones indígenas concluye, generalmente, en el reconocimiento de dicho marco como parámetro mínimo para la actuación de la jurisdicción indígena, tal como se refleja en las Constituciones Políticas de los tres países, en las jurisprudencias nacionales y en la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos.

Dichas jurisprudencias reciben una gran influencia de la Corte Constitucional Colombiana. Por ello, cabe mencionar algunos de sus principios más relevantes en materia de derechos humanos y pueblos indígenas: La Sentencia 349 (1996) establece que los derechos humanos responden a “consenso universal”, pues su vulneración “resulta intolerable por atentar contra los bienes más preciosos del hombre”. Según la Corte

constitucional colombiana, los derechos imprescindibles de ser respetados son: el derecho a la vida, la prohibición de tortura, la prohibición de la esclavitud (trabajo forzoso) y el derecho al debido proceso (o procedimiento justo). Al mismo tiempo, afirma que “sólo con un alto grado de autonomía es posible la supervivencia cultural”, aspecto con el que fortalece el derecho de las jurisdicciones indígenas al accionar autónomo, es decir, sin tener que subordinarse a la jurisdicción ordinaria. En palabras de dicha Corte se trata de no “imponer una concepción del mundo particular, así la vea como valiosa, porque tal actitud atentaría contra el principio de respeto a la diversidad étnica y cultural y contra el trato igualitario para las diferentes culturas” (ST-523/97).

En este contexto, la protección integral de niños, niñas y adolescentes, partiendo del parámetro del “interés superior del niño”, brinda una protección adicional que establece los límites a la actuación de los administradores de justicia. No obstante, es fundamental contextualizar ese interés superior en cada contexto cultural, tal como recomienda la Observación General 11, al señalar “la importancia de tomar en consideración los derechos culturales colectivos al tratar de determinar cuál es el interés superior del niño” (Comité de los Derechos del Niño, 2009).

### 3.4. Los Promotores de los derechos de la niñez y sus enfoques de trabajo

“Una estrategia muy linda que Plan ha hecho se llama “*Cartas de Niñas*” que justo lo hicieron con ONU Mujeres, con la GIZ hicieron “*Cartas de Mujeres*”, no sólo son cartas, sino dibujos, cualquier tipo de expresión de las niñas que nos cuentan cómo ellas ven las barreras.”

(Plan, Ecuador)

#### 3.4.1. Cooperación internacional

Las instituciones promotoras de los derechos de los niños, niñas y adolescentes no tienen el mandato de trabajar específicamente con población indígena, a excepción de UNICEF. Esta institución, en los últimos cinco años, ha venido trabajando la problemática de la niñez indígena con el programa regional EIBAMAZ<sup>46</sup> (en Bolivia, Perú y Ecuador) y con una Oficialía de protección de la niñez indígena y afrodescendiente en Bolivia.

Los proyectos de UNICEF en los tres países cuentan con buena acogida, tanto por parte de las organizaciones indígenas como de las instituciones del Estado. Esta situación permite a dicha institución formar parte de un



Perú (imagen: David Hill, Survival International)

<sup>46</sup> Programa dirigido al ámbito de la Educación Intercultural Bilingüe.

gran número de plataformas y redes interinstitucionales, tanto de la sociedad civil como del ámbito público, y aplicar estrategias de sensibilización al interior de las comunidades indígenas con buena acogida.

“ Nos ven en las redes comunales, en las redes distritales; nos ven en una mesa sentados con ministros. Creo que eso es parte de nuestro “sex appeal”, no hacemos diferencia entre el tamaño del socio, todos los socios son buenos. ”

(UNICEF, Perú)

El programa IPEC-OIT, especializado en el tema de erradicación del trabajo infantil, viene implementando, principalmente en Ecuador, el enfoque de diálogo intercultural en el campo de la protección integral a niños, niñas y adolescentes.

Una herramienta metodológica importante, que aplican tanto UNICEF como IPEC-OIT para el trabajo con comunidades indígenas, es la reflexión sobre situaciones de peligrosidad a las que están expuestos los menores, sea en el trabajo infantil o en el tema de embarazo en adolescentes.

“ Una de las entradas que hemos encontrado más eficaces es el tema de la peligrosidad, la construcción del sentido de peligro con la propia comunidad [...] la idea es poder construir una variable de reconocimiento del peligro en salud física, en salud mental, en el acceso a otros derechos. ”

(IPEC, Perú)

Así mismo, estas instituciones aprovechan su prestigio institucional para promover los derechos de los niños, certificando a las empresas cuando han erradicado el trabajo infantil.

El trabajo de organismos como UNICEF depende de la captación de recursos de terceros y de la prioridad del país en términos de indicadores económicos y niveles de pobreza. Por ello, frente a cambios en la situación

financiera o prioridades de los donantes muchas de sus actividades son limitadas o quedan truncadas<sup>47</sup>.

Por otra parte, Plan Internacional aplica un enfoque de protección integral de amplio alcance, tanto por los niveles de la sociedad con que coordina como por los plazos de tiempo, metas cualitativas y de sostenibilidad planteadas. Esta institución tiene presencia en los tres países estudiados.

“ Nuestro enfoque de derechos es lo que llamamos “ desarrollo comunitario centrado en la niñez”, nos ubicamos en comunidades trabajando con la familia, con los líderes, con las autoridades, desde el nivel comunitario hasta el nivel nacional. ”

(Plan, Perú)

“ Nosotros cuando entramos a comunidades estamos hablando de 5 a 10 años en una zona, entonces los cambios que queremos ver son los cambios que son sostenibles, cambios en actitudes. ”

(Plan, Perú)

Además, se intenta cubrir todas las dimensiones que conforman la problemática de niños, niñas y adolescentes. A diferencia de otros programas, han desarrollado un enfoque metodológico por el cual las distintas acciones y programas confluyen y se coordinan entre sí. Así, por ejemplo, el trabajo por los derechos de la niñez se entrelaza con el enfoque de género, con atención a la discapacidad y otras situaciones de vulnerabilidad. En cuanto al enfoque de género, se aplica en todas las etapas del ciclo vital y se incluye trabajo con varones.

“ [En] los proyectos de embarazos no deseados en adolescentes se generan intercambios con los jóvenes el para análisis de su salud [...] Se trabaja con los jóvenes para que sean ellos también tutores, protectores de los derechos de la primera infancia y para aceptar la paternidad y darles espacios a no ser padres tan rápido. ”

(Plan, Bolivia)

<sup>47</sup> Por ejemplo, la cooperación española, que apoyaba de manera decidida la temática indígena a través de UNICEF, redujo drásticamente sus fondos a causa de la crisis económica que afecta actualmente a Europa y a España en particular.

Plan Internacional encabeza una campaña mundial para sensibilizar sobre la problemática de la niña: “Por ser niña” (“Because I am a Girl”), que constituye la acción más importante a nivel global para visibilizar la problemática de la niña.

Existen otras entidades que trabajan la temática, de las que caber resaltar el trabajo de Family Care Bolivia que, en el último decenio, ha realizado un trabajo muy importante en el campo de la promoción de la salud sexual y reproductiva en pueblos indígenas. Esta institución ha logrado establecer parámetros muy importantes para entender y trabajar la diversidad cultural en los pueblos indígenas de Bolivia llegando a constituirse en una institución de referencia en cuanto a la situación de la primera infancia en pueblos indígenas de tierras bajas del país.

Cabe también mencionar que desde la cooperación internacional se han dado experiencias no muy exitosas en el trabajo con pueblos indígenas. Muchas de las limitaciones para alcanzar el éxito se debieron, entre otros, a la falta de adecuados enfoques participativos, de género e interculturalidad. El siguiente testimonio es un claro ejemplo, en el campo de la salud sexual y reproductiva:

*“Hay entidades que han mirado el tema de salud reproductiva como un control de la natalidad [...] en una oportunidad les dijeron a las mujeres: ustedes pueden tener hasta dos hijos y nada más porque ustedes son pobres y no tienen como alimentar a sus hijos, tampoco vestirlos [...] Ellos dijeron: en esta comunidad tenemos tantas mujeres con tabletas, tantas mujeres con T de cobre, tantas con inyecciones y cuantos varones con condón. Ellos llegaron con su paquete exacto para esa comunidad, agarraron y repartieron o sea un poco humillante.”*

(CIDOB, Bolivia)

### 3.4.2. La cooperación alemana para el desarrollo (GIZ)

Los programas de la cooperación alemana en los países estudiados no tienen por objetivo la promoción de los derechos de la niñez o adolescencia. No obstante, dos de sus programas alcanzan indirectamente los derechos de niños, niñas y adolescentes indígenas.

El Programa regional “ComVoMujer: Combatir la violencia contra la mujer en Latinoamérica”, presente en los tres países estudiados, tiene por objetivo la erradicación de la violencia contra la mujer. A pesar de no trabajar directamente con niñas y no contar con una estrategia diferenciada para poblaciones indígenas, sensibiliza indirectamente sobre la prevención de la violencia contra los menores, en especial las niñas. Además, en algunos casos se trabaja directamente con organizaciones de mujeres indígenas.

*“Hemos trabajado en el ámbito del programa uno de los parámetros mujer adulta, no nos centramos nosotros en el tema de violencia hacia las niñas [...]; sin embargo, eso no quita que tengamos acciones de prevención de la violencia con sectores que son niños/as adolescentes: La “ruta participativa, de salto en salto le ponemos a la violencia un alto” y es una ruta que se trabaja con los docentes [...] no es que nosotras trabajamos con niños/as, pero si hay una política que baja indirectamente hasta ellos.”*

(ComVoMujer, Bolivia).

Otro aspecto importante del programa ComVoMujer es el trabajo en red con otros programas de la GIZ. En Bolivia y Ecuador, por ejemplo, ComVoMujer coordina y comparte contrapartes con el “Programa para el Fortalecimiento de Organizaciones Indígenas”<sup>48</sup>. En Bolivia, esta coordinación se da además con el “Programa de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario para Pequeñas y Medianas Ciudades”<sup>49</sup>.

Finalmente, los proyectos que trabajan en temas vinculados al fortalecimiento de instituciones estatales relacionadas a la justicia: el “Proyecto de Consolidación de la Reforma Procesal Penal y la Administración de Justicia” en Perú y el “Proyecto de Apoyo al Desarrollo de un Ordenamiento Jurídico Intercultural en el Marco de un Estado de Derecho Democrático”<sup>50</sup> en Bolivia abordan de manera diferenciada la problemática de la jurisdicción indígena. Ninguno de ellos tiene por objetivo la promoción de los derechos de la niñez indígena en particular; no obstante, podrían constituirse en aliados importantes a nivel político con miras a este objetivo.

48 PROINDÍGENA.

49 PROAPAC.

50 PROJURIDE.

# 4. Conclusiones y recomendaciones

## 4.1. Generales

En los tres países, existe una grave situación de vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes indígenas en ámbitos fundamentales como salud, educación, saneamiento básico, alimentación, protección contra la violencia, entre otros. La exclusión estructural hacia los pueblos indígenas es el plano de fondo en que se enmarca esta desfavorable situación de la niñez indígena. En todos los indicadores de bienestar importantes, su situación es más precaria que la de sus pares no indígenas. Por lo tanto:

La mejora de la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes indígenas depende, en gran parte, de políticas de desarrollo integrales que mejoren la calidad de vida de los pueblos indígenas en general, considerando políticas y estrategias explícitas de trabajo dirigidas a niños, niñas y adolescentes.

Dentro del marco de políticas y estrategias de trabajo con niños, niñas y adolescentes en general, en la gran mayoría de los casos no existen enfoques especiales para la problemática de la niñez indígena por parte de las instituciones del Estado, la sociedad civil, y la cooperación internacional.

A partir de la consideración de las particularidades de los pueblos indígenas, es necesario considerar políticas y estrategias especiales para niños, niñas y adolescentes indígenas con enfoque intercultural y de género.

Al interior de las comunidades indígenas también existen condiciones que contribuyen a la vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Por ello:

Es importante, desde una perspectiva de reconocimiento al derecho a las diferencias culturales, identificar y entender concepciones y prácticas sobre niñez, crianza y cuidado propias de las tradiciones indígenas. A partir de esto, generar o reforzar enfoques de trabajo participativo, de manera conjunta con niños, niñas, adolescentes, adultos y adultas indígenas (incluidas sus organizaciones) que permitan fortalecer aquellas prácticas que son beneficiosas para los derechos de la niñez y transformar o descartar aquellas que no lo son.

La desigualdad de género, desfavorable a las mujeres en todas las etapas del ciclo vital, es una realidad en los pueblos indígenas. Las niñas indígenas constituyen uno de los grupos más vulnerables de la población en los países estudiados. Si bien las inequidades de género son transversales a toda la sociedad, existen también en este tema particularidades específicas a la realidad de las diversas culturas indígenas.

Es necesario fortalecer el trabajo conducente a lograr la equidad de género, partiendo del entendimiento de concepciones y prácticas tanto de las propias tradiciones indígenas como de aquellas que son compartidas con el resto de la sociedad. El tema de acceso igualitario a la educación para niñas y niños es de particular relevancia.

Como en muchas otras sociedades, las mujeres se encuentran más cercanas a la problemática de los niños, niñas y adolescentes en los pueblos indígenas, de modo que su empoderamiento tiene también consecuencias favorables para la promoción de los derechos de los mismos.

Como parte del camino a la igualdad de género, se debe trabajar, paralelamente, para hacer del bienestar de niños, niñas y adolescentes una preocupación del conjunto de la sociedad, mujeres y hombres por igual.

La juventud es una etapa del ciclo vital particularmente difícil para las personas indígenas ya que se confrontan con dificultades que son el resultado de una gran acumulación de limitaciones en el acceso a sus derechos a lo largo de la niñez y adolescencia. Así, su nivel de competencias y oportunidades para insentarse en la vida adulta suele ser bastante inferior al de sus pares no indígenas. El tema es una preocupación de las organizaciones indígenas.

Deben diseñarse estrategias de trabajo con jóvenes que permitan mecanismos de compensación en el acceso a servicios fundamentales en esta etapa, especialmente en el terreno educativo y de ocio. Además, dado el fuerte interés de las organizaciones indígenas, se deberían buscar estrategias coordinadas con estas instancias para trabajar la problemática juvenil.

El embarazo en adolescentes, tiene una incidencia muy alta en el contexto indígena, marcadamente mayor que en el resto de la sociedad. Concepciones y prácticas tradicionales sobre el inicio de la vida reproductiva de las mujeres, junto con la limitada oferta de información y acceso a métodos anticonceptivos, generan un contexto de muy difícil avance en esta materia. Por tanto:

Es necesario tender puentes entre las concepciones propias de los pueblos indígenas, respecto del cuerpo y la salud de la mujer, y ciertos estándares de la perspectiva médica occidental. Por ejemplo, a partir del criterio de peligrosidad del embarazo (para la madre adolescente y el neonato) en procesos de diálogo intercultural con garantizadas condiciones de equidad.

Además, es necesario mejorar el acceso de los y las adolescentes a la educación sexual y a métodos anticonceptivos.

Existen avances normativos importantes en el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, más consolidados en Bolivia y Ecuador que en Perú. Sin embargo, en todos los casos, la protección jurisdiccional indígena todavía es un proceso en construcción.

Para lograr la consolidación de la protección jurisdiccional indígena es necesario marcar una ruta crítica, con estaciones u objetivos intermedios para que, en distintos momentos, se evalúen los avances en su funcionamiento interno y su relación con el resto de las jurisdicciones, tanto ordinarias como indígenas. Mientras tanto, es urgente profundizar el diálogo intercultural para establecer los principios básicos en la protección integral de niños, niñas y adolescentes en cada pueblo indígena.

El argumento de la diversidad cultural es utilizado por los administradores de justicia, tanto de las jurisdicciones ordinarias como indígenas, para justificar actuaciones negligentes en casos de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes.

Es necesario un claro referente de principios comunes, en el marco de los derechos humanos, para la protección de niños, niñas y adolescentes indígenas. Las cuatro dimensiones analíticas propuestas en la introducción de este documento pueden ser de utilidad (interés superior del niño, enfoque de género, autodeterminación de los pueblos y protección jurisdiccional).

## 4.2. Recomendaciones a la cooperación alemana

### ► Generación de información cuantitativa y cualitativa

Es importante contribuir a cubrir el vacío de información estadística existente sobre la situación de niños, niñas y adolescentes indígenas, más aún cuando se trata de información desagregada por género. Además, es necesario también generar conocimiento cualitativo sobre concepciones y prácticas indígenas relacionadas con la niñez y adolescencia. Solo a partir de una sólida información estadística y cualitativa se pueden diseñar e implementar intervenciones efectivas, ya sean proyectos de cooperación o políticas públicas estatales.

### ► Diálogo intercultural y derechos humanos

Dada la diversidad cultural en el contexto de los pueblos indígenas y la importancia de respetar su autonomía, todos los temas deben ser trabajados desde una perspectiva intercultural. Esto significa partir de programas y estrategias que tomen en cuenta las concepciones y prácticas locales para definir las problemáticas y las posibles rutas de solución.

Para evitar caer en el relativismo cultural, es importante partir de principios estructurantes básicos en el tratamiento de la diversidad, como el marco de los derechos humanos. Por tanto, el trabajo en su implementación merece una especial atención desde la cooperación para el desarrollo.

Existen experiencias previas de organismos de promoción de los derechos de la niñez y adolescencia desde el enfoque de diálogo intercultural y derechos humanos, que podrían ser tomados en cuenta y, si fuera pertinente, adaptarlos y replicados en el trabajo de la cooperación alemana con poblaciones indígenas.

#### ► Participación

Es necesario promover espacios de participación para que niños, niñas, adolescentes y jóvenes indígenas puedan expresar libremente sus preocupaciones y puntos de vista. Esta información debe constituirse en un fundamento esencial de las políticas públicas y las acciones de la cooperación internacional.

#### ► Mirar al otro

Hace falta mayor coordinación interna entre los programas de la cooperación alemana. Es importante promover el uso coordinado de plataformas y redes conformadas por los programas, tanto con instituciones públicas como privadas, para la sensibilización sobre derechos humanos, en general, y los de niños, niñas y adolescentes, en particular.

### 4.3. Recomendaciones al sujeto obligado a la protección integral

#### ► Interculturalidad

Es necesario que los tomadores de decisiones en el ámbito político y las autoridades encargadas de diseñar e implementar medidas administrativas y legislativas para la protección integral de niños, niñas y adolescentes trabajen desde un paradigma intercultural. Es decir, que partan del principio de respeto a la diversidad y el pluralismo, dejando atrás viejas prácticas integracionistas destinadas a homogenización la sociedad.

En el camino de lograr un paradigma político intercultural es importante abrir, o reforzar, espacios institucionalizados de participación en los que los diversos actores integrantes de los pueblos indígenas, concretamente niños, niñas, ado-

lescentes, jóvenes, organizaciones indígenas, entre otros, planteen sus demandas y contribuyan a la elaboración de políticas públicas en los temas que les atañen. La institucionalización del diálogo intercultural permitirá la plena incorporación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en la institucionalidad y práctica estatales.

Se debe tener presente que estos procesos pueden ser largos e irregulares; por ello, deben establecerse metas modestas en el corto plazo, a la vez que metas ambiciosas de mediano plazo.

#### ► El dato como insumo básico para las decisiones

Los sistemas estadísticos en los países se interesan cada vez más en la desagregación de los datos a partir de las variables de etnicidad y género. Se trata de iniciativas que deberían convertirse en una práctica estatal regular, para informar y fortalecer una adecuada toma de decisiones que refleje la diversidad de la sociedad.

#### ► Políticas de Estado de largo plazo

Los países estudiados cuentan con gestiones públicas caracterizadas por políticas públicas temporales, que responden a los proyectos de cada una de las fuerzas políticas que llega al poder en los distintos niveles de gobierno. Esta dinámica impide el establecimiento de políticas públicas sostenidas, lo que afecta las garantías de protección integral de los niños, niñas y adolescentes que se implementan en dichos países. Por ello, hace falta establecer políticas de Estado sólidas, más allá de las distintas gestiones de gobierno, en el tema de protección de los derechos humanos, en general, y los de la niñez, en particular.

### 4.4. Recomendaciones a las organizaciones indígenas

#### ► Pueblos indígenas “modernos”

Los pueblos indígenas a lo largo de su historia han sabido adaptar sus estructuras sociales, en diversa medida, a las circunstancias generadas por la convivencia con otras cul-



turas. En el momento actual, los pueblos indígenas se encuentran frente al reto de incorporar en sus prácticas cotidianas principios de los derechos humanos, sin sacrificar su derecho a la diferencia y a la cultura propia. Cabe recordar que el enfoque de derechos humanos fue eficientemente utilizado por los pueblos indígenas para alcanzar un reconocimiento jurídico que luego se hizo fáctico en sus países, por lo tanto, se trata de extender el proceso a otras dimensiones.

► **Priorizar la protección de niños, niñas y adolescentes**

La vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes indígenas (por ejemplo, en casos de violencia sexual) es un problema que debe ser una prioridad para las autoridades y organizaciones indígenas. Deben diseñarse claros mecanismos de protección que, además de medidas preventivas, incluyan respuestas frente a un delito – en la

jurisdicción indígena y/o en coordinación con la jurisdicción ordinaria – de modo que éste no quede impune.

► **Jóvenes y territorialidad**

El problema de la juventud indígena que abandona el territorio en busca de mejores condiciones de vida muestra que todavía hace falta trabajar mucho más para consolidar los territorios indígenas como espacios con garantizado bienestar para todos sus habitantes. Por ello, y luego de consolidar la seguridad jurídica de sus territorios, es necesario trabajar modelos de desarrollo que, siguiendo prácticas de sostenibilidad y armonía con el medio ambiente, ofrezcan condiciones de vida digna a las nuevas generaciones.



Chachi niños en el río Cayapas, Ecuador (imagen, Sylvia Reinhardt/GIZ)

# 5. Bibliografía

Anaya, James

- (2006) "Por qué no debería de existir una Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas". Disponible en: [www.undg.org/docs/9511/01.James-Anaya.doc](http://www.undg.org/docs/9511/01.James-Anaya.doc). (visitado: 14.09.2008).
- (2009) "The Right of Indigenous Peoples to Self-Determination in the Post-Declaration Era". En: Charters, Claire/Stavenhagen, Rodolfo (Eds.) *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. IGWIA: Copenhagen.

Arnold, Denise/Spedding, Alison (2007). *Género, etnicidad y clases sociales: la mujer en los movimientos sociales y movimientos de mujeres*. En: Espasandín López, Jesús/Iglesias Turrión, Pablo (Coord.) *Bolivia en Movimiento*. Valencia: Ediciones de Intervención Cultural.

Banco Mundial

- (2012a) ¿Está el piso parejo para los niños en el Perú?: Medición y comprensión de la evolución de las oportunidades.
- (2012b) *World development report 2012: Gender Equality and Development*.

Barrera, Augusto (2002). "El movimiento indígena ecuatoriano: entre los actores sociales y el sistema político". En: *Nueva Sociedad* 182, noviembre – diciembre; 90-105.

Brandt, Hans-Jürgen/Franco, Rocío (Comp.) (2006). *El tratamiento de conflictos: un estudio de actas en 133 comunidades indígenas y campesinas en Ecuador y Perú*, Serie: Justicia Comunitaria en los andes: Perú y Ecuador. IDL: Lima.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2011), *Junge Menschen in der deutschen Entwicklungspolitik – Beitrag zur Umsetzung der Rechte von Kindern und Jugendlichen*, BMZ-Strategiepapier.

Calla, Pamela/et al. (2005). *Rompiendo silencios: Una aproximación a la violencia sexual y al maltrato infantil en Bolivia*. Coordinadora de la Mujer, Defensor del Pueblo. La Paz.

Centro de Investigación Innocenti – UNICEF (2004). "Asegurar los derechos de los niños indígenas". En: *Innocenti Digest* n°11; Florencia.

CEPAL/UNICEF

- (2010) *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*.
- (2012) *Pobreza infantil en pueblos indígenas y afro descendientes de América Latina*.

Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003). *Informe Final*. Lima. Disponible en: <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/> (visitado: 27.07.2013).

Comité de los Derechos del Niño

- (2003) *Day of general discussion on the rights of indigenous children, 34th Session, 15 September – 3 October*.
- (2009) *OG N° 11: Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención*.

Conaghan, Catherine/ Malloy, James/ Leandro Wolfson (1997). "Democracia y neoliberalismo en Perú, Ecuador y Bolivia". En: *Instituto de Desarrollo Económico y Social, Desarrollo Económico*, 36 (144), enero – marzo; 867-890.

Cóndor, Eddie (Coord.) (2010). *Normas, procedimientos y sanciones de la justicia indígena en Bolivia y Perú*, Comisión Andina de Juristas: Lima.

Consejo Superior de la Judicatura/ ONIC (2006), *Compilación y selección de los fallos y decisiones de la jurisdicción especial indígena 1980 – 2006*. Bogotá.

Cordero Ponce, Sofía (2012) "Estados plurinacionales en Bolivia y Ecuador: Nuevas ciudadanías, ¿más democracia?". En: *Revista Nueva Sociedad* 240, julio-agosto; 134-148.

Cueto Zalles, Alberto (2002). "De la revuelta campesina a la autonomía política: la crisis boliviana y la cuestión aymara". En: *Nueva Sociedad* 182, noviembre – diciembre; 106-120.

De Sousa Santos, Boaventura/ Grijalva, Agustín (Eds.) (2012) *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*. Fund. Rosa Luxemburgo, Abya Yala: Quito.

CIDH (2002). *Opinión Consultiva OC-17/2002*, de 28 de agosto de 2002.

De Sousa Santos, Boaventura/ Exeni, J. Luis (Eds.) (2012) *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia*, Fund. Rosa Luxemburgo, Abya Yala: La Paz.

Daes, Erica - Irene (1996) *Informe sobre el concepto de Pueblos indígenas*. E/CN.4/sub.2/AC.4/1996/2. Ginebra: ONU.

Defensoría del Pueblo Bolivia

- (2008a) *Sistema Jurídico de los Pueblos Indígenas Amazónicos de Bolivia*. La Paz.
- (2008b) *Sistema Jurídico de los Pueblos Indígenas, Originarios y Comunidades Campesinas en Bolivia*. La Paz.

Égido, Iván/Bergier, Aleksandra (2010). *Estado de situación de los derechos de los pueblos indígenas en Bolivia*. Defensoría del Pueblo – Oxfam: La Paz

Égido, Iván/Valencia, María del Pilar (2009). *Los Pueblos Indígenas de Tierras Bajas en el Proceso Constituyente Boliviano*. CEJIS/IGWIA: Santa Cruz.

- El universo (03.11.2012), Comunidades planifican resistencia a un mes de la licitación petrolera. Quito. (Periódico)
- Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (2012), Combatir la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas: artículo 22 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: Informe de la reunión del grupo internacional de expertos, 11<sup>o</sup> período de sesiones. Nueva York.
- Franco, Rocío/et al. (2009) Las mujeres en la justicia comunitaria: Víctimas, sujetos y actores. IDL: Lima.
- Fundación Konrad Adenauer Bolivia / Universidad Católica Boliviana (2010). Pensar este tiempo: Pluralismo Jurídico. Editorial: La Paz.
- Fundación Konrad Adenauer Bolivia (2011). Los Derechos Individuales y Derechos Colectivos en la Construcción del Pluralismo Jurídico en América Latina. Editorial: La Paz.
- Grijalva, Agustín (2012). "Conclusiones de todos los estudios: experiencias diversas y convergentes" En: De Sousa Santos, Boaventura/Grijalva, Agustín (Eds.) (2012) Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo, Abya Yala.
- GTZ (2010). Justicia Comunal en el Perú. Lima.
- INEI/ UNICEF (2010). Estado de la niñez indígena en el Perú. Lima. Disponible en: [http://www.unicef.org/lac/Estado\\_de\\_la\\_Ninez\\_Indigena\\_190810\(1\).pdf](http://www.unicef.org/lac/Estado_de_la_Ninez_Indigena_190810(1).pdf) (visitado: 27.07.2013).
- INFA-MIES y DNI Ecuador (2009). Informe sobre abuso sexual a niñas, niños y adolescentes en el Ecuador. Quito.
- IDL (2012). Balance de la justicia y de los derechos de los pueblos indígenas en el Perú – 2011. IDL: Lima.
- Iwanka Raya, Mairin (2006). "Mujeres Indígenas Confrontan la Violencia". Foro Internacional de Mujeres Indígenas. ONU.
- Jimenez, Wilson/ Vera, Miguel (2010). "Población indígena y diferencias en el acceso a la educación primaria en Bolivia". Ottawa: FOCAL. Disponible en: [http://focal.ca/pdf/education\\_Jimenez-Vera\\_indigenous%20population%20differences%20access%20primary%20education%20Bolivia\\_March%202010\\_s.pdf](http://focal.ca/pdf/education_Jimenez-Vera_indigenous%20population%20differences%20access%20primary%20education%20Bolivia_March%202010_s.pdf) (visitado: 27.07.2013).
- Kuokkanen, Rauna (2012). "Self-Determination and Indigenous Women's Rights at the Intersection of International Human Rights". En: Human Rights Quarterly 34; 225-250.
- La República (12.11.2012), Manuel Pulgar Vidal: "Vivimos una conflictividad propia de los países en crecimiento. Lima. (Periódico)
- Los tiempos (24.10.2012) El conflicto del Tipnis. Cochabamba. (Periódico)
- Llasag, Raúl (2011). "Avances, límites y retos de la administración de justicia indígena en el Ecuador, año 2010: El caso La Cocha". En: Universidad Andina Simón Bolívar. Develando el desencanto: Informe sobre derechos de la: humanos Ecuador 2010. Quito: Programa Andino de Derechos Humanos.
- Martí i Puig, Salvador (2010). "Después de la «década de los pueblos indígenas», ¿qué?: El impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina". En: Revista Nueva Sociedad 227, mayo-junio; 68-82.
- Ministerio de Desarrollo Social (2010). Mapa de la Desnutrición Crónica en el Ecuador. Quito.
- Murillo Ramírez, Óscar (2012). "«Oro y agua»: dilemas y giros políticos de Ollanta Humala". En: Revista Nueva Sociedad 240, julio-agosto; 4-15.
- OIT
- (2003) Convenio Número 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales: Un Manual, Ginebra.
  - (2007) Directrices para combatir el trabajo infantil entre los pueblos indígenas y tribales. IPEC/PRO 169. Ginebra.
- OIT-IPEC (2009). Trabajo infantil y pueblos indígenas en América Latina. Una aproximación conceptual.
- ONU
- (2007) "Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas". A/RES/61/295.
  - (2012) "Resolución 66/40: La Niña". A/66/458.
- Parellada, Alejandro (Coord.) (2012). Suicidio Adolescente en Pueblos Indígenas: Tres estudios de caso. IGWIA, UNICEF: Lima.
- Permanent Forum on Indigenous Issues (2012). International Expert Group Meeting on Combating violence against indigenous women and girls: article 22 of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Concept Note, Prepared by the Secretariat.
- PNUD (2010). Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad, San José.
- PNUD Bolivia (2006). Niños, niñas y adolescentes en Bolivia 4 millones de actores del desarrollo. La Paz.

Rae, Judith (2006). Niños Indígenas: Derechos y Realidad - Reporte sobre niños indígenas y la Convención sobre los Derechos del Niño, Subgrupo de la ONU sobre Poblaciones de Niños y Jóvenes Indígenas (ISG) en agosto de 2006.

Rigat-Pflaum, María (2008). "Gender Mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género". En: Revista Nueva Sociedad 218, noviembre-diciembre; 40-56.

Rojas Álvarez, Martha (s/fecha). La garantía del debido proceso y la justicia comunitaria desde una perspectiva constitucional. Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia.

Salgado, Judith (Comp.) (2002). Justicia indígena: Aportes para un debate. Universidad Andina Simón Bolívar - Ecuador, Abya Yala: Quito.

Sambo Dorough, Dalee (2009). "The Significance of the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples and Its Future Implementation". En: Charters, Claire/Stavenhagen, Rodolfo (Eds.). Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples; IGWIA; Copenhagen.

Sánchez Botero, Esther

- (2003) Los pueblos indígenas en Colombia: Derechos, Políticas y Desafíos. Bogotá: UNICEF.
- (2012) Derechos de los Pueblos Indígenas a la Libre Determinación, la participación, la consulta previa y los consentimientos: La experiencia en Colombia vía jurisprudencia. BID.

Servindi (2012). "Perú: Tribunal Constitucional da razón a comunidad Tres Islas, en defensa de autonomía". Disponible en: <http://servindi.org/actualidad/73292> (visitado: 08.08.2013)

Stavenhagen, Rodolfo:

- (2006) "Los derechos de los pueblos indígenas: Esperanzas, logros y reclamos". En: Berraondo, Mikel (Coord.). Pueblos indígenas y derechos humanos. Bilbao: Instituto de derechos humanos de la Universidad de Deusto.
- (2008) Los pueblos indígenas y sus derechos: Informes Temáticos del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. UNESCO, México DF.

Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de las Naciones Unidas (1986). "Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas". ONU E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4

Theidon, Kimberly (2004). Entre prójimos. El conflicto armado interno y la política de la reconciliación en el Perú. IEP: Lima.

UNICEF (2011). "Annual report for Ecuador". Disponible en: [http://www.unicef.org/about/annualreport/files/Ecuador\\_COAR\\_2010.pdf](http://www.unicef.org/about/annualreport/files/Ecuador_COAR_2010.pdf) (visitado: 20.10.12).

UNICEF/OIT/ et al. (2010). Trabajo infantil y en América Latina niñez indígena: Encuentro Latinoamericano Trabajo Infantil, pueblos indígenas y gobiernos. "De la declaración a la acción".

UNICEF Bolivia/Ministerio de Justicia (2012). Pluralismos Jurídico y Derecho de la Infancia, Niñez y Adolescencia. La Paz.

UNICEF Bolivia

- (2012a) Encuentro de Niños, Niñas y Adolescentes Indígenas de Bolivia.
- (2012b) Reporte Niñez 2012. Estación de conocimiento para los derechos de la niñez en Bolivia. La Paz.

Unidad de Análisis de Política Económica

- (2008a) Determinantes de la violencia contra la niñez y adolescencia. La Paz
- (2008b) Inversión social en la niñez y adolescencia. La Paz

Young, Iris (2007). Global Challenges: War, Self-Determination, and Responsibility for Justice. Polity Press: Cambridge.

# Glosario de siglas

AG-ONU	Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas.
BMZ	Ministerio de Cooperación Alemán (por su sigla en alemán: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung).
CA	Cooperación Internacional Alemana.
CAAAP	Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica.
CCC	Corte Constitucional Colombiana.
CNNA	Código del Niño, Niña y Adolescente.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CONAP	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú.
CIDOB	Confederación de Pueblos indígenas de Bolivia.
CODENPE	Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador.
CP	Constitución Política.
CDN	Comité de los Derechos del Niño.
CIDES	Postgrado en Ciencias del Desarrollo.
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos.
DNI	Defensa Niño Internacional.
DP	Defensor/a del Pueblo.
DDHH	Derechos Humanos.
ECUARUNARI	Confederación Kichwa del Ecuador.
FCI	Family Care International.
FENOCIN	Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras. (Ecuador)
FPCI	Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas
GIZ	Cooperación Internacional Alemana (por su sigla en alemán: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit).
IDH	Índice de Desarrollo Humano.
IDL	Instituto de Defensa Legal. (Perú)
IPEC	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (por sus siglas en inglés).
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio.
OG11	Observación General N° 11 (del Comité de Derechos del Niño).
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (por sus siglas en inglés).
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia.
ONG	Organización No gubernamental.
ONU	Organización de Naciones Unidas.
PIB	Producto Interno Bruto.
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
RPN	Red Parlamentaria por la Niñez.
SV-UKJ	Sektorvorhaben Umsetzung von Kinder- und Jugendrechten.
UMSA	Universidad Mayor de San Andrés.
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la infancia (por sus siglas en inglés).

# Anexo

## Lista de instituciones y personas entrevistadas

Perú	Bolivia	Ecuador
<b>Sujeto obligado</b>		
<ol style="list-style-type: none"> <li>Ministerio de Justicia (Henry José Ávila – Viceministro de Derechos Humanos).</li> <li>Congreso Nacional (María Soledad Pérez Tello – Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Ministerio de Justicia (Sandro Delgado – Director General de Niñez, Adolescencia, Juventud y Adulto mayor).</li> <li>Asamblea Plurinacional (Javier Zavaleta – Presidente de la Red Parlamentaria por la Niñez).</li> <li>Ministerio de Trabajo (Claudia Torrez – Jefa de la unidad de Derechos Fundamentales y Mabel Duran – Especialista en Erradicación de Trabajo infantil).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE (Ángel Medina, Presidente).</li> <li>Secretaría de los Pueblos: (Pablo Ramírez y Carmen Tene).</li> <li>Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (Sara Oviedo – Ex directora ejecutiva).</li> </ol>
<b>Ombudsman</b>		
<ol style="list-style-type: none"> <li>Adjunta para la Niñez y adolescencia (Mayda Ramos).</li> <li>Adjunta de medio ambiente, servicios públicos y pueblos indígenas (Alicia Abanto).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Adjunta de Programas y actuaciones especiales (Griselda Sillerico).</li> <li>Coordinador Programa Derechos Humanos de los pueblos indígenas (Eugenio Mullucundo).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Adjuntaría segunda y Coordinador nacional de Naturaleza y ambiente (Blanca Vega y Walter Guaranda).</li> </ol>
<b>Titular del derecho</b>		
<ol style="list-style-type: none"> <li>Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú – CONAP (Zaida Ríos, Magaly Pérez y Antonio Ramírez).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Confederación de Pueblos indígenas de Bolivia – CIDOB (Nelly Romero – Vicepresidenta).</li> <li>Federación Sindical única de trabajadores originarios y ayllus del Norte de Potosí (Feliciano León – Dirigente).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Confederación Kichwa del Ecuador – ECUARUNARI (Mario Bustos – Asesor).</li> <li>Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras – FENOCIN (Delia Guamán – Secretaría de Juventud).</li> </ol>
<b>Promotores de derechos de los niños, niñas y adolescentes</b>		
<ol style="list-style-type: none"> <li>IPEC-OIT (María Olave – Coordinadora Nacional).</li> <li>UNICEF (Carmen López).</li> <li>Plan-Perú (Mariella Greco – Directora Nacional y Cariño Ramos).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>IPEC-OIT (María Elena Reyes – Coordinadora Nacional).</li> <li>UNICEF (Verónica Tejerina – Oficial de Protección de Niñez indígena y afrodescendiente).</li> <li>Plan-Bolivia (Martha Rivera, Nancy Alé, Madeleine Cruz, Claudia Benavides).</li> <li>Family Care International – Bolivia (Alexia Escobar – Directora).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>IPEC-OIT (Bladimir Chicaiza – Director Nacional).</li> <li>UNICEF (Michel Guinand).</li> <li>Plan-Ecuador (Verónica Zambrano).</li> <li>Defensa Niño Internacional DNI Ecuador (Fernando López – Director).</li> </ol>

Perú	Bolivia	Ecuador
<b>Otros actores clave</b>		
<p>9. Instituto de Defensa Legal - IDL (Javier La Rosa).</p> <p>10. Centro amazónico de antropología y aplicación práctica - CAAAP (Ada Chuecas - Directora).</p> <p>11. GIZ-ComVoMujer (María Panizzo - Coordinadora Nacional).</p> <p>12. GIZ - Apoyo a la Consolidación de la Reforma del Sistema Procesal Penal (William Ramírez).</p> <p>13. Centro de Culturas Indígenas del Perú Chirapaq (Tarcila Rivera - Presidenta).</p> <p>14. Antropólogo especialista en pueblos amazónicos (Gerardo Seminario).</p> <p>15. Abogada especialista en pluralismo jurídico (Raquel Yrigoyen).</p>	<p>12. Postgrado en Ciencias del Desarrollo - CIDES-UMSA: (Cecilia Salazar - Directora).</p> <p>13. PROJURIDE-GIZ (Petronilo Flores - Asesor Técnico).</p> <p>14. Consultora GIZ "Estado situación Niños indígenas en TIPNIS" (Elizabeth Huanca).</p> <p>15. Investigadora Aymara (Elena Crespo).</p>	<p>11. GIZ-ComVoMujer (Viviana Maldonado - Coordinadora Nacional) [por correo electrónico].</p>

## AVISO LEGAL

## Edición

Deutsche Gesellschaft  
für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

## Sede de la empresa

Bonn y Eschborn  
Friedrich-Ebert-Allee 40  
53113 Bonn  
T +49 228 44 60-0  
F +49 228 44 60-17 66  
www.giz.de

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5  
65760 Eschborn  
T +49 6196 79-0  
F +49 6196 79-1115

## Responsable

Departamento sectorial  
Programa sectorial: Implementación de los derechos de niñas y niños y jóvenes en la cooperación internacional alemana  
Dr. María Nieves Alvarez, maria-nieves.alvarez@giz.de

## Departamento América del Sur

Unidad Coordinadora Pueblos Indígenas en América Latina y el Caribe (KIVLAK)  
Sylvia Reinhardt, kivlak@giz.de

## Autor

J. Iván Égido Zurita, ivanegido@gmail.com

## Redacción

Angela Motta

## Créditos fotográficos

© Mário Rainha Campos, foto de la carpeta; © Elva Pacheco Llanos/GIZ, p. 12, p. 18; © Programa Gobernabilidad/GIZ, p. 16  
© Pablo Ortíz, p. 14; © Michael Dreyer/GIZ, p. 21; © Sylvia Reinhardt/GIZ, p. 25, p. 41; © Sylvia Reinhardt, p. 28;  
© Oliver Hölcke, p. 26; © Michael Dreyer/GIZ, p. 30; © Wakana Fukada/GIZ, p. 32; © David Hill/Survival International, p. 35.

## Impresión

TOP Kopie GmbH, Morsestraße 27, 60486 Frankfurt am Main

## Versión

Octubre 2013

Las ideas expresadas son responsabilidad del autor y no necesariamente representan una visión institucional.

Agradecemos cordialmente a los coordinadores nacionales de PROINDIGENA Sara Baez (Ecuador), Vladimir Pinto (Perú) y Víctor Villalta (Bolivia) por su apoyo durante el recojo de información. Así también a todas las personas entrevistadas que generosamente concedieron su tiempo.

## Por encargo de

Ministerio Federal alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ);

División 204: Derechos humanos; igualdad de género; cultura y desarrollo; Unidad 315 Centro América

## Direcciones de las dos sedes del BMZ

BMZ Bonn  
Dahlmannstraße 4  
53113 Bonn  
Alemania  
T +49 228 99 535-0  
F +49 (0) 228 99 535-3500  
poststelle@bmz.bund.de  
www.bmz.de

BMZ Berlin I im Europahaus  
Stresemannstraße 94  
10963 Berlin  
Alemania  
T +49 30 18 535-0  
F +49 (0) 30 18 535-2501





Departamento sectorial  
Programa sectorial: Implementación de los derechos de niñas y niños  
y jóvenes en la cooperación internacional alemana  
maria-nieves.alvarez@giz.de

Departamento Amercia del Sur  
Unidad Coordinadora Pueblos Indígenas en  
América Latina y el Caribe (KIVLAK)  
kivlak@giz.de

P.O.B. 5180  
65726 Eschborn  
Alemania  
T +49 6196 79-0  
F +49 6196 79-1115  
info@giz.de  
www.giz.de