

Análisis situacional de los derechos de la niñez en materia de protección y gobernanza centrada en la niñez

ANÁLISIS ELABORADO EN LOS MUNICIPIOS DE SAN PEDRO JOCOPILAS, SANTO TOMÁS CHICHICASTENANGO, CHICHÉ Y SANTA CRUZ DEL QUICHÉ. DEPARTAMENTO DE QUICHÉ, GUATEMALA.





**Análisis situacional de los derechos de la niñez en materia de protección y gobernanza en los municipios de San Pedro Jocopilas, Santo Tomás Chichicastenango, Chiché y Santa Cruz del Quiché, departamento de Quiché.
2016 VERDE & AZUL - Educo Y CONACMI**

Primera edición: abril del 2017

© Verde y Azul - Educo 2017

Se permite la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento siempre que se mencione la fuente y se haga sin fines comerciales.

Impreso en Guatemala

Coordinación:

Reinaldo Plasencia – Especialista Regional de Derechos de la Niñez para América – Educo

Miembros del Equipo ASDN

Verde y Azul y Educo Guatemala

Ramón Estuardo González López – Director Nacional

Edwin Barrios – Coordinador de Programas

Mario F. López – Técnico de Cooperación

Reyna Elvira Gómez – Responsable de Apadrinamiento

Asociación Nacional contra el Maltrato Infantil (CONACMI)

Miguel Ángel López Guerra – Director

Karen Edith Ramos – Coordinadora de Programas

Equipo Consultor

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala

Elvyn Leonel Díaz Sánchez – Director Ejecutivo

Juan Pablo Muñoz – Metodólogo de Investigaciones

Esmeralda Monterroso Sánchez – Coordinadora del programa Justicia Penal Juvenil

Maquetación: **Anaïs López**

Corrección: **Christine Antunes e Irene Vilchez**

Fotografías: **Jesús G. Pastor y Educo**

Colaboraciones: miembros del equipo de Verde y Azul - Educo, Proyecto de Desarrollo Santiago, Water for People, Asociación Consejo de Unidad Campesina de Guatemala, Asociación Pies de Occidente, Comité Campesino del Altiplano.

Agradecimientos: A niñas, niños y adolescentes de los Municipios participantes, a madres y padres de familia, maestras y maestros de centros educativos, instituciones públicas del Estado (de ámbito nacional, departamental y municipal), instituciones privadas, organismos no gubernamentales y organizaciones sociales.

A Claudia Monterroso, Directora Regional América Educo, a Reinaldo Plasencia y José Calero, equipo regional de derechos de niñez Educo.

Para más información sobre los temas tratados en este documento póngase en contacto con:

Ramón Estuardo González

ramon.gonzalez@Educo.org

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Las fotografías usadas en este documento solo son ilustrativas, en ningún caso se puede deducir que reflejan el contenido.



Sumario

Índice de tablas	5
Tabla de acrónimos	6
Introducción	9
> Razón del ASDN	9
> Organizaciones que participaron	11
> Metodología	22
1. Clima de derechos	26
> 1.1 Contexto General	26
> 1.2 Medidas Generales de implementación de la <i>Convención sobre los Derechos del Niño</i> (CDN) en Guatemala	28
> 1.3 Estado de Sociedad Civil	31
2. Situación del ejercicio de los derechos relacionados a la protección	35
> Brecha 1. Violencia contra la niñez	35
> Brecha 2. Trabajo infantil	43
> Brecha 3. Desnutrición infantil	54
> Brecha 4. Embarazos en adolescentes	62
> Brecha 5. Deficiente coordinación del sistema de protección	72
> Brecha 6. Poca capacidad estatal y social de gestionar riesgos	79
3. Situación del ejercicio de los derechos relacionados a la gobernanza centrada en la niñez	84
> Brecha 7. Baja inversión en niñez	84
> Brecha 8. Pocas oportunidades para la participación activa de la niñez	90
Conclusiones generales	95
Recomendaciones generales	101
Anexos	107
> 1. Bibliografía	107
> 2. Resumen metodológico	112
> 2.1 Lista de variables	112
> 2.2 Lista de instrumentos utilizados durante trabajo de campo	117

Índice de tablas

> Tabla 1. Indicadores de pobreza y escolarización en Guatemala.	28
> Tabla 2. Estado de avance de las recomendaciones del CDN–ONU.	30
> Tabla 3. Edades de niñas y adolescentes madres durante 2014–2015.	64
> Tabla 4. Edades de niñas y adolescentes madres en el Departamento de Quiché, durante 2014–2015.	64
> Tabla 5. Instituciones que forman el sistema de protección en Guatemala.	74
> Tabla 6. Estimaciones de población infantil y juvenil guatemalteca por grupos quinquenales, 2016.	86

Tabla de acrónimos

ASDN	Análisis Situacional de los Derechos de la Niñez
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
CCDA	Comité Campesino Del Altiplano
CDN	Convención de los Derechos del Niño
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer
CELADE	Centro Latinoamericano de Demografía
CIPRODENI	Coordinadora Institucional de Promoción de los Derechos del Niño/ de la Niñez
CNNA	Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia
COCODE	Consejo Comunitario de Desarrollo
CONALFA	Comité Nacional de Alfabetización
CONACMI	Asociación Nacional Contra el Maltrato Infantil
CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
CUCG	Consejo de Unidad Campesina Guatemala
CRG	Congreso de la República de Guatemala
DIDEDUC	Dirección Departamental de Educación
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
ENSMI	Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
ICCPG	Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INE	Instituto Nacional de Estadística
LPINA	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MP	Ministerio Público
MSPyAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes

OE	Organismo Ejecutivo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSAR	Observatorio de Salud Sexual y Reproductiva
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos
PESAN	El Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria Nacional
PIB	Producto Interno Bruto
PGN	Procuraduría General de la Nación
PNC	Policía Nacional Civil
PRODESSA	Proyecto de Desarrollo Santiago
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SICOMP	Sistema Informático de Control de Gestión de Casos del Ministerio Público
UNICEF	Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia



Introducción

Razón del ASDN

La evidencia empírica debe ser la conductora de cualquier política institucional. Cada organización debe planificar los procesos que desarrollará con prioridad para un periodo determinado a partir de los siguientes factores:

- Evaluación detenida del contexto económico, político, social y cultural donde actúa
- Mapeo de actores clave (fortalezas y debilidades)
- Cuadros estadísticos sobre situaciones concretas
- Entrevistas a las y los protagonistas del cambio social que se desea impulsar

Todo lo anterior forma parte de un proceso de investigación–acción–participación colectivo que se denomina Análisis Situacional de los Derechos de la Niñez (ASDN). En síntesis, es contrastar un derecho legalmente reconocido con la efectividad de su disfrute.

La diferencia que se puede observar, tras un estudio detenido del caso, entre un derecho y una realidad, es denominada “brecha” y constituye en sí misma una situación negativa y anómala, que en el presente caso afecta a la niñez y que merece un cuestionamiento respecto de cómo se manifiesta, qué efectos produce, por qué ocurre y qué se está haciendo para combatirla.

La metodología ASDN puede aplicarse a la situación de cualquier derecho reconocido a la niñez, tomando como base mínima la *Convención de los Derechos del Niño* (CDN), sin

prejuicio de otros reconocidos en otras normativas internacionales o nacionales. Como se observa, el catálogo de derechos y de circunstancias es tan amplio que es necesario previamente circunscribirse a determinados ámbitos y posteriormente a fenómenos concretos.

Para las organizaciones Verde & Azul y Educo, 2016 es la segunda oportunidad de realizar un esfuerzo de esta naturaleza. El año anterior, se concentró en los derechos de la niñez en materia de educación, particularmente en relación con acceso infantil a la misma, culminación plena, rendimiento académico de la niñez, carácter bilingüe intercultural, buen trato en instalaciones educativas y participación activa dentro del gobierno escolar. Actualmente, se asume nuevamente el proceso, ampliándose a dos áreas más:

- Derecho a la Protección, entendido como el conjunto de medidas encaminadas a que las Niñas, Niños y Adolescentes (NNA) puedan disfrutar de un entorno saludable y libre de cualquier forma de violencia, abuso, negligencia o explotación.
- Derechos relacionados a la Gobernanza centrada en la niñez, percibido como el modo de gobernar centrado en la infancia y en atención al interés superior del niño, que promueve la equidad, la participación de la sociedad, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el respeto y promoción de los Derechos Humanos¹.

En este orden de ideas, este estudio se concentró en ocho brechas o manifestaciones concretas de violaciones a los derechos de la niñez², las cuales se relacionan con fenómenos cotidianos y estructurales propios del contexto social en que se desarrolla la niñez.

Como se observará en las siguientes páginas, estas situaciones describen auténticas vulneraciones a los derechos de la niñez guatemalteca, específicamente graves en los municipios de intervención de las organizaciones Verde & Azul y Educo, por lo que además del aporte que representa señalarlas, servirán como base para construir y ejecutar proyectos enfocados en el mejoramiento de las situaciones problemáticas que se han encontrado. Cabe señalar que en este esfuerzo está inmerso el compromiso de diversas organizaciones, por lo que se espera que la reacción que se tenga frente a estas brechas sea estratégica para lograr reducirlas³.

1 Para Verde & Azul y Educo, estas definiciones de Protección y Gobernanza centrada en la niñez son importantes porque de ellas se partió para desglosar el conjunto de variables que metodológicamente componen esta investigación.

2 Para mayor claridad respecto de las variables que fueron tomadas en cuenta, véase el Anexo D.1 de este informe.

3 Es importante señalar que este estudio tiene una experiencia previa: el Análisis Situacional sobre los Derechos de la Niñez en materia de Educación, generado en 2015, en las mismas áreas geográficas de intervención.

Muchas de estas brechas encuentran sus raíces en causas estructurales de la composición histórico-social de Guatemala. Así, su transformación paulatina no puede depender específicamente de quienes suscriben el presente ASDN. Por ende, el compromiso es más bien abordar estas brechas desde diversas formas:

- Monitorear el desarrollo de las mismas
- Promover acciones concretas desde la sociedad civil a favor de niñas, niños y adolescentes
- Generar campañas de sensibilización a la población en general
- Desarrollar capacitaciones a líderes y lideresas
- Hacer incidencia política para que actores estatales presten atención a las brechas
- Aportar insumos técnicos de abordaje para reducir dichas brechas
- Participar en espacios de organización
- Otros

Vale la pena concluir este apartado indicando que, para efectos del presente informe, para referirse en su conjunto a “Niñas, Niños y Adolescentes”, podrá decirse: “niñez” o “niñez y adolescencia”. Pero, cuando sean cuestiones específicas entonces sí se utilizará directamente “niña” o “niño”, según corresponda. Y, finalmente, si fuera procedente distinguir subgrupos etarios, se dirá específicamente “niñez” y/o “adolescencia”.

Organizaciones que participaron

Como ya se dijo, el esfuerzo del presente ASDN es producto de la organización y concurso de diversas organizaciones sociales, bajo el liderazgo de Verde & Azul y Educo. En general, todas son organizaciones de sociedad civil y tienen amplia experiencia de trabajo en materia de protección de derechos humanos en el occidente guatemalteco, lugar donde están ubicados los cuatro municipios en donde se trabajará a partir de los resultados acá presentados.

Verde & Azul y Educo



Misión: Trabajamos con niñas, niños y su entorno para promover sociedades justas y equitativas que garanticen sus derechos y bienestar.

Visión: Un mundo donde todas las niñas y los niños disfrutan plenamente de sus derechos y de una vida digna.

Objetivos:

–Derecho a la educación

–Derecho a la protección

–Derechos relacionados a la gobernanza centrada en la niñez

Tipo de organización: Trabajamos en distintos municipios del Departamento de Quiché, con proyectos enfocados a la promoción de los derechos de la niñez.



Misión: Ser una institución académica que, mediante procesos de investigación, capacitación, incidencia y asesoría, en las áreas de justicia, política criminal, seguridad democrática y derechos humanos, contribuya a la construcción de un movimiento de pensamiento y acción político–criminal críticos.

Visión: Ser una institución que contribuye a la consolidación de los sistemas de justicia y seguridad democrática, respetuosos de los derechos humanos.

Objetivos:

- Monitorear el Estado del avance de la Reforma Procesal en Guatemala
- Incidir en una política penal democrática
- Proteger los Derechos de personas puestas en situación de vulnerabilidad

Tipo de organización: Organización académica No Gubernamental.



Misión: Ser una organización que desarrolle acciones coordinadas para prevenir, atender y caracterizar las diferentes formas de violencia en que sobrevive la niñez y adolescencia guatemalteca, brindando asistencia técnica a diferentes sectores de la población, contribuyendo a la implementación y monitoreo del cumplimiento de políticas institucionales de respuesta a la problemática, en los ámbitos familiar, institucional y social.

Visión: Que, a través de las acciones ejecutadas por la CONACMI, en un plazo de 10 años, se reconozca a la niñez y adolescencia como sujetos y actores sociales de su propio desarrollo, disminuyendo el maltrato y otras formas de abuso en diferentes escenarios.

Objetivos: Contribuir al reconocimiento de las Niñas, Niños, y Adolescentes como sujetos y actores sociales en pleno ejercicio de sus derechos, respetando su integridad y su dignidad.

Objetivos Estratégicos: Que se hayan fortalecido los mecanismos de atención y recuperación psicoterapéutica de Niñas, Niños y Adolescentes, así como de sus familias, sobrevivientes de experiencias de malos tratos y/o abusos sexuales.

Que mecanismos de prevención del maltrato y/o abuso sexual hayan sido puestos en práctica en el ámbito familiar, comunitario, institucional y social, promoviendo nuevas formas de relaciones basadas en el respeto, la dignidad, la inclusión, equidad y la educación con ternura.

Que, por medio de la investigación científica, sistematización de experiencias, monitoreo y evaluación; producción y actualización de estadísticas de nivel local a nacional, se pueda dar acompañamiento sistemático a la disminución y erradicación de las prácticas de malos tratos y/o abuso sexual que se comente en NNA y sus familias.

Que el impulso de la coordinación interinstitucional permita fortalecer los mecanismos de implementación de políticas públicas que den como resultado el desarrollo psicosocial de las Niñas, Niños y Adolescentes, incidiendo en las instituciones que toman decisiones del ámbito nacional.

Tipo de organización: Es una entidad civil, privada, no lucrativa, no religiosa, apolítica, educativa, cultural, de proyección social, con un alto compromiso con el desarrollo humano, privilegiando el interés superior de las niñas, niños y adolescentes, primordialmente de quienes se encuentran en situación de riesgo y vulnerabilidad.

PRODESSA



Misión: Inspirados en la fe liberadora, la fraternidad, el servicio y la cultura maya, trabajamos solidariamente con comunidades empobrecidas, especialmente mayas, apoyando procesos de desarrollo comunitario y educación, e incidiendo en las políticas públicas que aseguren la equidad y el buen vivir, para contribuir a la construcción de una sociedad intercultural, equitativa y justa.

Visión: PRODESSA es una organización intercultural, eficiente y auto sostenible, que actúa conjuntamente con las comunidades, organizaciones mayas, movimiento social y otras instancias, para incidir en políticas públicas que aseguren el ejercicio de los derechos de los pueblos y la construcción de un Estado justo, plurinacional e intercultural.

Objetivos: Incidencia política, educación transformadora con la niñez y la juventud, formación de lideresas y líderes indígenas y mestizos, productividad y desarrollo comunitario.

Ejes transversales

- a). Cultura maya y buen vivir
- b). Interculturalidad
- c). Conciencia política y enfoque de derechos
- d). Equidad de género

Tipo de organización: Fundada en 1989, PRODESSA es una asociación civil, sin fines de lucro, no partidista, intercultural, que apoya las luchas de las y los excluidos por establecer un mundo en el que las personas y los pueblos sostengan relaciones de equidad, justicia, solidaridad y vivan en armonía con la Madre Tierra.

Pies de Occidente



Misión: Contribuir, colaborar y cooperar con la población, las comunidades, la sociedad civil y las autoridades locales y nacionales para desarrollar procesos de inclusión social, económica y política de las comunidades indígenas y de la población con alta vulnerabilidad a la enfermedad y a sufrir desastres, mediante la conformaciones de sistemas comunitarios en salud, como procesos de autogestión comunitaria-territorial del cuidado de la salud con enfoques de derechos, territorial, autogestionario, de género y complementario desde la perspectiva maya.

Visión: En el altiplano occidental, las comunidades indígenas de las áreas rurales y la sociedad en su conjunto han reducido significativamente el riesgo a sufrir enfermedades y aumentando su longevidad y capacidad de resiliencia, cuentan con una mejor calidad de vida y han transformado a positivas las condiciones o factores que han provocado estructuralmente su pobreza, exclusión y discriminación.

Objetivos: Trabajar por la sustentabilidad de la salud comunitaria a través de acciones de promoción, investigación, educación y formación en salud, utilizando para ello metodologías que faciliten la participación y apropiación de las acciones emprendidas por las comunidades participantes y que sean social y culturalmente adecuadas a su realidad.

Promover y fortalecer la organización comunitaria para la salud, para que sea participativa y solidaria, que base su accionar en el enfoque de promoción de la salud, que funcione con una estrecha relación entre agentes locales, autoridades, organizaciones comunitarias, otras organizaciones no gubernamentales y que coordine acciones con el sistema nacional de salud.

Tipo de organización: Entidad privada de desarrollo económico, social, cultural y educativo, no lucrativa, apolítica y no religiosa.

CCDA



Misión: Contribuir a la organización de campesinas y campesinos consientes para que cumplan firmemente con nuestros principios y que la transformen en verdaderos sujetos de cambios y actores de su propio desarrollo. Además de implementar un modelo de organización campesina que sea capaz de ejecutar acciones políticas reivindicativas, pero también empresariales con responsabilidad social.

Visión: Un país con Desarrollo Rural y Ecológicamente Sostenible.

Objetivo estratégico: Promover el desarrollo humano integral de la población rural con equidad de género a través de acciones sociales, culturales, económicas y políticas, que nos permitan mejorar la calidad de vida, en todos los aspectos, de los indígenas y campesinos guatemaltecos en el marco de la construcción de un nuevo Estado.

Tipo de organización: Somos una organización social integrada por personas indígenas y campesinas desfavorecidas económicamente, mujeres y hombres en condiciones vulnerables, pequeñas y pequeños productores, artesanas, artesanos y apicultores, organizados para la búsqueda de la justicia social, el bien común mediante la reivindicación de los derechos, para que nos permita convivir y disfrutar de manera armónica mediante la defensa del territorio.



Misión: Somos una organización indígena y campesina, formada por comunidades, organizaciones de base y personas indígenas y ladinos o mestizos pobres; que nos organizamos a partir de las necesidades y demandas concretas y locales de los Pueblos y comunidades, para la recuperación y defensa de la Madre Tierra y los Territorios, el avance de la Reforma Agraria Integral y el cumplimiento de los Derechos colectivos de los Pueblos Originarios; el respeto de los derechos económicos, políticos, sociales y culturales, la lucha contra la discriminación y la opresión de las mujeres, la participación activa de la juventud, por la igualdad, la justicia y la democracia contenida en el Buen Vivir.

Convertimos esas necesidades, problemas y demandas en planteamientos políticos e ideológicos, frente a la sociedad y el Estado. Nos organizamos y movilizamos, combinando distintas formas de lucha, para tener respuesta a dichas demandas; con la claridad de que esos planteamientos se podrán resolver a través de cambiar el actual modelo y sistema económico, político y social, junto a otras organizaciones y sectores para lo cual construimos coordinaciones y alianzas, buscando el buen vivir desde los conocimientos ancestrales de nuestros pueblos y la experiencia de generaciones de luchadores y luchadoras.

Visión: Al terminar el periodo 2011–2030, las comunidades y organizaciones de base que integran el Comité de Unidad Campesina, CUC, cuentan con identidad política e ideológica y estructuras organizativas consolidadas y auto sostenibles a nivel local, regional, territorial y nacional, sustentadas en la cosmovisión y prácticas ancestrales de los pueblos originarios, la lucha campesina, la comprensión de la realidad y sus experiencias de lucha y resistencia.

Ha consolidado alianzas estratégicas locales, regionales, nacionales e internacionales, aportando su experiencia política y técnica, a distinto nivel, para la coordinación, movilización, convocatoria y lucha a fin de lograr cambios favorables que respondan a sus demandas y lograr la participación en espacios de decisión en la perspectiva de contribuir a arrancar de raíz la injusticia y el sistema excluyente, explotador y opresor, para impulsar y construir el Buen Vivir.

Objetivos: Contribuir a arrancar la injusticia y el sistema excluyente explotador y opresor y sembrar y hacer germinar la semilla de un nuevo modelo de desarrollo nacional, basado en el enfoque del buen vivir, sustentado en la identidad y derechos de los pueblos originarios. La Reforma Agraria integral, la defensa, cumplimiento de los derechos individuales y colectivos de los pueblos originarios y afrodescendientes, la equidad de género, el respeto y defensa de los territorios, el impulso de la organización y articulación de esfuerzos a todo nivel.

Tipo de organización: Somos una organización indígena y campesina, formada por comunidades, organizaciones de base y personas indígenas y ladinos o mestizos pobres.

Water for People



Misión: Desarrollamos agua potable y servicios de saneamiento de alta calidad, accesibles a todos y apoyados por comunidades, negocios y gobiernos fuertes.

Visión: Nos imaginamos un mundo en donde todos tengan acceso a agua potable y saneamiento confiables y seguros.

Objetivos:

Liderazgo global

Asociarse y colaborar con otras ONG, comunicar los éxitos y aprendizajes y establecer alianzas para el saneamiento.

Escala

Ser el consultor de Para Todos Por Siempre (EF, por sus siglas en inglés) para el Gobierno Nacional de nuestros países, crear una Consultoría de EF para otros gobiernos y ONG de nuestros países y agregar distritos.

Pruebas

Entregar la Fase 1 de EF de agua y saneamiento, replicar el modelo de saneamiento y ser un modelo global de WASH sustentable mediante nuestra cartera completa.

Tipo de organización: Water For People es una organización internacional no gubernamental (ONG) sin fines de lucro.

Metodología

Las etapas que conllevó el presente ASDN pueden sintetizarse de la siguiente forma:

- **Definición conceptual.** Se determinó qué áreas de intervención serían abordadas (Protección y Gobernanza centrada en la niñez) y se desarrolló a partir de ellas una propuesta de variables e indicadores para que el equipo asesor metodológico tomara en cuenta al momento de construir su propuesta técnica.
- **Propuesta técnico metodológica / plan de trabajo.** El grupo asesor construyó una propuesta metodológica a partir de la propuesta de variables e indicadores, incluyendo observaciones a la misma y cronograma de trabajo.
- **Taller de validación de plan de trabajo.** Todas las organizaciones que participaron en este estudio retomaron los indicadores propuestos y según la experiencia de cada una los desarrollaron para validarlos o modificarlos. El resultado exacto puede verse en el Anexo D.1. de este informe. En dicho taller, también se definieron las fuentes y técnicas de investigación para cada indicador, las cuales pueden verse en el Anexo D.2.
- **Trabajo de gabinete.** Con el apoyo de todas las organizaciones participantes se hizo acopio de una treintena de informes sobre la situación de la niñez en particular y de los Derechos Humanos en general, en Quiché y en Guatemala. Cada uno de ellos fue abordado según el criterio de que se utilizaría información que tuviera máximo 5 años de haber sido producida. Lo anterior en el marco de que a finales del 2010 se entregaron las últimas recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño a Guatemala. La información fue sistematizada en fichas diseñadas para evidenciar incumplimientos de derechos.

El anterior cuadro de fuentes de información secundaria se completó con una serie de solicitudes de información pública que se presentaron a diversas entidades estatales, entre las cuales se encuentra el Instituto Nacional de Estadística (INE), Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPyAS), el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB), el Ministerio de Educación, los juzgados especializados en protección de la niñez, el Registro Nacional de las Personas (RENAP), el Ministerio Público (MP) y otros.

- **Trabajo de campo.** Como puede verse en el anexo B.2, se desarrollaron 15 instrumentos para trabajo de campo. Los sujetos que fueron consultados para conocer diversas pers-

pectivas de la realidad departamental y municipal dentro del área de intervención del proyecto fueron:

- Niños, niñas y adolescentes de diversas edades, estudiantes y trabajadores
- Madres, padres y cuidadores
- Líderes y lideresas de las comunidades (religiosos, de proyectos de desarrollo, etc.)
- Autoridades indígenas
- Autoridades municipales
- Representantes de los diversos ministerios, secretarías de gobierno y entes de control (Derechos Humanos)
- Representantes de la Red Niña Niño y de organizaciones de sociedad civil especializados en protección de la niñez
- Expertos académicos

En esta fase participaron todas las organizaciones y la ejecución de cada entrevista o grupo focal fue debidamente adecuada a las condiciones del grupo objetivo, sobre todo por el lenguaje en el caso de las niñas y los niños. En algunos casos, los grupos focales fueron realizados en idioma quiché, con la ayuda de traductores de las instituciones.

- **Taller de análisis.** La anterior información fue debidamente sistematizada. Gracias a ello, el grupo consultor en metodología de investigación ofreció a todas las organizaciones un listado de aproximadamente 30 brechas, las cuales fueron discutidas, hasta que por consenso se determinó trabajar ocho de ellas. Es importante resaltar que de cada una se hizo un análisis causal, se trabajó un mapa de actores que intervenían positiva y negativamente y se determinó cuáles eran sus responsabilidades y capacidades en relación con el tema. Finalmente, se elaboró un análisis prospectivo en forma colectiva para determinar las posibles evoluciones de cada brecha.
- **Elaboración de informe.** Con todos los anteriores insumos, el equipo consultor procedió a redactar una primera versión de este informe.

- **Validación de informe.** El proceso de validación del presente informe tiene dos etapas, las cuales son: a) validación de los resultados con las fuentes primarias que colaboraron en su construcción, a través de grupos focales en donde se presentaron los resultados obtenidos y se obtuvieron las impresiones de los mismos, para confirmar las situaciones planteadas y consensuar planes de acción para divulgarlas; b) análisis crítico y recepción de comentarios por parte del equipo coordinador del ASDN (Verde & Azul, Educo y CONACMI) y de todas las organizaciones parte de este proyecto de investigación; también se contó con las observaciones y sugerencias del equipo regional de Educo y con sus autoridades centrales, situadas en la ciudad de Barcelona.
- **Evaluación de proceso.** Esta fase correspondió al equipo coordinador, para evaluar calidad, cantidad de tiempo y nivel de alcance de los objetivos planteados, previo a empezar los procesos de presentación pública, socialización y planificación conforme a las recomendaciones vertidas en el presente estudio.

El ASDN es un proceso colectivo. En todo momento de su construcción participaron diversos actores, aportando desde diferentes áreas de experiencia: protección, educación formal y popular, salud, trabajo, derechos humanos, niñez, género, multiculturalidad, investigación social, etc.

Finalmente, es importante resaltar que, en comparación con los resultados que se tienen en el ASDN relativo a los derechos a la educación, el presente tuvo una limitación considerable: la carencia de información cuantitativa específica a nivel local o municipal. En algunos casos se dispuso solamente de información nacional y en el mejor de los casos, departamental. Ello es preocupante porque impide evidenciar incidencia de las brechas a nivel local y, peor aún, cómo enfrentarlas como Estado y como sociedad.

Titulares de obligaciones, responsabilidades y de derechos

Titulares de Obligaciones: Son todos los actores que en virtud de un mandato constitucional o legal deben garantizar un derecho.	
Procuraduría General de la Nación	Es la representante de la niñez que carece de un recurso familiar idóneo.
Procuraduría de Derechos Humanos	Debe velar por que en el país se cumplan los Derechos Humanos de los cuales gozan todos los habitantes de la República.
Secretaría de Bienestar Social	Es responsable de brindar protección a la niñez institucionalizada.
Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutrición	Es la entidad responsable de concentrar operativa e interinstitucionalmente el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutrición.
Registro Nacional de las Personas	Es el ente encargado de registrar y dar fe de todos los actos civiles atinentes a la persona en Guatemala.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	Debe desarrollar acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación y las complementarias pertinentes a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social a los habitantes de la República.
Ministerio de Educación	Es el responsable de dirigir las políticas públicas educativas del país.
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Entidad responsable de vigilar porque se garanticen los derechos laborales de los habitantes de la República.
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	Es la institución del Estado que debe fomentar el desarrollo rural integral a través de la transformación y modernización del sector agropecuario, forestal e hidrobiológico, desarrollando capacidades productivas, organizativas y comerciales para lograr la seguridad y soberanía alimentaria y competitividad con normas y regulaciones claras para el manejo de productos en el mercado nacional e internacional, garantizando la sostenibilidad de los recursos naturales.
Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas	Es el ente rector, articulador y asesor en Guatemala para la prevención, atención, persecución y sanción de los delitos de violencia sexual, explotación y trata de personas.
Ministerio Público	Es el ente responsable de investigar y perseguir penalmente los delitos que se cometen dentro del territorio nacional.
Organismo Judicial	Es el ente encargado de administrar justicia.
Policía Nacional Civil	Tiene a su cargo las acciones de prevención y reacción ante el delito.
Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala	Es el ente que aporta las pruebas científicas dentro del proceso penal.
Municipalidades	Son entes locales y autónomos responsables de la administración de las comunidades.
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	Tiene la responsabilidad de proteger a la población asegurada contra la pérdida o deterioro de la salud y del sustento económico, debido a las contingencias establecidas en la ley.

Titulares de Responsabilidades:

En el caso del presente ASDN, por titulares de responsabilidad se entenderá al conjunto de actores que por su relación con la niñez y adolescencia deben respetar sus derechos y exigir su cumplimiento.

La comunidad	Por comunidad se entiende al conjunto de personas que cotidianamente entran en relación directa y permanente con la niñez y adolescencia, alrededor de su ámbito de desarrollo.
Cuidadores	Conjunto de personas que tienen directamente a su cargo el cuidado de la niñez y adolescencia, no limitándose a la familia.
ONG	En el marco del presente ASDN, son organizaciones que, a través de sus estatutos, voluntariamente asumen acciones de protección a la niñez.

Titulares de Derechos:

Niñas y niños	Son las personas comprendidas entre 0 y 12 años de edad.
Adolescentes	Son las personas comprendidas entre 13 y 17 años de edad.

1. Clima de derechos

1.1 Contexto General

Guatemala se ubica en el extremo norte del istmo centroamericano. Tiene una extensión territorial de 108.889 Km². Se divide en 8 regiones geográficas que están compuestas por 22 departamentos o entidades político administrativas. Estas, a su vez, están formadas por 340 gobiernos municipales.

A partir de la Firma de los Acuerdos de Paz, en diciembre de 1996, se reconoció formalmente que Guatemala es un país pluricultural, multiétnico y plurilingüe. En él conviven cuatro pueblos y se hablan 25 idiomas oficiales: el castellano, el xinka, el garífuna y otros 22 de procedencia maya.



El último censo nacional de población se realizó en 2002, por ende, todos los datos estadísticos demográficos que se construyen a partir de este se encuentran desfasados. Sin embargo, sus proyecciones son las únicas fuentes oficiales con que se cuenta. La tasa de esperanza de vida de las y los guatemaltecos, para el quinquenio 2015–2020, sería de 72,6 años en general, los cuales se distribuyen en 69,05 para los hombres y 76,12 para las mujeres. Por su parte, la tasa de mortalidad infantil por cada mil vivos sería de 18,1 para dicho quinquenio.

En cuanto a la población en general, se estimó que para 2015, el 50,52% de la población tendría entre 0 y 19 años, por lo que la edad media de la población sería de 19,77 años. La tasa de fecundidad se situaría en 3,29. En cuanto a cantidades absolutas, en 2016 se proyectaron unos 16.548.168 habitantes en toda la república, de los cuales 8.089.161 serían hombres y 8.459.006 mujeres. Es decir, que la composición sería del 48,88% versus 51,12%.

A pesar de su enorme diversidad, el país es altamente desigual y excluyente: el índice de Gini por ingreso familiar per cápita es del 56,5%; el índice de desarrollo humano es de 0,697 para el país (0,470 –el más bajo a nivel departamental– para Quiché). Esta situación sitúa a Guatemala muy por debajo de la media latinoamericana: puesto mundial 131 de 187 (PNUD, 2012)⁴. El área de población de mayoría indígena –área occidental, altiplano central y norte– posee los niveles de desarrollo humano más bajos del territorio nacional (PNUD, 2005).⁵

El 65,4% de las y los guatemaltecos se encuentran económicamente activos. La tasa de desempleo es del 2,9 y afecta de sobre manera a las mujeres indígenas jóvenes del área urbana como puede apreciarse en los siguientes datos: desciende a 2,7 en el caso de los hombres y asciende a 3,3 en el de las mujeres. Es de 1,6 en el caso de los no indígenas y 3,6 para las personas indígenas. Es de 7,1 para personas de entre 15 y 24 años y 1,4 para quienes tienen 25 años o más. Es del 3,8 para la población urbana y 1,8 para la población rural.

La tasa de empleo informal asciende a 68,8, siendo de 80,3 para los indígenas y 57,7 para los no indígenas; es de 52,8 para el área urbana y 81,2 para el área rural⁶. El subempleo alcanza a un 16,7% de los hombres y 19,8% de las mujeres. Entre las principales actividades en las cuales se emplea o subemplea la población están la agricultura (32,3%), el comercio (29%) y el trabajo en industrias manufactureras (13,7%)⁷. Desafortunadamente, el 19,2% de sus niñas y niños entre 7 y 14 años son trabajadores (PDH 2013:6) y solamente el 7,6% de la población está afiliada al seguro social (lo cual se agrava en el caso de Quiché donde solo lo está el 1,3%)⁸. Además, durante el año 2012, fue el segundo país receptor de remesas en América Latina, con US\$4.782 millones.⁹

4 Consultado en el portal del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: <http://desarrollohumano.org.gt/content/informe-nacional-de-desarrollo-humano-20112012> agosto de 2015.

5 Los informes nacionales sobre Desarrollo Humano, realizados bianualmente por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Guatemala, señalan constantemente la precariedad con que viven las familias indígenas en el marco de un contexto social de exclusión, entendido como falta estructural de oportunidades individuales y colectivas para el desarrollo. Las primeras nueve ediciones pueden ser consultadas en línea en: <http://www.desarrollohumano.org.gt/content/informes-del-desarrollo-humano> Visitada en agosto de 2015.

6 Datos consultados en el portal del Instituto Nacional de Estadística. <http://www.ine.gob.gt/index.php/estadisticas/tema-indicadores> Consultado en agosto de 2015.

7 Datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística: <http://www.ine.gob.gt/index.php/estadisticas/caracterizacion-estadistica> Consultada en agosto de 2015.

8 Datos extraídos del informe anual 2014 de afiliación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social: <http://www.igsgt.org/informes.php> Consultado en agosto de 2015.

9 Moneda. Periódico Financiero de Centroamérica. Lunes 10 de junio de 2013. Pág. 5.

Tabla 1. Indicadores de pobreza y escolarización en Guatemala.

Indicadores sociales (Datos a 2012)	Cifras
Indicadores de pobreza (INE, 2013:22–25)	Indicadores de pobreza (INE, 2013:22–25)
Pobreza general Nacional	51%
Pobreza general Quiché	71,9
Pobreza extrema Nacional	15,2%
Pobreza extrema Quiché	16,8%
Alfabetismo (Datos de CONALFA)	Alfabetismo (Datos de CONALFA)
Analfabetismo Nacional	14,46%
Analfabetismo Quiché (INE, 2014:25)	28,73%
Escolarización a nivel nacional (ICEFI 2014:47)	Escolarización a nivel nacional (ICEFI 2014:47)
Niñas y niños que no reciben educación inicial	1,4 millones
Niñas y niños que no reciben educación preprimaria	505.900
Niñas y niños que no reciben educación primaria	84.082
Niñas y niños que no reciben educación básica	1.999.300
Niñas y niños que no reciben educación diversificado	455.200

Se estima que entre 2013 y 2014, al menos 17.000 niños, niñas o adolescentes salieron sin acompañamiento rumbo a Estados Unidos, la mayor parte para buscar trabajo (ICEFI, 2015:35).

1.2 Medidas Generales de implementación de la *Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)* en Guatemala

Cumplimiento de las recomendaciones del Comité Sobre los Derechos del Niño en materia de Protección y Gobernanza centrada en la niñez

La CDN fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 44/25 de 20 de noviembre de 1989. Guatemala ratificó la Convención el 6 de junio de 1990 y entró en vigencia el 2 de septiembre del mismo año.

Actualmente, de la misma son parte 193 Estados. La CDN tiene el mismo significado para los pueblos de todas partes del mundo. Al establecer las normas comunes, la Convención tiene en cuenta las diferentes realidades culturales, sociales, económicas y políticas de cada Estado a fin de que cada uno de ellos pueda escoger sus propios medios para aplicar

los derechos comunes a todos. En este sentido, constituyen estándares mínimos que cada país debe rebasar.

En la Convención están consagrados cuatro principios generales para ayudar a interpretarla:

1. No discriminación
2. Interés superior del niño
3. Derecho a la vida, supervivencia y desarrollo
4. Derecho de participación

Con la ratificación de la Convención, Guatemala se comprometió a la implementación de la misma de forma progresiva, y asumió el compromiso de rendir un informe bianual para dar cuenta de estos avances. En 2006, al Estado de Guatemala le correspondió entregar los informes tercero y cuarto, y a partir de ello se inició una serie de conversaciones entre el gobierno y la CDN-ONU, a fin de esclarecer o ampliar aquellas partes poco claras o incompletas.

Tras esta serie de comunicaciones, en 2010, finalmente, el organismo internacional emitió más de un centenar de recomendaciones al país para dar seguimiento a la implementación de la CDN.

Cabe mencionar que, en abril del 2016, Guatemala entregó los informes 5° y 6° al Comité, pero los mismos fueron devueltos por no cumplir con todos los requisitos de forma que se necesitaban. Por lo tanto, el Comité aún no ha emitido ninguna respuesta del informe presentado por Guatemala.

Por no haber respuesta aún de los últimos informes, se tomaron en cuenta las recomendaciones emitidas en 2010, pero solamente se seleccionaron las recomendaciones más importantes que tenían relación con los derechos de Protección y Gobernanza centrada en la niñez. Cabe resaltar que en materia de Protección no se abordaron los temas relacionados con Adopciones, Niñez Institucionalizada y Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal, ya que requieren un nivel de especialización que no es el que mayormente tienen las organizaciones vinculadas a este análisis. Para obtener una visión completa de los ejes que sí se tomaron en cuenta, véase el Anexo D.1 de este informe.

Tabla 2. Estado de avance de las recomendaciones del CDN-ONU.

Recomendaciones	Avances	Razones
Aplicación correcta de la LPINA, presupuesto adecuado, ejecución de la Política de Protección Integral y Plan de acción de niñez y Adolescencia.	Mínimo	A pesar de la creación de la Política de Protección Integral, nunca le fue asignado presupuesto y no se creó el plan de acción para la implementación. Esta política venció en diciembre 2015.
Aplicación efectiva de la Convención.	Mínimo	Actualmente se cuenta con La Comisión Nacional de la Niñez y la Adolescencia, pero no ha ejercido su rol como ente rector y supervisor del cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia. Un factor determinante es que depende directamente de la Secretaría de Bienestar Social y no tiene la asignación presupuestaria necesaria para trabajar.
Que se dé la asignación presupuestaria necesaria para la inversión en niñez y adolescencia.	Ninguno	El Estado de Guatemala tiene poco interés en invertir en niñez. Actualmente, es uno de los países centroamericanos que menos invierte en niñez .
Elaborar un sistema de registro de niñez amenazada o violada en sus derechos.	Mínimo	No se cuenta con una base de datos unificado en el sistema de protección, que tenga el registro de niñez y adolescencia amenazada o violada en sus derechos. Con lo que se cuenta actualmente es que cada institución maneja su propia base de datos según sus necesidades.
El Estado y ONG deben difundir los derechos de la niñez y adolescencia.	Mínimo	La promoción de los derechos humanos no ha sido una práctica cotidiana en nuestro país. Se ha concentrado más en un rol de algunas organizaciones que se dedican a la promoción y defensa de los derechos de la niñez y adolescencia. El Estado no ha asumido su responsabilidad para garantizar el conocimiento de dicha Convención y los derechos que contempla. Actualmente, el Ministerio de Educación incluye en su currículum de estudio el tema de Derechos Humanos, pero no específicamente de los derechos de la niñez y adolescencia y estos no tienen pertinencia cultural y lingüística.
Personal especializado que se capacite constantemente.	Mínimo	Actualmente, quien más invierte en la capacitación para la especialización es la cooperación internacional, pues el Estado se justifica en que no cuenta con los recursos necesarios.
Modificación del Código Civil para elevar la edad de matrimonio.	Fuerte	Se realizó la reforma al Código Civil donde indica que la edad mínima para contraer matrimonio es de 18 años.
Difundir el interés superior de la niñez.	Mínimo	Los esfuerzos que actualmente se realizan no son suficientes, pues no se cuenta con políticas ni planes de acción que velen por el interés superior de la niñez. Donde se han tenido más avances es en el sistema de protección, pues se ha tratado de construirlo conceptualmente desde esta perspectiva.
Formular una política integral para prevenir los asesinatos de niños y niñas, que se lleve a cabo una investigación exhaustiva de todos los casos, y se procese y castigue debidamente a los autores de esos actos.	Ninguno	No se cuenta con una política específica para los delitos cometidos contra la niñez. El Ministerio Público cuenta con una política de persecución penal que no responde a este interés.
Combatir la malnutrición crónica.	Mínimo	Los planes y programas para combatir este mal han sido insuficientes.

Fuente: elaboración propia en base a la experiencia del equipo consultor, análisis de documento y consultas/entrevistas a expertos.

Con la experiencia obtenida durante la elaboración del ASDN del 2015 –relativo a los derechos a la educación– y del actual, en 2016 –relativo a los derechos a la protección y a la gobernanza centrada en la niñez–, es posible indicar que la crítica principal que merecen los informes que presenta el Estado de Guatemala gira alrededor de la forma como los construye.

En general, el Estado solicita estadísticas a todas las dependencias públicas que considera que invierten en niñez; una vez las ha obtenido desarrolla los documentos que finalmente entrega. Lo anterior, lo hace sin ofrecer una metodología de homologación conceptual o de refinamiento en cuanto al tipo de información que necesita de los técnicos de las instituciones. De allí que, por ejemplo, en materia financiera continúe presentando avances en inversión en donde realmente hay retrocesos y disminuciones reales. En todo caso, el peligro de lo anterior no es solamente la falsedad del dato, sino que se imposibilita a sí mismo la capacidad de actuar conforme a la realidad para mejorarla. Finalmente, debe decirse que, si en dicho proceso no participan más que técnicos que “juntan” información, hace falta la mirada de la sociedad, la cual sería capaz de coadyuvar oficialmente al Estado a acercarse mejor a la situación de la niñez, con quien trabaja permanentemente. Obviamente, si no hay participación de la sociedad civil, menos aún la hay de la niñez, lo que hace el proceso poco participativo y aún más, discriminatorio.

1.3 Estado de Sociedad Civil

En este apartado se discutirá acerca de los espacios más importantes que a nivel nacional y, sobre todo, departamental tienen acción y participación en relación con la promoción de los derechos de la niñez y adolescencia, y que constituyen plataformas de confluencia de diversas organizaciones no gubernamentales.

La sociedad civil se define como el conjunto de actores no estatales, pero reconocidos por las leyes nacionales, que conjunta o individualmente inciden en procesos colectivos, y que actúan para tomar decisiones en el ámbito público, considerando a todo individuo que se halla fuera de las estructuras gubernamentales.

Uno de los espacios donde convergen sociedad civil y Estado es la Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA). Este espacio nace con el artículo 86 de Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LPINA): *Naturaleza e integración. La Comisión Nacional de la Niñez y de la Adolescencia será deliberativa y estará integrada paritariamente por representantes del Estado y por el mismo número de representantes de organizaciones no gubernamentales que realicen acciones y desarrollen programas a favor de la niñez y la adolescencia, así:*

a) Por el Estado: un representante de cada una de las áreas de educación, salud, trabajo y previsión social, gobernación, cultura, bienestar social, finanzas y de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) o la dependencia que tenga a su cargo la planificación en el Organismo Ejecutivo (OE); un representante del Congreso de la República de Guatemala (CRG); un representante del Organismo Judicial (OJ).

b) Por las organizaciones no gubernamentales destinadas al desarrollo de la niñez y la adolescencia, los representantes de: organizaciones de derechos humanos de la niñez y la adolescencia, religiosas, indígenas, juveniles, educativas y de salud.

A esta plataforma se le considera un espacio de discusión, articulación e incidencia en materia de políticas públicas para la niñez y adolescencia, pues es su mandato trasladar sus acuerdos a los Comités de Desarrollo Urbano y Rural, así como a los Ministerios de Estado.

En cuanto a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan a favor de la niñez y adolescencia, han visto la necesidad de tener una comunicación más cercana y crear estrategias de incidencia que les permitan tener mayor impacto en las diversas acciones que realizan para garantizar los derechos de la niñez.

A nivel nacional, se creó la Red Niña Niño, que está conformada por más de treinta organizaciones que trabajan a favor de la niñez y adolescencia. Es una instancia de incidencia política, de coordinación interinstitucional e intersectorial, en el marco de la observancia, promoción, difusión, respeto y defensa de los derechos de la niñez y adolescencia en Guatemala.

Las organizaciones Verde & Azul y Educo ven la necesidad estratégica de formar parte de esta red, para tener mayor incidencia en el impulso de los derechos de la niñez y adolescencia a nivel departamental y nacional.

Actualmente, la Red Niña Niño forma parte del petit comité de la Comisión del Menor y la Familia del Congreso de la República de Guatemala, con el fin de impulsar, promover y modificar leyes con enfoque de derechos que beneficien a la niñez a nivel nacional.

Otra acción que impulsa la Red Niña Niño es la elaboración del Informe Alternativo de la Sociedad Civil sobre la situación de la Niñez y Adolescencia en Guatemala, que se presenta al Comité de los Derechos del Niño. En este informe se da a conocer la realidad del país desde la perspectiva de los avances en niñez, bajo la mirada y experiencia de la sociedad civil. Es, pues, un enfoque alternativo al de los informes bianuales oficiales del Estado.

Es importante señalar que, actualmente, dicho informe está en proceso de construcción y se tiene contemplado que salga a luz durante 2017. Sin embargo, en su estructura preliminar están definidos ocho grandes temas, que reflejan el trabajo que el Estado realiza en materia de niñez.

Estos temas son:

- Medias Generales de Aplicación
- Definición de Niño
- Principios de la *Convención sobre los derechos del niño*
- Derechos y libertades civiles
- Entorno familiar y otro tipo de tutela
- Salud básica y bienestar
- Educación esparcimiento y actividades culturales
- Medidas especiales de protección

El tratamiento que se le da a cada uno de ellos es útil para el presente ASDN en la medida que corrobora las condiciones de la niñez, acá planteadas. Sin embargo, estas devienen de un análisis nacional, por lo que no hace referencia específica a datos relativos al Departamento de Quiché, o los municipios que en el presente informe se trabajan.

Uno de los argumentos más fuertes que dicho texto contiene es: “Aunque se han tenido avances como la aprobación de leyes, ratificación de convenios, protocolos, creación de dependencias para la aplicación de la legislación vigente, aún hay tareas y retos pendientes por cumplir, entre ellos la efectiva aplicación a cada una de las leyes aprobadas, con su respectivo presupuesto y creación de programas con enfoque de derechos que garantice el bienestar y desarrollo digno para la niñez y adolescencia; así como un sistema de monitoreo del cumplimiento de estos derechos y las recomendaciones hechas por el CDN, entre otras acciones” (Red Niña Niño, 2017, pendiente de publicación).

A nivel departamental existe la Red Educativa del Quiché. Es una plataforma local que cobija a la Dirección Departamental de Educación (DIDEDUC) y a las organizaciones sociales que trabajan en el área geográfica en cuestión y que manejan fondos y proyectos proveídos por la comunidad internacional. En dicho espacio se busca el consenso respecto de la intervención de cada institución parte y de la red como tal, en función de la mejora de la calidad educativa en el departamento.

Existe también la Red de Niñez y Adolescencia del Quiché. Este es un espacio colectivo en donde las organizaciones no gubernamentales y algunas organizaciones gubernamentales convergen para evaluar y determinar el grado de respeto de los derechos de la niñez y adolescencia en la localidad, así como la incidencia para incrementar la inversión en programas dirigidos a las mismas.

Sin duda, las organizaciones de la sociedad civil, tanto a nivel nacional como departamental, han entendido la dinámica de trabajar en alianzas estratégicas para tener mayor impacto en las acciones que se impulsan a favor de la niñez y adolescencia. Sin embargo, es importante generar una crítica respecto de su eficacia, pues la misma es relativa si consideramos la carencia de políticas nacionales y locales específicas de la niñez.

Entre otras razones, lo anterior se explica sobre todo porque los tiempos y las agendas de los partidos políticos, quienes controlan el poder Ejecutivo, el Congreso de la República y las alcaldías municipales, no tienen buena recepción para el tema. Y ello ocurre porque los partidos políticos actúan principalmente en atención a los intereses de sus financistas y al impacto que sus acciones públicas tienen en el potencial electorado. En este sentido, las organizaciones que buscan el bienestar de la niñez también deben enrolarse en la depuración del Estado y exigir a los partidos que generen agendas donde el interés superior de la niñez tenga cabida, actuando así en paralelo entre el área de formulación técnica de proyectos, programas y políticas y la lucha política y mediática por los derechos de la niñez. Indudablemente, dicha lucha debe contar con la participación de niñas, niños y adolescentes para ser legítima e integral.

2. Situación del ejercicio de los derechos relacionados a la protección

Brecha 1. Violencia contra la niñez

Alta prevalencia de vulneraciones a la integridad física, sexual, seguridad personal y psicológica de niñez y adolescencia en los ámbitos de la familia, además se identifica ese tipo de vulneraciones en menor escala en la escuela y la comunidad.

Fundamento de derechos

Existe una obligación estatal de proteger a la niñez contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluyendo el abuso sexual, mientras se encuentren bajo custodia de sus padres o cuidadores (artículo 19 CDN).



Dicha protección es particularmente importante para el caso de la explotación o abuso sexual (artículo 34 CDN). Lógicamente, dicho derecho se concede a la niñez y adolescencia sin distinciones de ningún tipo (artículo 3 CDN). La ley local refrenda los anteriores argumentos internacionales en la LPINA, particularmente en los artículos 11 (Integridad), 53 (Maltratos y Agravios), 59 (Protección) y 60 (Medios de Comunicación).

La ley local refrenda los anteriores argumentos internacionales en la LPINA, particularmente en los artículos 11 (derecho de protección a su integridad), 53 (protección contra explotación o abuso sexual), 59 (derecho de protección frente a información perjudicial para su adecuado desarrollo) y 60 (obligación de los medios de comunicación).

Los hechos

De la investigación realizada se desprende una situación negativa para la niñez y adolescencia de los municipios objeto de estudio. La primera y primordial amenaza se da en el propio ámbito familiar, en donde se practica comúnmente el castigo como mecanismo correctivo, pero traducido en violencia física y psicológica, principalmente mediante el uso de instrumentos para golpear: palos, cinchos y otros objetos contundentes, además de jalones de pelo, golpes con las manos y pies, etc.

Lo anterior nos lo confirman las autoridades comunitarias de Chichicastenango, cuando indican que los padres de familia o cuidadores, a sus hijas e hijos sí se les aplican “Castigos a través de golpes con zapatos...”. Y agregan: “*Pero la Biblia dice que hay que usar la vara. Entonces, es correcto corregir con vara*” (Grupo Focal con autoridades comunitarias, Chichicastenango, 2016).

Lo anterior es confirmado por las y los cuidadores con quienes se trabajó, pues indicaron que las prácticas correctivas “son violatorias porque no se les corrige con medida y algunos les dan con otras cosas: chicotes, palos, palanganas, cincho... también con la cinta del delantal. Se les pone de rodillas y se les llama la atención y se les da con el chicote y lo hacen conforme la ley”. (Grupo Focal con cuidadores, Santa Cruz del Quiché, 2016).

Cabe resaltar que, en este caso, la pregunta se enfocó al castigo proveniente de las y los propios cuidadores, no de autoridades indígenas, lo cual se abordará adelante.

Las y los mismos adolescentes dieron testimonio de que “*Han visto en sus vecinos que no saben controlar sus emociones y de manera agresiva castigan a los niños; regularmente el padre es agresivo y abusivo. Estos papás...*”, indican, “*...no aceptan consejos*”. Un adolescente afirmó que conoce “*el caso de una niña que le dio derrame después de una corrección violenta*”. De lo cual concluyó que, en dicha familia, “*la violencia se ve como natural*”. (Grupo focal con niños y niñas de 16 a 18 años, Santa Cruz del Quiché, 2016).

Cabe resaltar que es el grupo de adolescentes quienes más resienten estas circunstancias, como se evidencia en las declaraciones que emitieron niñas y niños menores de 12 años: “*Corrigen más a los mayores que al menor, por ser pequeños. Corrigen más a una niña que a un niño. Cuando uno tiene preferencia sexual diferente, es mucho más corregido fuertemente*”. (Grupo focal con niños y niñas de 5 a 12 años, Chichicastenango, 2016).

En cuanto a la diferenciación de castigos para hombres y mujeres, además de lo anteriormente expresado, gracias al aporte de las niñas y niños de San Pedro Jocopilas se obtuvo que: *“Se castiga más a los niños que a las niñas porque estas presentan menos problemas que los varones”*. (Grupo focal con niños y niñas de 16 a 18 años, San Pedro Jocopilas, 2016).

Y la anterior situación es extensiva al contexto comunitario, en donde existen evidencias de prácticas de convivencia violenta, manifiesta no solamente en la complicidad y normalización del castigo físico y maltrato verbal sino en toda su extensión; lo anterior quiere decir que ocurre maltrato entre los mismos niños y niñas y, en general, desde las personas adultas.

Por otro lado, y según CONACMI, la PNC, de enero a agosto del presente año, reporta haber atendido –a nivel nacional– a 2.809 niños y niñas: *“El 57% de hechos delictivos fueron perpetrados contra niñas y adolescentes mujeres, lo que las convierte en el sector más vulnerable. El 43% pertenece a niños y adolescentes hombres. El rango de edad con más afectados y afectadas es de 16 y 17 años”* (Programa de Protección y Seguridad Infantil, 2016:5 y ss). De los anteriores casos, 451 fueron lesiones y 246, homicidios.

Específicamente en el caso de denuncias recibidas en el Ministerio Público por delitos cometidos contra personas menores de 18 años, la institución informa de que:

- Durante 2014, se recibieron 434 denuncias por delitos contra la indemnidad y libertad sexual de las personas (290 de ellas eran violaciones sexuales).
- Durante 2015, se recibieron 375 denuncias por delitos contra la indemnidad y libertad sexual de las personas (255 eran violaciones sexuales).
- En lo que va de enero al 13 de septiembre de 2016, se han recibido 345 denuncias por delitos contra la indemnidad y libertad sexual de las personas (264 eran violaciones sexuales).

Y los delitos contra la vida –igualmente reportados por el Ministerio Público para este informe– también presentan una alta incidencia, pues en el Departamento de Quiché, durante 2014, se recibieron 23 denuncias por delitos contra la vida; en 2015 hubo 20 denuncias (incluyendo una ejecución extrajudicial); y, en el periodo que va de enero al 13 de septiembre de 2016, han sido 14 (Fuente: SICOMP, septiembre de 2016).

A pesar de que los anteriores casos son alarmantes, la incidencia aumenta cuando se verifica el número de denuncias interpuestas ante el MP, durante el mismo periodo y siempre en casos de niñez como víctima. Según estas estadísticas, de enero a agosto del año en

curso, se realizaron 23.511 denuncias de delitos contra la niñez, “El 61% de los hechos afectaron a niñas y adolescentes mujeres, lo que las convierte en el sector más vulnerable.

El 39% pertenece a niños y adolescentes hombres. El rango de edad con más afectados y afectadas es de 13 a 15 años” (Programa de Protección y Seguridad Infantil, 2016:3). Los delitos mayormente denunciados en este caso son: agresiones sexuales (1.334), maltrato contra personas menores de edad (7.946) y violación sexual (3.444).

Lo más preocupante de los anteriores datos, que tienen proyección nacional, es que las denuncias no se traducen en acciones concretas por parte del Estado para paliar la situación, aun sabiendo que, por la normalización de la violencia que existe, los datos son extremadamente conservadores. En cuanto a la capacidad de respuesta del sistema de protección, la misma se desarrollará en la siguiente brecha.

Además, el presente estudio tuvo particular interés por comprender cómo funcionan las prácticas correctivas desde la cosmovisión maya. Para el efecto, se entrevistó a comadronas (portadoras de una carga cultural muy fuerte) y a los alcaldes indígenas de Santa Cruz del Quiché (don Juan Zapeta) y de Santo Tomás Chichicastenango (don Tomás Calvo). En síntesis, explicaron que la cultura maya, ante todo, privilegia el diálogo. Este es un proceso que surge desde que las niñas y niños están en el vientre de las madres, cuando se les invita a obrar con rectitud. Posteriormente, en la infancia, se les aconseja, se les transmite la sabiduría de los abuelos. Sin embargo, eventualmente fallan, saliéndose ello del control de los padres. Es entonces cuando entra el papel de las autoridades. Según estas, primeramente, conversan, aplican el Pixab', el cual quiere decir “avergonzar”, “aconsejar”, hacer sentir pena a quien agrede a la comunidad para que entienda el daño que causó. Si esta práctica no funciona, entonces corresponde resarcir el daño a través del trabajo comunitario. Es hasta de último que se aplica el xik'a'y, que es un castigo físico, pero ceremonial.

A pesar de lo anterior, las personas entrevistadas reconocieron que en las familias sí hay efectivamente castigos físicos crueles, pero que no es una recomendación desde la cosmovisión. Así lo confirmó Matías Gutiérrez, líder político del Quiché, en una entrevista para el presente informe.

La otra grave cara de la violencia contra la niñez y de la adolescencia se da en términos de atentados contra su integridad sexual. Según se expuso anteriormente, es la segunda causa de violencia contra la niñez a nivel nacional y recae principalmente en las mujeres. Solamente entre julio y agosto del año en curso, se registraron 835 casos, de los cuales 387 víctimas tienen entre 10 y 14 años (Programa de Protección y Seguridad Infantil, 2016:9).

Según algunas de las personas que participaron en los grupos focales, el panorama de violencia hacia la niñez es más grave de lo que reflejan las estadísticas porque existe poca cultura de denuncia y exigencia de derechos: “No estamos educados para ello”, indica el Juez de Femicidio del Departamento del Quiché. En este sentido, coincidieron los COCODES en que a nivel local no existen espacios para presentar denuncias de violencia infantil (Grupos Focales con COCODES de Santa Cruz del Quiché, San Pedro Jocopilas, Chiché y Chichicastenango, 2016).

Por su parte, los niños y niñas, indican que, en caso de violencia física, psicológica o sexual, a los primeros que acuden es a cuidadores y docentes, lo que indica que, si la violencia se dio dentro del hogar, difícilmente se acudirá a otra instancia (Grupos Focales con niñas, niños y adolescentes de 5 a 12 años de Santa Cruz del Quiché, San Pedro Jocopilas, Chiché y Chichicastenango, 2016). Después de la familia y la escuela, estos niños y niñas sí dijeron que podían denunciar violencia ante los diferentes liderazgos comunitarios –COCODES, por ejemplo–, reconociéndolos así como espacios legítimos de resolución de conflictos.

Un caso de violencia infantil que sobresalió durante el trabajo de campo fue el de las niñas que trabajan en bares y cantinas; aunque el trabajo infantil será abordado en otra brecha, acá corresponde señalar que dichas niñas son objeto de violencia sexual permanente por parte de quienes acuden a esos negocios y que muchas veces se ven forzadas a iniciar una vida sexual activa muy temprana (cuyas consecuencias también se verán más adelante). Esta situación fue confirmada por los delegados departamentales de los ministerios de Trabajo y de Salud Pública entrevistados.

Uno de los frentes de exposición a la violencia que actualmente está tomando mayor auge se da en función de las telecomunicaciones y uso de tecnologías para el acceso a redes sociales. Según datos de Cifras de Guatemala: Recopilación de indicadores de la realidad social, política, económica, cultural y deportiva del país, en el país hay unos 18 millones de números de celular. Este dato es importante porque en el país, el Smartphone es el dispositivo favorito de acceso a internet, por lo que el 25% de la conectividad de las personas proviene de dispositivos móviles. Según dicha encuesta, solo en la ciudad capital, unos 3 millones 700 mil personas usan Facebook y al menos el 82% de personas que utilizan redes sociales ven videos. Esta recopilación no incluye datos específicos para Quiché (Prensa Libre, 2016:72 y ss).

Resulta importante resaltar las cifras anteriores ya que, a pesar del creciente uso de estas tecnologías, no existe regulación estatal respecto de los contenidos que directa o indirectamente violenten a las y los adolescentes, y ni siquiera una campaña de sensibilización

sobre los riesgos que implican. Lo anterior se da en el contexto de una brecha generacional que implica que padres, madres y demás cuidadores no dimensionan la magnitud del peligro que las redes sociales traen aparejadas y por tanto no supervisan la información que literalmente llega a manos de sus hijas e hijos.

A nivel mundial se conoce que *“las redes sociales y plataformas informáticas son herramientas que (...) a menudo son aprovechadas para cometer delitos, entre los cuales figuran aquellos que enganchan a menores de edad para acosarlos o hacerlos víctima de la pornografía infantil”*, anunció un matutino guatemalteco cuando dio a conocer que la PNC inauguró en la ciudad Capital una nueva Sede de la Sección de Delitos Informáticos. Según dicha noticia, además de los anteriores delitos, también se pueden dar por esta vía el robo de datos personales, suplantación de identidad, extorsión y estafas (Prensa Libre, 06/05/2016).

Ante el desconocimiento de esta situación, el Estado y los padres están ausentes y más bien promueven el uso de las tecnologías como recompensa de consumo sin vigilancia alguna. De tal suerte, se restringe su uso únicamente como efecto de un mal comportamiento, es decir como castigo, por lo que se refuerza la idea de que dichos canales son acriticamente buenos: *“En casa les pegan con cincho. Les quitan el celular. Sin derecho a internet y a televisor”* (Grupo focal niñas, niños y adolescentes 5–12 años, Santa Cruz del Quiché, 2016); *“A los niños más grandes los castigan más porque tienen que dar el ejemplo a los más pequeños: son castigados como, por ejemplo, quitándoles el dinero del recreo o el celular”*.

¿Por qué se da esta brecha?

Como se ha indicado, la obligación estatal se traduce en generar instrumentos para prevenir cualquier tipo de ambiente de violencia contra la niñez y adolescencia. Y cuando esta ya se ha dado, en garantizar el abordaje integral para paliar sus efectos duraderos. Sin embargo, lo anterior no sucede y ello puede entenderse desde tres líneas de análisis causal.

La primera se da en virtud de que, como se indicó, existe poca cultura de denuncia. Las personas no están preparadas para denunciar cualquier tipo de agresión a la niñez, sobre todo porque dentro de ciertos parámetros la ven como normal y hasta necesaria. En el caso de la violencia sexual, si no necesaria, al menos sí como ineludible, pues la comunidad se ampara en la familia e individualidad del hogar como excusa para no intervenir.

La segunda se relaciona con el desconocimiento de las personas de que existen canales institucionales y protocolos de actuación para casos de violencia contra la niñez y adolescencia. Es por ello que, aunque saben a dónde acudir a interponer denuncias, desconocen

qué garantías de protección a la identidad del denunciante hay, qué pasos de emergencia y de mediano y largo plazo se seguirían tras la investigación respectiva y qué utilidad práctica tendría para la niñez y para la comunidad en su conjunto.

“Los niños y niñas reconocen las entidades apropiadas para ejercer sus derechos, pero no saben qué sucede después” (Grupo focal con niñas, niños y adolescentes de 16–18 años, Chichicastenango, 2016). Lo anterior quiere decir que sí conocen algunas instituciones del sistema de protección, más no así los procedimientos y efectividad de las mismas. Similares fueron las respuestas de los demás grupos focales de niñez, en Santa Cruz del Quiché, San Pedro Jocopilas y Chiché.

La tercera explica esta situación en un contexto en el que madres y padres y demás cuidadores desconocen la realidad de sus hijos, la potencialidad de los riesgos modernos para sufrir violencia a través de los medios masivos de comunicación y sobre todo en las redes sociales. Lo anterior quiere decir, que padres y madres aplican cuotas de violencia como castigo a la vez que dejan desamparados a sus hijos e hijas frente a actores externos, en la comunidad y, en la sociedad en su conjunto.

¿Qué están haciendo los titulares de obligación y responsabilidad al respecto?

Es importante recordar que son múltiples las agencias de justicia que tienen un rol protagónico en la protección de la integridad física de la niñez y juventud. En primer lugar, se encuentran las entidades encargadas de observar la situación de la niñez y de recibir denuncias cuando haya amenaza a violaciones a su integridad. Estas son la Procuraduría General de la Nación (PGN) y la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH). Según la evidencia recabada, dichas organizaciones tienen una presencia exigua en el área que cubre el presente estudio, lo que se refleja en su poca capacidad de cobertura y efectividad en lograr sus objetivos. De allí que apenas alcancen a atender casos concretos, sin poder abordar sistemáticamente fenómenos generalizados como la vulneración física, psicológica o moral de la niñez y adolescencia.

Posteriormente, aparece la principal entidad responsable de reaccionar frente a casos concretos de delitos en contra de la niñez y adolescencia, la Policía Nacional Civil (PNC). Se percibe que, aunque la misma tiene presencia en los cuatro municipios que cubren este estudio, no tiene planes específicos para atender a la niñez y no tiene pautas de coordinación con el resto de instituciones que la protegen.

En cuanto a la justicia referida a protección de la niñez, es importante indicar que se encuentra fuertemente centralizada, lo que provoca que a nivel departamental no haya suficiente personal capacitado para transitar de la “doctrina de la situación irregular”, ya desfasada, a la “doctrina de protección integral”. A lo anterior, se le agrega que no existe un enfoque culturalmente pertinente, en un contexto de población mayoritariamente indígena.

Finalmente, se vislumbra que el poder local no está generando políticas públicas a favor de la niñez, con un enfoque específico, y que la comunidad en su conjunto no comprende o al menos no prioriza el alcance de los derechos de la niñez y adolescencia.

¿Hacia dónde vamos?

Como se observa, el trabajo que resta en esta materia es arduo porque son muchos actores los implicados y porque requiere revisar prácticas que se han arraigado en la comunidad, no específicamente en el ámbito de la cultura, sino en el plano general de las relaciones sociales.

En este sentido, no se vislumbra mejoría sustantiva del derecho de la niñez a una protección efectiva contra violencia física o psicológica, por cuanto no hay consciencia ni procesos masivos de concientización que lleven a la propia comunidad a defender los derechos de la niñez y a exigir a las instituciones públicas que la protejan. Pero, además, aún en el caso de que la población abanderara la protección integral de la niñez, la institucionalidad pública no tendría la capacidad para responder en forma rápida y efectiva.



Brecha 2. Trabajo infantil

A pesar de que las leyes laborales prohíben el trabajo de menores de 14 años, en el Departamento de Quiché el 25% de niñez y adolescencia en este rango de edad trabaja, afectando particularmente al área rural, indígenas y migrantes susceptibles de explotación. Todo ello en un contexto de alta prevalencia de trabajo informal y una cultura que concibe al trabajo formativo como valor cultural, fenómenos ambos que impiden conocer las cifras reales.

Fundamento de derechos

La CDN es clara al afirmar que la niñez y adolescencia tienen derecho a ser protegidas contra la explotación económica y el desempeño de cualquier trabajo que menoscabe otros derechos como la educación, o que ponga en riesgo su bienestar físico, psicológico, moral o social. Por tanto, es obligación estatal garantizar que lo anterior se cumpla, estipulando la edad mínima para trabajar y –en su caso– las condiciones en que debe desarrollarse. Además, debe disponer las penalizaciones correspondientes para quienes contravengan este mandato (artículo 32).

En Guatemala, la Constitución Política de la República indica que la legislación laboral mínimamente debe tomar en consideración que los menores de 14 años no pueden trabajar, salvo excepciones establecidas en ley. En todo caso, prevé que a la niñez y adolescencia no se les puede ocupar en trabajos que pongan en riesgo su condición física o su formación moral (artículo 102 inciso l).

En cuanto a la legislación ordinaria, el Código de Trabajo establece las siguientes condiciones para el trabajo infantil:

- Que la adolescencia de entre 14 y 17 años de edad tiene plena capacidad para contraer obligaciones laborales (artículo 31).
- Que, como regla, las personas menores de 14 años tienen prohibido trabajar (artículo 32 del Código de Trabajo y 66 de la LPINA), salvo en determinadas excepciones:
 - Que cuando sean contratados, dicho acto se celebre en presencia de sus padres, madres o cuidadores y que se obtenga posteriormente la autorización de la Inspección General del Trabajo (artículo 32 del Código de Trabajo).

- Que cuando suceda quede suficientemente claro que la niñez trabajadora: a) lo hace con fines de aprendizaje o porque su participación laboral es indispensable para el sostenimiento de la familia (en casos de extrema pobreza); b) que el trabajo asignado será liviano y temporal acorde a su condición física, moral y mental; y, c) que quede garantizado su derecho a la educación (artículo 150 del Código de Trabajo).

A pesar de lo anterior, Guatemala ha ratificado el Convenio 138 de la OIT, en el cual se mandata a los Estados parte a que eleven la edad mínima de trabajo de forma progresiva, partiendo idealmente de la edad de 16 años; sin embargo, permite que solo excepcionalmente –y este es el caso de Guatemala– se admita que niñas y niños menores de 14 años laboren en determinadas áreas económicas, toda vez que el Estado explique por qué es necesario y qué medidas toma para revertir esa situación. Indica que, en todo caso, la excepción no cabe para trabajos que pongan en riesgo la salud, moralidad o seguridad de la niñez y adolescencia (artículos 3 y 4).

Atención especial merece el trabajo de la niñez en expendios de licor (bares y cantinas), para cuyo caso la prohibición de dar empleo es absoluta (artículo 148 inciso e del Código de Trabajo).

A todo lo anterior, súmese que el Código Penal establece que es delito otorgar empleo a personas menores de edad en actividades laborales lesivas y peligrosas que menoscaben su seguridad, integridad y dignidad (artículo 156 bis).

En síntesis, puede decirse que la legislación guatemalteca protege a la niñez y adolescencia para que el trabajo sea excepcional y para que, en caso de necesidad, esté condicionado a la protección de su integridad. Además, involucra directamente a la institucionalidad pública, al determinar que siempre que haya adolescentes trabajando, haya previa autorización de la Inspección General del Trabajo y determina responsabilidades penales para los empleadores que incumplan con las normas.

Los hechos

Lamentablemente, el trabajo de niñas, niños y adolescentes en el país, y particularmente en Quiché, no es excepcional. Según ASIÉS, con datos de Encovi 2014, para dicho año, en Guatemala, había un aproximado de 4.225.811 niñas, niños y adolescentes que oscilaban entre 7 y 17 años de edad. De ellos, 702.087 estaban ocupados. Esto representa el 16,6% (Prado, 2015:4 y ss).

Según dicha fuente:

- En el caso de los niños, 76,8% pertenece al área rural, frente al 23,2% del área urbana;
- En el caso de las niñas, la relación es de 69,4% y 30,6%, respectivamente.

Desagregados dichos datos, se obtiene que:

- 43,1% del total de la niñez está comprendida dentro de los 7 y los 14 años, y
- 56,9% de la niñez, entre 15 y 17 años (Prado, 2015:10).

La anterior situación está descrita a nivel nacional, sin embargo, ello representa valores promedio. La situación es más abrumadora según el área geográfica y etnolingüística. Así, por ejemplo, ENCOVI 2011, dio a conocer en su momento que:

- Únicamente en los departamentos de Huehuetenango y Totonicapán más del 30% de los niños están ocupados (más de 10 puntos porcentuales por encima del promedio nacional). Les siguen los departamentos de Quetzaltenango, Alta Verapaz, Quiché, Chimaltenango, Baja Verapaz y Petén: tienen tasas superiores al 20% (ENCOVI 2011:28 y ss).

Específicamente, dicha fuente informó de que la tasa de ocupación de Quiché en 2011 era de 25,0%. Asimismo, especificó que la tasa de ocupación de niñas y niños indígenas duplica la de no indígenas: 27,7% vs. 14,7%.

En cuanto a la actividad económica en la que se ocupa a niñas y niños, los datos existentes afirman que:

- El trabajo en la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca concentra el 60,2% de la niñez ocupada, seguido por comercio, hoteles y restaurantes (19,7%) y por las industrias manufactureras (9,5%). Los servicios comunales, sociales y personales alcanzan un 4,5%. Es importante destacar que en este informe se pueden observar varios trabajos peligrosos como el trabajo en minas y canteras (3,9%), en transporte (1 %) y en construcción (1,3%). Según el Acuerdo Gubernativo 250–2006, los tres últimos sectores indicados son trabajos peligrosos por naturaleza (ENCOVI 2011:34).

La riqueza de dicha fuente profundiza en cuanto a la distribución económica del tipo de ocupación entre niñas y niños, obteniéndose que:

- Los niños se concentran fundamentalmente en el sector agrícola (71,5%), y tienen una participación moderada en el sector manufacturero (10,8%) y en los servicios comunales, sociales y personales (10,6%). Su participación en la explotación de minas y canteras es aproximadamente cinco veces superior a la de las niñas: del 5,2% frente al 1,1%;
- El sector manufacturero concentra la mayor parte de las niñas ocupadas (37,3%), seguido muy de cerca por el sector agrícola (36,1%). Además, destaca la elevada participación de las niñas en el sector de los servicios comunales, sociales y personales (25,5% de las niñas versus 10,6% de los niños). La presencia de niñas en la categoría de trabajo infantil doméstico es significativa (11,9%) y mucho mayor que en los niños, cuya participación no llega al 1% (ENCOVI 2011:36).

La situación anterior se agrava por la poca capacidad que tiene el Ministerio de Trabajo para supervisar contratos laborales. Una forma de confirmar lo anterior proviene del análisis de la cantidad de personas que están afiliadas al IGSS, pues puede considerarse que ellas tienen trabajo formal: solamente 37.118 personas de entre 15 y 19 años de edad en todo el país son beneficiarias directas de la seguridad social (IGSS, 2015:8).

En Quiché apenas se reportan 16.151 personas beneficiarias directas de seguridad social, sin importar su edad. En cuanto a los municipios:

- 6.327 pertenecen a Santa Cruz del Quiché,
- 356 a Chiché,
- 1.444 a Chichicastenango, y
- 228 a San Pedro Jocopilas.

Estos datos son importantes porque, aunque no desglosan la edad de los afiliados, muestran que el número de personas trabajadoras que están formalmente protegidas es muy limitado (IGSS, 2015:126).

Es común que algunas actividades que realizan las niñas, niños y adolescentes, ni siquiera sean consideradas como trabajo, sobre todo cuando es en apoyo al hogar. Así, un gran número de niños, niñas y adolescentes, imposible de contabilizar, dedica días o temporadas enteras a trabajar en la agricultura, para usos domésticos, o en los negocios familiares, sin otra remuneración que la de su manutención.

- Entre los niños y niñas de 12 a 15 años que participaron en el grupo focal correspondiente, hubo al menos dos casos en donde niños trabajan para sus padres sin recibir salario alguno. Las áreas en donde trabajan son: ayudantes de buses de transporte colectivo y ayudantes de albañil.
- Entre los niños y niñas de 15 a 17 años que participaron en el grupo focal correspondiente, emergió la queja de que los trabajos que las niñas de su edad ejecutan son mal pagados, lo que consideran injusto, pues muchas veces corren riesgos al trabajar en la calle.

Además, tómese en cuenta la denuncia permanente de los movimientos feministas, en cuanto a que regularmente a las niñas y adolescentes se les obliga a atender oficios de la casa o a cuidar a sus hermanos, sin que todo ello sea considerado aporte al sostenimiento familiar. Al respecto, una persona cuidadora afirmó: *“se les enseña a trabajar para que aprendan, para cuando les toque tener una familia”* (Grupo focal con cuidadores y cuidadoras, Santa Cruz del Quiché, 2016).

Otro fenómeno concomitante es de la niñez que debe migrar para trabajar. Ello se presenta de tres formas:

a) Migración hacia Estados Unidos. Este es un fenómeno masivo que afecta a todos los países de la región (México hasta Honduras). Sobre el tema, se ha reflexionado bastante, al punto de que las autoridades estadounidenses lo han declarado como “grave crisis humanitaria” en 2014, al constatarse que muchos adolescentes incluso viajan solos. A partir de entonces, han impulsado fuertes campañas para prevenirlo, siendo el “Plan para la Prosperidad”¹⁰ un esfuerzo que implica millones de dólares para inversión social, una muestra de ello.

Según la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos, en el periodo de octubre del 2014 a junio del 2015, las autoridades de ese país detuvieron a 22.869 menores de edad sin acompañante en la frontera con México, cerca de la mitad menos que el periodo anterior. De ellos, 8.048 fueron niños, niñas y adolescentes guatemaltecos.

Según datos del Gobierno de Guatemala, de enero a diciembre del 2014, fueron repatriados 4.793 niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados provenientes de México

¹⁰ El Plan para la Prosperidad es un proyecto del gobierno estadounidense, que consiste en la erogación de millones de dólares (conforme el Congreso de los Estados Unidos lo apruebe) para invertir en: a) políticas de seguridad, b) políticas sociales y c) políticas de fortalecimiento de los Estados de Guatemala, El Salvador y Honduras. El objetivo es reducir las olas de migrantes que de estos países rumbo a la nación del norte. Es fundamental entender que todo ello tiene su fundamento en que el caso ha sido entendido por los políticos estadounidenses como un problema nacional para su seguridad.

y Estados Unidos (113 de EEUU y 4.680 de México), lo que representa un aumento aproximado del 100% con relación al año 2013 (UNICEF, 2015:44).

b) Migración interna a la zona costera o a grandes fincas que, en época de siembra y de cosecha, requieren grandes cantidades de trabajo. Como se mencionó, la principal rama de la economía guatemalteca sigue siendo la agricultura, en el contexto de un país en donde proliferan fincas que concentran grandes extensiones de terreno y son dedicadas a la agro exportación. Esta situación es la base para que niñas y niños tengan trabajo durante temporadas específicas, incluso abandonando la escuela. “... La investigación muestra que el 61% de los jornaleros no envía a sus hijos a la escuela, no solo porque no exista escuela en el lugar, sino, sobre todo, porque el padre de familia, al carecer de recursos económicos, y muchos al verse rebasado en su capacidad física con las tareas impuestas en las fincas, lleva a sus hijos de ayudantes para “sacar” las tareas diarias” (CODECA, 2013:31).

c) Migración hacia la Capital, para contratarse en servicios domésticos, tiendas, tortillerías, etc.: “...hay que cuidar donde trabajan, porque vienen personas de afuera a contratar y se llevan mayormente a las niñas a trabajar a casas y al averiguar, las ponen a trabajar de otras cosas que no se deben y abusan de ellas...” (Entrevista con la comadrona Elvira Morales, Santa Cruz del Quiché, 2016).

¿Por qué se da esta brecha?

Las causas de que la niñez tenga que trabajar en un claro detrimento de su derecho a la educación son múltiples, complejas y profundas. En primer lugar, hay que mencionar la deficiencia del sistema educativo para atraer a la niñez y adolescencia en edad de educación. En el ASDN específico de educación, que se realizó en 2015, se concluyó al respecto que:

“Se da la deserción por factor económico, hay mucha migración, la mayoría de los niños de nuestra escuela tienen en mente lograr salir de sexto de primaria e irse a la capital. Entonces se ha tratado de trabajar el proyecto de vida, para saber qué es lo que quiere hacer, y lo único que escriben es ir a la capital a trabajar. Se les da a conocer los riesgos de ir, pero prefieren salir de la escuela e irse. La motivación que los niños tienen es porque tienen hermanos más grandes que lo han hecho, y cuando estos regresen a sus comunidades llevan ropa nueva, se visten a la moda, llevan celulares bonitos y esto llama la atención de los pequeños” (Verde & Azul – Educo, 2015:35).

Entre otras causas, ello sucede porque los contenidos que se ofrecen no se perciben como significativos para la niñez y adolescencia, al igual que para sus padres y madres. De allí que consideren que es mejor trabajar que estudiar para “superarse”, lo cual se mide en términos económicos: es mejor trabajar para “tener” los bienes que se necesiten o deseen; con estudios no necesariamente los obtendrán.

Otras de las principales causas de que haya niñez y adolescencia trabajadora es la situación de pobreza y pobreza extrema de la mayoría de familias guatemaltecas, sobre todo en los municipios objeto del presente estudio. Considérese, para el efecto, la caracterización socioeconómica expuesta en la parte introductoria del presente estudio. La imposibilidad de que los padres y madres obtengan los recursos necesarios para el sostenimiento familiar, obliga a que hijas e hijos se inserten en el ámbito laboral:

- Al respecto, es importante señalar que el salario mínimo en Guatemala asciende a Q2, 534,15 (US\$336,59)¹¹, lo cual no significa que sea real en términos absolutos, debido a la inflación.
- Por otro lado, el INE fijó en Q3, 848,55 (US\$511,18) el costo de la Canasta Básica Alimentaria (para 5 personas), durante el mes de agosto.

De los anteriores datos se deduce que el salario mínimo de una persona no es suficiente para alimentar a una familia de 5 miembros, y que por lo tanto se necesitan al menos dos personas con dicho salario para lograrlo. Esta situación es más preocupante si se piensa en la Canasta Básica Vital, la cual durante el mismo mes ascendía a Q7, 022,91 (US\$932,80)¹².

Aunque no es objeto directo de esta brecha, sino que será tratado a continuación, ocurre comúnmente que las y los adolescentes, quienes carecen de conocimientos acerca de sus derechos sexuales y reproductivos, adquieren responsabilidades familiares propias desde muy temprana edad. Sea por embarazo no deseado o por el inicio de una vida marital temprana, las niñas y niños interrumpen su proceso de formación escolar de manera permanente y se preparan para ingresar a las filas de personas que buscan empleo para subsistir y para dar subsistencia a sus hijas e hijos.

Uno de los factores que mayor importancia tiene para entender la situación del trabajo infantil es la existencia de un mercado laboral que demanda a niñez y adolescencia para

11 La relación entre el Quetzal y el Dólar estadounidense es de 7.52882 * 1, según datos oficiales del Banco de Guatemala, válidos para el 4 de diciembre de 2016.

12 La importancia de este concepto es que no se reduce únicamente a alimentación. También incluye precio de la vivienda, costos para cocinar los alimentos y hasta costos básicos de salud, educación y transporte.

que trabaje. Mercado laboral que, por cierto, no es controlado por parte del Estado y que por lo tanto actúa al margen de cualquier tipo de supervisión.

En Guatemala no solo se carece de la cantidad suficiente de inspectores/as de trabajo, sino también de una adecuada formación profesional de estos. Además, estos funcionarios no cuentan con las herramientas, ni la logística necesaria para abarcar a todo el territorio nacional.

En 2003 la Inspección General de Trabajo contaba con 277 inspectores para todo el país. En 2006, 257 inspectores. En 2010, 225 inspectores. Y en 2013 subió a 299 inspectores. Para el 2011, había un promedio de 25,641 trabajadores por cada inspector/a. La gran mayoría de inspectores no contaban con medios de transporte para hacer las visitas de campo, y los que contaban con movilidad, no tenían para combustible, ni viáticos. Y, es más, en 2004, mediante una Sentencia de la Corte de Constitucionalidad, se anuló la facultad sancionadora de la Inspectoría, la misma que se le había atribuido, mediante Decreto N.º 18- 2001, para hacer cumplir los derechos de los trabajadores.

Sea porque se les puede pagar menos que a un adulto (derivado de que no exigirán sus derechos laborales o más salario) o porque hay trabajos para los cuales son necesarias manos de niñas y niños para ejecutarlos, existen sectores de la iniciativa privada que cuentan con esta población para producir sus mercancías (CODECA, 2013:41).

En otro sentido, el presente informe tomó en cuenta el contexto de la cultura indígena, para la cual el trabajo es un valor que tiene efectos formativos: cuando los niños y niñas acompañan a sus padres y madres a sembrar o cosechar maíz, por ejemplo, no solo aprenden una forma de ganarse el sustento, sino toda la cosmovisión que está implícita en este acto. Lo mismo sucede con otros tipos de trabajos. Además, fomenta responsabilidad.

“Los niños van a trabajar porque no hay empleo, el padre necesita apoyo en casa... Es bueno que los niños aprendan a trabajar a temprana edad, aunque las cargas deben ser medidas por ser niños, aún. En trabajos muy fuertes o riesgosos no conviene que se desarrollen... Es bueno y es malo, ya que ayuda en que aprendan a ser personas trabajadoras desde el inicio de sus vidas, pero es negativo porque muchas veces descuidan la escuela o la abandonan” (Entrevista con don Tomás Calvo, Chichicastenango, 2016).

“La niñez ayuda con el trabajo porque debe apoyar al padre con mantener a la familia, pero es importante que el trabajo que hagan no sea peligroso para su salud, el trabajo fuerte lo hacen los papás... Pero no debe dejar de asistir a la escuela” (Entrevista con la comadrona Elvira Morales, Santa Cruz del Quiché, 2016).

Sin embargo, esta situación, socialmente legitimada, en un contexto de extrema precariedad y de un sistema educativo débil y con poca pertinencia cultural, se desdibuja en el momento en que las actividades formativas que desarrolla la niñez y adolescencia necesitan más tiempo del que se dedica al ejercicio de otros derechos, como asistir a la escuela o esparcirse. De tal forma, de procesos formativos pasa a constituirse en procesos netamente laborales que no necesariamente son igualmente remunerados que a los adultos.

Otro elemento que contribuye a fomentar que la niñez y adolescencia trabaje desde temprana edad se da en el marco de la cultura de consumo que invade a las comunidades del país, particularmente a las urbanas. Tener un celular, tener acceso a redes sociales a través de internet y otros elementos de este tipo requieren poder adquisitivo y resulta que, aunque precariamente, solo un empleo puede satisfacerlo.

La educación es la gran sacrificada por el trabajo infantil. Y ello constituye un círculo vicioso, porque, aunque no se cuenta con estudios particulares que demuestren que a menor escolaridad de padres y madres menor interés en aumentar la escolaridad de hijas e hijos, sí se sabe que el nivel de escolaridad de la población adulta de Quiché es bastante bajo:

- Tasa de analfabetismo de personas mayores de 15 años en Santa Cruz del Quiché: 41,2%.
- Tasa de analfabetismo de personas mayores de 15 años en Chiché: 52,1%
- Tasa de analfabetismo de personas mayores de 15 años en Chichicastenango: 50,5%
- Tasa de analfabetismo de personas mayores de 15 años en San Pedro Jocopilas: 56,1% (INE, 2012:22)

En el fondo de todo lo anteriormente explicitado, hay una causa estructural del porqué del trabajo infantil: la profunda desigualdad que promueve la sociedad guatemalteca. Ya se ha dicho que la necesidad de trabajar afecta a gran cantidad de niñas y niños, pero sobre todo a quienes provienen de familias pobres, mayoritariamente indígenas y sobre todo en el área rural.

¿Qué están haciendo los titulares de obligación y responsabilidad al respecto?

El cumplimiento del papel de los titulares de obligación respecto del fenómeno que acá se desarrolla es crítico. Como se explicará en la brecha referente al funcionamiento del sistema de protección, existen profundas debilidades institucionales y de coordinación en-

tre las agencias encargadas de velar porque los derechos de la niñez se cumplan. El tema laboral no escapa a esta realidad.

Ante la fragilidad de la Inspección General de Trabajo, en primera instancia, corresponde a los funcionarios públicos que más acercamiento tienen con la población la vigilancia de que no haya niñez, sobre todo menores de 14 años, trabajando sin las autorizaciones respectivas y que en todo caso sea siempre dentro del marco excepcional que las leyes guatemaltecas plantean: no vulneración física, psicológica o moral ni atentando a otros derechos. Y en ello se involucra a docentes del Ministerio de Educación, policías nacionales y municipales, personal del sistema de salud y cualquier otra persona que por su cargo deba enterarse de dicha situación o de sus efectos.

Posteriormente, deviene el funcionamiento tanto de los órganos de control en materia de Derechos Humanos, ante la inacción del funcionariado público o ante denuncias de particulares, y posteriormente el funcionamiento del sistema penal para la deducción de las responsabilidades penales correspondientes.

Por su parte, las y los cuidadores son los principales responsables de velar por los derechos de sus hijas e hijos y porque el Estado cumpla con sus obligaciones. De allí que deba formarse para conocer cuáles son los derechos de la niñez y las formas, abiertas y veladas, que existen de afectarlos, así como de las implicaciones de permitir que sus niñas y niños trabajen a costa de abandonar la educación. En este sentido, la comunidad es corresponsable de ello, bajo el precepto de que la niñez es la garantía de la continuidad cultural de cualquier grupo humano.

El otro gran actor identificado en esta brecha es la iniciativa privada. Si bien se reconoce que hay empresas serias que no contratan menores de 18 años, también sucede que hay ramas completas de la economía que utilizan sistemáticamente a este grupo etario. Una de las principales es la agricultura, tanto a gran escala (en grandes fincas) como a mediana y pequeña escala. Estas empresas tienen la obligación de respetar la legislación laboral guatemalteca y por lo tanto deben observar todos los requisitos para recibir entre sus trabajadoras o trabajadores a niñas, niños y adolescentes. De lo contrario, violentarían normas constitucionales y laborales del país.

¿Hacia dónde vamos?

Según el informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la meta de reducir la pobreza extrema en Guatemala (fijada en 9,1% para 2015), desde 1989 a la

fecha, lejos de acercarse, se aleja. La proporción de población que vivía en pobreza extrema en 1989 era de 18,1%, mientras que en 2015 es de 23,4%. Idéntica situación ocurre con la pobreza general, la cual se sitúa en 59,3% en 2015, muy lejos de la meta fijada de 31,4%.

Los anteriores datos contrastan con el ritmo constante de crecimiento de la economía de Guatemala, la cual no ha sido menor a 3% desde 2012. Todo lo anterior quiere decir que la economía crece, más no así el bienestar de las familias.

Todo lo anterior tiene un fuerte impacto en la vida de niños, niñas y adolescentes. Además de afectar a sus derechos (salud, educación, recreación, etc.), les compete trabajar desde temprana edad y en cualquier tipo de condiciones ante la necesidad imperante de hacerlo.



Por su parte, no se vislumbra el fortalecimiento del Ministerio de Trabajo a través de la Inspectoría General, por lo que, a falta de judicialización de casos de explotación infantil, los niños y niñas seguirán trabajando en pésimas condiciones de contratación.

El Plan para la Prosperidad, puede tener algún impacto porque los montos de apoyo económico ascienden a unos US\$1.000 millones anuales. Sin embargo, este dinero debe distribuirse entre tres países, estará focalizado a regiones específicas en donde la cooperación internacional lo indique y requerirá de una contraparte de inversión nacional bastante alta. Aún hace falta conocer cómo se invertirá este dinero para poder determinar el grado de incidencia que podrá tener en la región en su conjunto.

Brecha 3. Desnutrición infantil

Los casos por desnutrición crónica en Quiché son graves. Según datos de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SESAN– y el Ministerio de Agricultura, Gananadería y Alimentación –MAGA–, los niños y niñas que pertenecen al grupo indígena son los más afectados porque casi dos terceras partes presentan desnutrición crónica (65,9%). Según la Encuesta Nacional de la Salud y Mortalidad Infantil –ENSMI– en el 2014–2015, la desnutrición crónica en el Departamento de Quiché es de 68% y la severa de 27,3%.

Fundamento del derecho

El derecho a la vida es fundamental en la CDN (artículo 6), en la Constitución Política de Guatemala (artículo 2) y en la LPINA (artículo 9). Pero además del mero acto de la subsistencia, en ambos cuerpos jurídico–políticos se reconoce que debe lograrse en condiciones dignas. El derecho a la alimentación se desarrolla en la CDN cuando se afirma que la niñez tiene derecho al disfrute del nivel más alto posible de salud, particularmente mediante el combate a las enfermedades y a la malnutrición, propiciándoles atención primaria, alimentos nutritivos y el consumo de agua potable (artículo 24 inc. c).

Por su parte, la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LPINA) hace énfasis en que la niñez tiene derecho a ser favorecida por políticas sociales públicas que les permitan un nacimiento y desarrollo sano y armonioso (artículo 25).

Los hechos

A pesar de la nitidez con que este derecho está explicitado, la realidad de las niñas y niños en el país, en Quiché, y en los municipios objeto de intervención del presente análisis situacional, es contraria a dichas disposiciones. Según UNICEF:

La desnutrición crónica¹³ es una herida lacerante en Guatemala que persiste por décadas. Cerca de cinco de cada diez niños y niñas menores de cinco años padece de desnutrición crónica (49%), que se manifiesta en una menor estatura respecto de la edad, merma en la capacidad intelectual y productiva, y es irreversible (UNICEF, 2015:21).

13 Según la ESMI 2015, la Desnutrición Crónica se mide a partir de la talla esperada para la edad, por lo que representa retardo de crecimiento, principalmente basados en el peso.

Esta cifra es refrendada por el último informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: 47 de cada 100 niños menores de 5 años presentan una talla menor para su edad. Además, informa que esta situación vulnera más a niñas y niños del área rural (53,0%) que del área urbana (34,6), y más a la niñez indígena (61,2%) que a la no indígena (34,5%) (SEGEPLAN, 2015:31 y ss).

A nivel de América Latina y el Caribe, Guatemala ocupa el primer lugar en prevalencia de desnutrición crónica en menores de cinco años (PESAN 2016–2020:10).

En el caso de Quiché, los datos proporcionados por la Encuesta de Salud Materno Infantil indican que el 27,3% de la población menor de 3 años sufre desnutrición severa, y 68,7% desnutrición crónica. En ambos casos, las medias nacionales son de 16,6% y 46,5%, respectivamente (MSPyAS, 2015:50 y 51), más de 10 puntos porcentuales por debajo de la situación departamental.

También agrega dicha encuesta que 70 de cada cien niñas y niños menores de dos años no han recibido todas las vacunas recomendables para su edad, siendo la media nacional de 59,0% (MSPAS, 2015:44).

La desnutrición causa efectos irreparables en el desarrollo integral de la niñez: afecta su posterior desarrollo físico y mental. Un ejemplo claro de ello está contenido en el estudio que desde Verde & Azul y Educo se realizó en 2015, respecto del impacto profundo y duradero de este fenómeno en la educación de niñez y adolescencia. Concretamente, se señala que: “Un docente de San Pedro Jocopilas refirió, en relación con las diversas oportunidades que tiene la niñez, que <<...la mayor parte de problemas de aprendizaje es causada por la falta de... alimentación, ya que muchos niños y niñas llegan a la escuela sin haber desayunado>>” (Verde & Azul y Educo, 2015:42).

Pero lo anterior, se extiende a todos los ámbitos de la vida, pues además de afectar un proyecto de vida que gire alrededor de la educación, también tendrá implicaciones en la capacidad de trabajo. Por si fuera poco, si es crónica durante la primera infancia, será significativa para efectos de enfrentar cualquier tipo de enfermedades e incluso incidirá en la propia esperanza de vida cuando sean adultos.

“...la alimentación inadecuada y la prevalencia e incidencia de enfermedades infecciosas son los determinantes más importantes que los factores genéticos en el crecimiento de los infantes. Por ello, la desnutrición infantil es una de las variables más sensibles a las condiciones de vida” (MSPyAS, 2015:51).

La desnutrición como mal endémico afecta a todas y todos los niños por igual, pero es más severa en el caso de niñas y adolescentes que enfrentan la maternidad. En este sentido, este es un típico caso de perpetuación de la pobreza y al estar nítidamente identificado se convierte en un eje de violencia por omisión de parte del Estado.

“Según la ENSMI 2009/2009, la prevalencia de anemia en menores de cinco años es de 47,7%, y en las mujeres no embarazadas y embarazadas es de 21,4% y 29,1%” (PESAM, 2016–2020:10). A pesar de que dichos datos están desactualizados, cabe señalar que la ENSMI 2014/2015 no contempló la variable de mujeres embarazadas versus no embarazadas para medir diferencias en relación con la anemia. A pesar de ello, se incluye porque es representativo de la realidad que expone relativo a la presente brecha.

¿Por qué se da esta brecha?

El análisis de este fenómeno es prioritario porque en él convergen las múltiples deficiencias que tienen los sistemas de educación (al no sensibilizar sobre el tema y su incapacidad para ofrecer apoyo a las familias mediante la generalización y ampliación de programas como la refacción escolar), salud pública (para prevenir y subsanar los problemas y efectos derivados de la desnutrición, tanto en la niñez y adolescencia como en las madres gestantes y lactantes), protección (para atender y dar seguimiento a casos graves) y en general la institucionalidad pública para respetar los derechos de la niñez y su incapacidad para generar políticas públicas a favor de la misma.

El gobierno del Partido Patriota, por ejemplo, impulsó en 2012 un esquema de trabajo de política pública que incluía, como prioridad para eliminar la inseguridad alimentaria, la generación de empleos de los padres de familia. Un estudio muy valioso elaborado desde el Colectivo de Estudios Rurales Ixim, analiza detenidamente dicha medida e inicia señalando la grave limitación que esta estrategia tiene de entrada:

“...su visión es limitada, contempla acciones como generación de ingreso por la vía del empleo, pero no por el lado de propiciar el acceso a medios de producción para comunidades y pueblos.

No hay acciones sólidas que transfieran, generen o permitan acumular capital a la población en situación de pobreza. No se promueven cambios reales en la estructura económica...; la base ambiental se deteriora cada día más y continúa la promoción de monocultivos, minería a cielo abierto, grandes hidroeléctricas y la expulsión de sus tierras y territorios de comunidades indígenas y campesinas. Obtener resultados diferentes de esta manera, es complicado” (Garoz, Slowling, 2014:10).

Cabe resaltar que el propio responsable de impulsar dicho esfuerzo gubernamental se refirió a dicho proceso así:

“incluso los propios ministros no reconocen acciones que ejecutan como vinculadas al Plan Hambre Cero, por ejemplo, gestión de riesgos y similares... Tenemos que ir con cada ministro, viceministro, técnicos, administrativos y financieros y convencerlos y eso lleva tiempo. También con los alcaldes y gobernadores, es difícil coordinar las acciones públicas. Y si luego cambian de ministro la cosa se pone peor... Las decisiones pueden tomarse en el Gabinete pero que lo apliquen las unidades financieras y de planificación de cada institución es otra cosa” (Garoz, Slowling, 2014:16).

Según CIPRODENI, con datos de la SESAN, a 2015, todos los municipios del Departamento de Quiché eran considerados áreas muy altas de vulnerabilidad nutricional (con un porcentaje departamental promedio de 53,3%) (Rivera, 2016:9). En su aspecto más evidente, la desnutrición ocurre porque la niñez y adolescencia no tienen acceso a alimentos nutritivos. Y ello ocurre en dos sentidos:

- Por falta de dinero para adquirirlos, y/o

“El alimento se ha convertido más en un elemento condicionado por la economía y la capacidad de adquisición y no tanto por los valores nutricionales que provee. Por ejemplo, existen alimentos como la miel y la panela, que están siendo desvalorizados por circunstancias de estatus, apreciación social y de practicidad. Por otro lado, las prioridades de vida de las personas, muchas veces no están centradas en la alimentación sino en la tenencia de tierra, techo, vestimenta y, sobre todo, en aspectos que permitan un futuro mejor” (FAO 2014:75).

- Porque lo que efectivamente consume no llena los estándares mínimos de provisión de nutrientes que la niñez necesita.

“En las comunidades indígenas la alimentación ancestral ha existido y sigue existiendo como la base alimentaria fundamental de las familias. Las comunidades saben alimentarse, conocen qué alimentos deben consumir para mantener el equilibrio y la salud del organismo. Es importante controlar el bombardeo de la variedad de alimentos chatarra ... que no son nutritivos para el organismo”.

En cuanto a la incapacidad de las familias para adquirir alimentos nutritivos para sus hijos, hay muchos factores que inciden en ello. Uno de tantos gira alrededor de la situación actual de la economía campesina. Tradicionalmente, esta presupone que cada familia posea

un espacio de tierra disponible para producir sus propios alimentos. Sin embargo, la urbanización ha acabado con el espacio para la propia siembra y la situación de la tenencia y distribución de la tierra tampoco lo permite.

“... La concentración de la tierra en Guatemala, sigue siendo elevada y no ha disminuido en los últimos veinte años: el 94,1 por ciento de las explotaciones menores que comprenden las micro fincas y fincas subfamiliares, suman el 18,6 por ciento de la tierra; mientras que el 1,5 por ciento de las explotaciones mayores a una caballería (45 ha) suman el 62,5 por ciento de la superficie en fincas” (Revolorio Quevedo, 2003: X).

Aunque los anteriores datos tienen más de una década, se presentan acá porque ejemplifican la situación de proliferación de minifundios en todo el país, en donde el área del altiplano central y occidental es referente de primer orden. Además, dichos datos son válidos porque desde 2003 para acá no ha habido ni una política agraria de importancia que pudiera haber alterado sustantivamente esta realidad; al contrario, se puede estimar más concentración en el marco de la creciente desigualdad de la que ya se ha hablado en este informe.

“La tenencia de la tierra es uno de los mayores problemas que atentan contra la Seguridad Alimentaria porque se da un despojo territorial y la gente sin tierra no puede tener comida, ni sembrar y cosechar.

La apropiación indebida de tierras de los territorios de los pueblos indígenas es imparable y no es para la producción de alimentos... Cada vez aumenta el porcentaje de territorio convertido en océano verde por la siembra de caña de azúcar y palma africana. Esto ha provocado el aumento de producción para combustible para exportación, pero no así un impulso a la agricultura familiar y comunitaria que genere la mayor parte de los alimentos que se consumen en el país” (FAO 2014:73).

Y quienes tienen algún espacio para sembrar sus propios alimentos, se enfrentan a dos problemas fundamentales:

- La carencia de apoyo técnico agropecuario con pertinencia cultural.
- La invasión de la industria agroquímica que genera dependencia por parte de las comunidades.

La introducción del comercio y uso de los agroquímicos está destruyendo seriamente los suelos lo que genera una dependencia en la producción de los alimentos básicos. Esto viene a sustituir el abono orgánico por agroquímicos, afectando a la economía de las personas.

Lo anterior viene asociado al desplazamiento de las semillas ancestrales, principalmente a las de maíz y frijol por las semillas transgénicas. He aquí la importancia de retomar el sistema de maíz ancestral y las técnicas propias de cultivo y el uso del abono orgánico para no continuar con el deterioro de la tierra. La protección de las semillas criollas garantiza no solo el sustento actual de las familias, sino también su conservación para las futuras generaciones. De igual manera, la intromisión de aves de engorde está sustituyendo a los animales de patio en las comunidades y eliminando su crianza futura, así como empobreciendo sus valores nutritivos asociados. Su crianza ha disminuido aceleradamente, porque las personas han emigrado por la falta de empleo y de espacio para sembrar, o sus intereses son otros y la única alternativa que tienen es consumir carne de granja en lugar de carne criada en las casas” (FAO 2014:76).

En septiembre de 2016, se discutió una propuesta de ley presentada al Congreso de la República para que dictamine su procedencia, en el sentido de que en los establecimientos escolares se prohíba la venta de la denominada comida “chatarra”. Con ello se espera forzar a los comerciantes a que ofrezcan comida más saludable. Esta acción es importante, pero en todo caso no es significativa porque en un contexto de pobreza y extrema pobreza la capacidad adquisitiva de niñas y niños en la escuela es casi nula. Sin embargo, es un importante paso para cambiar la cultura de consumo de este tipo de comida.

La situación de la desnutrición se ve agravada en algunas temporadas del año y en algunos años en especial cuando las condiciones climáticas implican la disminución productiva de la agricultura guatemalteca, la cual impacta sobre todo en las familias pobres, pues los productos escasean y se encarecen. Estas condiciones pueden darse tanto por prolongadas sequías como por lluvias torrenciales.

“Algunas de las razones principales de esta fuente de vulnerabilidad la inseguridad alimentaria tienen que ver con que Guatemala es un país de alto riesgo debido a su ubicación y contextura geomorfológica, propenso a terremotos, huracanes y tormentas tropicales. El riesgo y los desastres se acentúan por: 1) la alarmante deforestación por la tala inmoderada de árboles con la consiguiente pérdida de la biodiversidad y la erosión de los suelos; 2) las basuras vertidas en caminos y barrancos; 3) la contaminación de arroyos, ríos, lagos y costas marítimas con toda clase de residuos sólidos y líquidos” (FAO 2014:36).

En otro orden de ideas, la desnutrición también sucede en el marco de una población que se encuentra privada de un sistema de salud funcional dirigido a la primera infancia y a las madres, para llevar los controles respectivos y sobre todo para responder conforme sea necesario en el corto y largo plazo. Esta respuesta es menos factible en el marco de la actual situación

de desabastecimiento generalizado de todos los hospitales del país, la cual ha generado cierre de servicios de emergencia e incluso ha costado la vida de recién nacidos en regiones de población predominantemente indígena por la carencia de insumos para atenderlos¹⁴.

Como se puede deducir de lo anteriormente expuesto, una vez más la causa estructural de la prevalencia de este fenómeno es la desigualdad que priva en Guatemala, afectando sobre todo a las poblaciones indígenas y rurales y de sobremanera a las niñas y adolescentes, sobre todo cuando son sometidas a la condición de maternidad.

La mayoría de personas carece de suficientes medios de producción (tierra, créditos, herramientas suficientes y modernas) por lo que se dedican a actividades económicas de subsistencia, así que la calidad de vida queda en segundo plano en el orden de prioridades que las familias tienen. El cuadro se ve completado ante una institucionalidad pública que reacciona muy lentamente (lo cual puede verificarse en las cifras estadísticas acá presentadas) y que no contempla dentro de sus quehaceres la prevención.

¿Qué están haciendo los titulares de obligación y responsabilidad al respecto?

Por una parte, el Ministerio de Salud Pública está muy debilitado y apenas alcanza para cubrir las manifestaciones más urgentes y graves de salud de la población. Actualmente, sus autoridades centrales están promoviendo un Modelo de Salud Integral, el cual incluye un importante componente de proyección cultural; sin embargo, dicho esfuerzo no va acompañado de mayor asignación presupuestaria, la cual es vital para atender emergencias y para ampliar cobertura. Al menos, durante 2016, más presupuesto no se le inyectará y la batalla por el presupuesto 2017 no lo incluyó como prioridad del gobierno central.

Idéntica situación pasa con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, el cual tiene la obligación de facilitar condiciones para que la población pueda producir para desarrollar desde la agricultura la economía nacional. Sin embargo, se le observa ausente, por lo que las familias están desamparadas en este aspecto y los resultados son visibles en el mediocre desempeño de la agricultura campesina. Esta situación contrasta con los altos niveles de rendimiento productivo de las empresas agroindustriales, quienes cuentan con todo el apoyo del Estado.

¹⁴ Desde 2014, el sistema de salud ha evidenciado una crisis profunda de desabastecimiento y se ha visto inmiscuida en múltiples problemas de corrupción: plazas fantasmas, robo de medicamentos, compras ilícitas, concesión de contrataciones a empresas no preparadas (que han degenerado en la muerte directa de personas porque las empresas no pueden tratar a los pacientes), etc. Una referencia de la crisis de desabastecimiento reciente puede verse en: <http://www.prensalibre.com/guatemala/alta-verapaz/reportan-muerte-de-seis-menores-en-hospital> (Prensa Libre, 07/09/2016). Consultada el 29 de septiembre de 2016.

Y en los casos en que este Ministerio aparece, se observa profundamente politizado, como es el caso de las entregas de semillas o fertilizantes, comúnmente condicionados a la lealtad con el partido de turno. A finales de septiembre de 2016, estalló un escándalo público cuando se capturó a ex titulares de dicho Ministerio porque en la gestión anterior compraron ilícitamente alimentos que no eran aptos para el consumo humano o animal, y así los repartieron a las personas¹⁵.

También es importante mencionar a la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la cual es responsable de llevar un monitoreo sobre la situación de este fenómeno en todo el país. A pesar de su importante labor, es sumamente débil, está desfinanciada y su autoridad se reduce a coordinar acciones a merced de la voluntad política de los ministerios antes mencionados.

Finalmente, está el papel que en la lucha contra la desnutrición infantil deben jugar padres y madres de familia, cuidadores e incluso la comunidad en su conjunto. Los principales responsables del cuidado de las niñas y niños son los padres y madres, por lo que es imprescindible que tomen consciencia de la importancia de una alimentación sana y balanceada, por lo que además de exigirle al Estado el apoyo y la atención correspondiente, también debe procurar orientar sus aún escasos recursos a minimizar este fenómeno.

¿Hacia dónde vamos?

A pesar de que las cifras de desnutrición infantil son alarmantes, este es un fenómeno que puede irse reduciendo paulatinamente en tanto la administración pública sea efectiva en la provisión de alimentos a las familias que más lo necesitan. Sin embargo, para ello se necesita de una institucionalidad que funcione transparente y correctamente, lo cual no se vislumbra en el futuro próximo cercano.

Actualmente, no existe una política de seguridad alimentaria, la cual disponga de medidas de emergencia pero que a su vez tome en cuenta dotar a las familias de los recursos necesarios para transitar de la mera subsistencia a la capacidad adquisitiva suficiente y a la posibilidad del autoconsumo. Claramente, ello es más que una política de entrega de “alimentos” y se sitúa en el plano de garantizar la soberanía alimentaria.

¹⁵ Véase: <http://elperiodico.com.gt/2016/09/28/pais/mp-el-maga-pago-q248-millones-por-maiz-no-pto-ni-para-consumo-anim/> Consultada: 30/09/2016.

Brecha 4. Embarazos en adolescentes

En el Departamento de Quiché, en 2015, se reportan más de 4.000 embarazos en niñas menores de 18 años. Esta problemática está conectada con un alto porcentaje de uniones de hecho y matrimonios forzados, de los cuales existe un subregistro, lo que evidencia el no respeto ni goce de los derechos sexuales y reproductivos de los y las adolescentes.

Fundamentos del derecho

El Estado de Guatemala ha asumido el compromiso internacional de vigilar porque su aparato administrativo atienda en toda circunstancia el principio del interés superior del niño y de la niña (artículo 2.1 CDN). Lo anterior quiere decir que debe disponer lo necesario para que todos sus derechos sean plenamente garantizados, incluyendo su pleno desarrollo (artículo 6.2 CDN) y debe orientar la educación al respeto de los derechos y libertades de las personas, preparándolos para asumir una vida responsable en una sociedad libre (artículo 29 inciso b) y d)).

Por su parte, la Constitución Política de la República de Guatemala, indica que el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia, que su fin es la realización del bien común (artículo 1) y que tiene como prioridad la defensa del desarrollo integral de la persona (artículo 2). También establece que la salud es un derecho universal (artículo 92).

Lo anterior, y la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (artículo 1), son el marco general para la protección de la niñez.

Al caso específico de las niñas, hay que agregarle disposiciones complementarias, para que se entienda en forma extensiva que el embarazo infantil es atentatorio contra sus derechos humanos.

En primer lugar, tómese en cuenta la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), pues esta plantea que no debe existir condición alguna para que a una mujer se le menoscabe el ejercicio de cualquiera de sus derechos (artículos 1 y 2), de lo que se deriva que el embarazo infantil debe ser prevenido y eliminado por los efectos duraderos que acarrea.

Lo anterior es profundizado en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém Do Pará), pues introduce el concepto de violencia de género cuando implica una afectación física, psicológica o

sexual a la mujer, basada en su condición de ser mujer tanto en un espacio público como privado (artículo 1). Esto incluye violencia dentro de los ámbitos de pareja, familiar, comunitario y estatal (artículo 2). Otro aporte importante de esta convención, de la cual Guatemala es signataria, es que obliga a los Estados parte a promover políticas públicas para defenestrar cualquier tipo de violencia contra la mujer, situando en especial el caso de las niñas y adolescentes mujeres y el de las mujeres embarazadas.

Finalmente, se debe tener en cuenta la conceptualización de la Conferencia de El Cairo, en la cual se define la salud sexual y reproductiva como:

“(...) un estado general de bienestar físico, mental y social, y no una mera ausencia de enfermedades o dolencias, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo, sus funciones y procesos. En consecuencia, la salud reproductiva entraña la capacidad de disfrutar una vida sexual satisfactoria y sin riesgos y de procrear, y la libertad para decidir cuándo hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia...” (Resoluciones Aprobadas por la Conferencia, Capítulo VII, Informe Final de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, 1994).

Lo anterior se complementa con las tareas programáticas que se le recomiendan a los Estados para generar política pública que proteja los derechos sexuales y reproductivos de las personas en los ámbitos individuales y comunitarios.

Los hechos

A pesar de la nitidez con que se vislumbra la protección a las niñas y adolescentes en las leyes y pactos firmados por Guatemala, la situación del embarazo infantil es sumamente grave.

- A nivel nacional, durante 2014, el sistema hospitalario atendió 44.655 casos de embarazos donde la madre tiene entre 10 y 17 años.
- A nivel nacional, durante 2015, el sistema hospitalario atendió 56.436 casos de embarazos donde la madre tiene entre 10 y 17 años.

Lo anterior, quiere decir que entre uno y otro año hubo un ascenso del 21%, siendo particularmente preocupante el hecho de que persisten muchos casos en donde la edad de las madres es extremadamente baja. Para un desglose de ello véase la tabla N.º 4.

Tabla 3. Edades de niñas y adolescentes madres durante 2015–2016.

Edad	Cantidad
10	76
11	161
12	577
13	2.541
14	8.938
15	20.028
16	31.203
17	37.203

Fuente: Datos proporcionados mediante el procedimiento de Solicitud de Información Pública para este informe, septiembre de 2016.

En el caso de Quiché, los datos indican que

- En 2014, se atendieron 3.130 casos de embarazos infantiles.
- En 2015, se atendieron 4.078 casos de embarazos infantiles.

Se observa un ascenso interanual del 30%, mayor a la media nacional. Para un detalle de las niñas y adolescentes madres durante los años 2014 y 2015, véase la siguiente tabla.

Tabla 4. Edades de niñas y adolescentes madres en el Departamento de Quiché, durante 2014–2015.

Edad	Cantidad
10	5
11	4
12	0
13	28
14	122
15	452
16	1.398
17	2.808

Fuente: Datos proporcionados mediante el procedimiento de Solicitud de Información Pública para este informe, septiembre de 2016.

Es importante resaltar que los datos anteriores reflejan una realidad sobre la base de la atención de embarazos infantiles en hospitales públicos. Esto hace que las cifras sean demasiado conservadoras:

- Por la poca cobertura que en general tiene el sistema de salud en todo el territorio, sobre todo en el área rural;
- Porque, por el tipo de tema, muchos casos pueden ser escondidos dentro del hogar.

Por lo anterior, además de los datos de salud, hay que considerar algunas formas alternativas para dimensionar esta situación. Según datos del Registro Nacional de las Personas, entre enero y julio de 2016, se reportaron 37.655 inscripciones de nacimientos cuyas madres son menores de 18 años. Del total, 1.103 son niñas de entre 10 y 14 años, por lo que el hecho consiste directamente una violación. Del total nacional, el 8% corresponde a Quiché (3.065 casos) (Datos proveídos por el Observatorio de Salud Reproductiva –OSAR–, septiembre de 2016).

Lo anterior convierte al departamento en el cuarto lugar de inscripciones de nacimientos con madres menores de 18 años, únicamente antecedido por Guatemala, Huehuetenango y Alta Verapaz.

Para el presente informe, se pidió información directamente al Registro Nacional de las Personas, indicándose que se consignara tanto la edad de la madre como del padre, en tanto la primera tuviera menos de 18 años. Los resultados del análisis de dichos datos son poco alentadores. Para el 2015, en el Departamento de Quiché se reportaron 2.373 inscripciones de niños y niñas cuyas madres tenían entre 11 y 17 años de edad:

- En 1 caso, la madre tenía 11 años.
- En 5 casos, 12 años.
- En 18 casos, 13 años.
- En 122 casos, 14 años.
- En 354 casos, 15 años.
- En 784 casos, 16 años.
- En 1.089 casos, 17 años.

También se hizo un análisis de la edad de los padres que inscribieron a dichos niños y los resultados son los siguientes:

- En el caso de la madre de 11 años, el padre tiene 17 años.
- En el caso de madres de 12 años, el promedio de los padres es de 18,4 años.
- En el caso de madres de 13 años, el promedio de los padres es de 21,9 años.
- En el caso de madres de 14 años, el promedio de los padres es de 23,3 años.
- En el caso de madres de 15 años, el promedio de los padres es de 26,3 años.
- En el caso de madres de 16 años, el promedio de los padres es de 27,8 años.
- En el caso de madres de 17 años, el promedio de los padres es de 30,2 años.

Lo anterior quiere decir que salvo en el caso de la niña de 11 años, el promedio de edad de los padres siempre supera los 18 años. Aunque hay casos de padres de la misma edad o similar a la de las madres, estos son menos:

- Hay 2.492 casos en donde los padres tienen entre 18 y 30 años de edad.
- Hay 86 casos en donde los padres tienen más de 30 años de edad (y hay casos de hasta 65).

Para contextualizar este fenómeno, tómese en cuenta que, para 2015, a nivel nacional, habría 1.522.008 niñas de entre 10 a 17 años (INE, 2004:40). Y que, a nivel departamental, oficialmente se proyectaba para el mismo año una cantidad de 137.608 personas de entre 10 y 19 años. En este caso, es imposible discriminar a las mujeres de 18 y 19 años, pues las bases de datos oficiales no contienen dicha información.

¿Por qué se da esta brecha?

Respecto de este fenómeno, son múltiples los factores y efectos que hay que analizar. El primero y más importante es el hecho común de los embarazos infantiles producto de una violación sexual. Los datos relativos a la profusión de este fenómeno ya fueron anteriormente explicitados, por lo que únicamente resta recalcar que, al ser datos oficiales de denuncias, se deja por un lado la cifra negra o número de casos no denunciados, dato que se desconoce.

El siguiente aspecto a analizar se basa en el hecho de que los embarazos infantiles tienen una íntima relación con el matrimonio y la unión de hecho de niñas y adolescentes. La relación es clara: si se inicia vida marital temprana habrá embarazos tempranos y múltiples y viceversa.

“A los 16 años me uní con el que era mi novio. A los 17 años tuve al primer bebé y el segundo a los 20 años.” Mujer popiti' de 21 años, unida a los 16 y embarazada a los 17. Huehuetenango, área rural (FLACSO, s.f.: 32).

“Tenía 17 años cuando quedé embarazada. No sé cuántos años tenía él. (...) Por el bebé decidimos casarnos por lo civil y por la iglesia (...) Nunca me hubiera casado, me arrepiento.” Mujer q'eqchi' de 21 años, embarazada y casada a los 17, separada, Alta Verapaz, área urbana (FLACSO, s.f.: 30).

El tercero se relaciona con los efectos destructivos que el embarazo provoca en el proyecto de vida de las jóvenes, siendo la educación el principal derecho afectado, pues se atrasa o interrumpe definitivamente. El embarazo repliega a la mujer al cuidado de hijos e hijas, privándolas de un desarrollo profesional en cualquier empleo y además las somete a un *continuum* de dependencia y violencia física, psicológica y económica del que difícilmente pueden salir.

“Éramos totalmente diferentes cuando nos juntamos, nos costó entendernos. Porque igual uno en la casa no es igual, porque yo hacía lo que quería allá y si lo quería hacer lo hacía y si no, no. Pero acá ya no era así, sino que era mi obligación cumplir con lo que tenía que hacer... Ya llevamos cuatro años casi juntos, bien, nos ha ido bien, ahí nos hemos entendido. Pero sí fue difícil por la edad, al menos yo 17 años, miraban a las otras chavas: 18, 19 y era totalmente diferente porque yo ya tenía que cumplir, ver cómo ajustar para los gastos y todo, porque hay gastos muy fuertes. Por ejemplo, cuando yo empecé a estudiar, él me lo dio, él me dio el estudio, entre los dos con mi papá. Pero teníamos que ajustarnos más con los gastos y no era lo que yo estaba acostumbrada porque como en mi casa solo somos tres hijas, nos daban todo lo necesario y no nos hacía falta nada...” Mujer kaqchikel de 21 años, embarazada y unida a los 17 Chimaltenango, área urbana (Flacso, s.f.:58).

Para el estudio realizado por la FLACSO, ya citado, se entrevistó a 1.596 niñas que durante 2012 dieron a luz y que fueron atendidas por centros de salud pública, a nivel nacional. El 17,4% de los casos provino del noroccidente y para el efecto fueron considerados cinco centros de servicio de salud en Quiché.

En este estudio participaron 596 adolescentes que acudieron a control prenatal a alguno de los 60 establecimientos de salud seleccionados en las 08 regiones del país. Según la

encuesta, 74,1% vive en área rural mientras que 25,9% vive en el área urbana; 48.7% se define como indígena y 47,7% como ladina/mestiza” (FLACSO, s.f.:23).

El 9,4% de dichas niñas eran solteras, 27,7% estaban casadas, 53,9% convivían con su pareja, 2,6% eran viudas, 0,2% eran divorciadas y al menos 6,3% dio otras respuestas.



Como se puede observar en los datos anteriores, una de las principales causas del embarazo infantil o adolescente es la aceptación que comunitariamente se le da al matrimonio y/o unión de hecho para el caso de las niñas desde temprana edad.

Al respecto, un representante de la Alcaldía Indígena de Chichicastenango comentó:

“Es preocupante este caso, los jóvenes no piensan lo que trae un casamiento, es un gran compromiso”. Comenta que hay muchos jóvenes que alrededor de los 14 años se quieren juntar o casar, por lo que desde la alcaldía indígena convocan a los padres de familia para aconsejarlos y promover que las uniones se realicen cuando ya sean adultos. En la mayoría de casos ya los jóvenes viven juntos o la mujer está embarazada, por lo que solamente se limitan en responsabilizar a los padres de los jóvenes para que apoyen a los niños, ya que ellos no saben o no pueden hacerlo por su corta edad... Aconsejan que se informen sobre no tener tantos hijos, que tengan los que ellos puedan mantener bien y cuidar bien.

“Aquí en la Alcaldía Indígena no se celebran matrimonios entre adolescentes, solo se aconseja a los padres y si se quieren casar, lo realizan en la otra alcaldía la alcaldía municipal” (Entrevista con representante de la Alcaldía Indígena de Chichicastenango, 2016).

En Quiché, durante 2015 se registraron 1.296 matrimonios donde la esposa tenía entre 15 y 17 años de edad. El promedio de edad del esposo en este caso fue de 24 años, es decir, entre 7 y 9 años más (Datos del Registro Nacional de las Personas solicitados para el presente estudio, 2016).

Afortunadamente, en 2015 se concretó una reforma a los artículos 81 al 84 y 177 del Código Civil, por lo que se prohíbe absolutamente la unión de hecho de personas menores de 18 años. En igual sentido, se prohíbe el matrimonio de menores de 18 años, salvo el caso de niñas y niños de 16 años cumplidos, siempre que excepcional y debidamente fundada la necesidad de ello y que así lo autorice un juez. Dichas modificaciones son vigentes en el país desde el 30 de noviembre de 2015.

Cabe señalar que la iniciativa de ley que promovió estos cambios incluía además modificaciones al Código Penal para que los delitos de violación y agresión sexual incluyeran a las y los menores de 18 años como víctimas. Ante la negativa del pleno del Congreso, se mantiene en 14 años el límite de prohibición para sostener relaciones sexuales con un niño o una niña.

A pesar de las recientes modificaciones, los efectos de décadas de permisividad al matrimonio infantil tienen manifestaciones directas en adolescentes que están en la actualidad casadas legalmente, en medio de una cultura que expresamente lo aprobó. El reto es que la nueva disposición tenga coherencia en la práctica social, para lo cual hace falta muchísimo más que la sanción de una reforma legal.

Si no se trabaja en las prácticas, aunque el matrimonio o la unión de hecho ya no se realicen, la “normalidad” de la convivencia marital de las adolescentes seguirá siendo permitida y fomentada, pues en el fondo hay una concepción cultural de que la realización de ellas se da en la maternidad y en el hogar.

Comenta que la comadrona es muy escuchada cuando una pareja se va a juntar o se va a casar: *“nosotras aconsejamos que se casen cuando ya estén listos y que muy jóvenes no es bueno porque el cuerpo de la mujer no está preparado para tener hijos”*. Comenta además que en muchos de los casos la pareja ya vive junta cuando las consultan o porque ya está embarazada y se tienen que casar por obligación.

También se dan casos en los que no se ha tomado en cuenta la opinión de la mujer y como ya han tenido relaciones con su pareja y se entera la familia los juntan por obligación, para que responda la pareja.

Además, comenta que: “Actualmente por ley ya no se pueden casar menores de 18 años, pero los casos de uniones siguen ocurriendo y las mujeres ya embarazadas” (Entrevista con comadrona en Santa Cruz del Quiché, 2016).

Como ya se indicó, un embarazo de una niña o adolescente es en todo caso una forma de violencia contra la mujer. El estado actual del debate indica que cuando no se tuvo la libertad para decidir, no se hicieron efectivos los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

Al igual que la mayor parte de brechas, el fenómeno de los embarazos infantiles se da con mayor recurrencia en contextos de pobreza y de falta de voluntad política para reducir la desigualdad imperante en el país, a través de la inversión social mediante políticas que promuevan el respeto a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y la defensa de las niñas y adolescentes. Al respecto, el INE indica que la tasa global nacional de fecundidad es de 3,6%, mientras que en Quiché asciende a 5,2% (INE, s.f.:6).

Finalmente, esta brecha hace ver también el fenómeno de que la escuela no es capaz de mantener a las niñas y adolescentes dentro del sistema educativo, sea por la falta de pertinencia de sus contenidos, por la poca idoneidad de sus metodologías o por insuficiencia de cobertura para llegar en condiciones dignas a todas las niñas, incluso a aquellas que están embarazadas pero que no por eso pierden su derecho al aprendizaje.

¿Qué están haciendo los titulares de obligación y responsabilidad al respecto?

El fenómeno de los embarazos infantiles es ante todo un problema social que tiene hondas raíces culturales, pues normaliza el rol de madres para conceptualizar su realización personal. Así, convergen tanto la institucionalidad pública como la estructura comunitaria en aceptar que haya niñas y adolescentes procreando hijos e hijas, a veces de padres mucho mayores que ellas.

Lo anterior se percibe por el poco nivel de denuncia que existe en relación con las violaciones sexuales que frecuentemente ocurren en las distintas comunidades (en donde los principales agresores tienen algún grado de relación con la afectada) y en la fuerte resistencia que hay para hablar públicamente de educación sexual integral frente a niños y niñas.

En este sentido, existe una complicidad porque los funcionarios que trabajan con niñas y adolescentes embarazadas deben echar a andar al sistema de protección para determinar las condiciones de su embarazo y en su caso alcanzar las sanciones penales correspondientes a los responsables.

¿Hacia dónde vamos?

En primera instancia, como se indicó, es positivo que el presente año haya sido aprobada una reforma a las leyes civiles, en donde se prohíbe a las menores de 18 años contraer matrimonio, salvo, desafortunadamente, casos en donde el juez lo permita. Ello deberá tener algún efecto en la práctica para reducir los embarazos infantiles.



Sin embargo, para garantizar los derechos sexuales y reproductivos de las niñas y adolescentes, es urgente la educación sexual integral, principalmente por el paradigma que representa prevenir a la juventud de los efectos que tiene la sexualidad en sus vidas, a la vez que les otorga poder de conocimiento respecto de sus propios cuerpos.

Brecha 5. Deficiente coordinación del sistema de protección

Guatemala cuenta con un marco normativo que genera un sistema de protección hacia niñez y adolescencia. Sin embargo, al no haber una asignación presupuestaria específica y voluntad política que privilegie el interés superior del Niño, se ve debilitado.

Fundamento de derechos

Desde 1990, la CDN es parte de la legislación nacional en función de que la Constitución de la República de 1985 reconoce que un Tratado o Convención en materia de Derechos Humanos tiene preeminencia sobre la ley local.

Así, el artículo 3 de la CDN enfatiza la necesidad de asegurar a la niñez la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley, adecuando para ello todas las medidas legislativas y administrativas pertinentes. Todo ello tomando en consideración el principio del “interés superior del niño”.

Tras la ratificación de la Convención, se hizo necesario readecuar la legislación nacional en materia de niñez. Guatemala desarrolló un intenso esfuerzo en donde varios sectores fueron protagonistas de un debate que duró 12 años, marcado por posturas divergentes. Este proceso culminó con el consenso y la aprobación de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LPINA) en junio del 2003, Decreto del Congreso 27–2003, la cual está integrada por tres libros:

- Libro I. Disposiciones Sustantivas: donde se aborda todo lo relacionado a los principios generales y específicos de los derechos de la niñez y adolescencia.
- Libro II. Disposiciones Organizativas: se crean y se regulan los organismos de protección integral.
- Libro III. Disposiciones Adjetivas: relativas al procedimiento judicial en caso de niñez víctima de amenazas o violaciones a sus derechos y de los adolescentes en conflicto con la ley penal.

En otro orden de ideas, el artículo 80 de la LPINA establece que la protección integral debe realizarse en tres niveles: social, económico y jurídico. Creó así dos organismos responsables de la formulación y control de las políticas públicas en materia de protección de niñez y adolescencia:

- El primero a nivel nacional, la Comisión Nacional de Niñez y Adolescencia;
- El segundo a nivel local, la Comisión Municipal de Niñez y Adolescencia.

Ambas Comisiones deben formular políticas de protección fundamentadas en lo que establece el artículo 84 de la LPINA, en el siguiente orden:

1. Políticas Sociales Básicas
2. Políticas de Asistencia Social
3. Políticas de Protección Especial
4. Políticas de Garantías

El Principal objetivo de las políticas públicas es la prevención. Cuando esta falla, y la niñez y adolescencia es víctima y se ve amenazada en sus derechos, la LPINA establece la restitución de los mismos. Para tal efecto se creó una organización judicial que comprende la Sala de Niñez y Adolescencia y los Juzgados de Primera Instancia de Protección de la Niñez y Adolescencia. Además, se estableció la participación obligatoria de los abogados procuradores de la niñez de la Procuraduría General de la Nación (PGN), para intervenir en el procedimiento de la niñez víctima.

El sistema de protección está integrado por diferentes instituciones responsables del desarrollo integral de la niñez y adolescencia. Cada una, según especialidad, tiene un rol distinto, dependiendo del tipo de actividades que debe desarrollar en el marco de la vulneración de un derecho. Las instituciones a las que se hace referencia son:

Tabla 5. Instituciones que componen el sistema de protección en Guatemala.

Institución	Función	Forma como se entera de la vulneración de derechos de la niñez
Procuraduría General de la Nación	Actúa en representación de la niñez cuando no hay una persona adulta responsable.	La PGN puede actuar de oficio o a petición de un tercero, incluyendo juzgados de protección.
Policía Nacional Civil	Las dos funciones principales de la PNC son prevención y reacción. Esto aplica a cualquier caso en donde sus agentes conozcan de cualquier tipo de violencia o delito que se cometa contra niñez y adolescencia. Además, cuenta con una Dirección Especializada en Niñez y Adolescencia –DENA–, la cual es responsable de capacitar y asesorar a sus agentes y a la comunidad en materia de derechos y deberes de la niñez.	Por su dinámica, los agentes de PNC pueden enterarse de cualquier vulneración a la niñez mediante patrullaje en las calles y carreteras del país o bien mediante la recepción de denuncias.
Organismo Judicial, Ministerio Público, Instituto Nacional de Ciencias Forenses	Instituciones del sistema de protección encargadas de proteger a la niñez y adolescencia que sufre de amenazas o fue violentada en cualquiera de los derechos que los pactos internacionales, la Constitución o las leyes les garantizan.	Al sistema de justicia ingresan noticias de vulneración de derechos de niñez y adolescencia de dos formas: a) Por denuncias de comisión de delitos en contra de niñas y niños; b) Por denuncias de vulneración de derechos en general.
Secretaría de Bienestar Social	Le corresponde organizar y administrar los programas que sean necesarios para el adecuado cumplimiento de las medidas de protección.	Básicamente, la SBS atiende medidas de protección dictaminadas por los juzgados especializados en protección de la niñez.
Procuraduría de Derechos Humanos	Defensoría de la Niñez como ente responsable de fiscalizar los derechos de la niñez, asimismo iniciar acciones legales para que cese la amenaza o violación de los derechos de la niñez.	Esta institución cuenta con una oficina de recepción de denuncias y opera con una sede en cada departamento del país. Además, el Procurador puede actuar de oficio si conociere de cualquier vulneración de derechos humanos, sobre todo si hay niñas y niños de por medio.
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo	Encargados de ejecutar los diferentes programas y políticas encargadas de velar por el desarrollo integral de la niñez y adolescencia.	Según la especialidad de cada una de estas entidades, su cuerpo técnico (médicos, maestros, inspectores de trabajo, etc.) pueden detectar la vulneración de derechos de la niñez. En caso de que ello suceda, están obligadas a atender el caso en particular y a presentar la denuncia penal correspondiente.
Municipalidades	Encargadas de crear y ejecutar las políticas locales a favor de la niñez y adolescencia.	La responsabilidad que las municipalidades tienen en relación con violaciones concretas a derechos de la niñez es informar a las autoridades competentes para que inicien los procesos de protección.
Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas	Es la responsable de articular para la prevención, atención, persecución y sanción en delitos de violencia sexual, incluyendo niños y niñas.	Como se indicó, su papel es estrictamente articulador por lo que no recibe denuncias de casos concretos.

Fuente: elaboración propia con base en leyes y páginas institucionales.

Los hechos

A pesar de que han transcurrido más de 10 años de la entrada en vigencia de la LPINA y la creación de un Sistema de Protección Especializado, este no tiene la capacidad de dar respuesta inmediata para garantizar el desarrollo integral de la niñez y adolescencia. Esto se manifiesta en tres sentidos: a) en la escasa asignación presupuestaria que se le da específicamente a esta materia; b) en la escasa existencia de políticas públicas nacionales y locales que faciliten la protección de la niñez y adolescencia; y, c) en la descoordinación interinstitucional que priva en este sistema.

Una de las evidencias más contundentes para determinar la importancia que un Estado le otorga a la niñez y adolescencia es la cantidad de gasto público que se le asigna¹⁶. Según ICEFI, Guatemala es el último país centroamericano en asignar PIB a este grupo etario: solamente 3,4% del mismo (ICEFI, 2016:39).

Según UNICEF, para el presente año el presupuesto orientado a niñez y adolescencia asciende a Q16, 909.65 millones, lo que representa un aumento de Q1, 802 millones respecto de 2015. Sin embargo, el sector académico advierte que en la práctica este ascenso puede ser real solamente en una tercera parte, por razón de estimaciones que se hicieron durante la elaboración presupuestaria, por lo que resultarían insuficientes para las necesidades que se tienen (ICEFI, 2016:38). Un aspecto fundamental a entender es que, en esta materia, el Estado sigue viendo la inversión en niñez como un gasto público.

En cuanto a la inexistencia de políticas nacionales que favorezcan a la niñez, es importante recalcar que actualmente no existe una Política Nacional de la Niñez, pues expiró en 2015, sin que haya ningún esfuerzo estatal para revalidarla o construir una nueva. En sintonía con lo anterior, tómesese en cuenta que uno de los principales señalamientos que se le han hecho al actual gobierno es que empezó su gestión administrativa sin contar con un plan estratégico de acción. Así, la niñez y adolescencia tienen menos posibilidades de verse reflejadas en una política nacional que los visibilice.

Esta situación se replica a nivel local, pues los gobiernos municipales no priorizan a la niñez y adolescencia dentro de sus agendas de política pública. Para el caso de los municipios objeto de estudio de este ASDN, ello se puede constatar así:

- En el caso del Municipio de Chichicastenango, el alcalde informó que sí cuenta con

16 Para mayor detalle relativo a la asignación presupuestaria, véase la Brecha N.º 7, contenida en este informe.

una política local a favor de la niñez y que la misma está contenida en el POA 2016. Sin embargo, también fueron consultados alcaldes auxiliares y miembros de COCODES, indicando lo contrario, pues aseguraron que dicho tipo de políticas son inexistentes.

- En los casos de Chiché, San Pedro Jocopilas y Santa Cruz del Quiché, tanto los alcaldes municipales (en el caso de Santa Cruz, este funcionario no pudo ser consultado), alcaldes auxiliares consultados y miembros de COCODES (salvo en San Pedro Jocopilas, donde no se les consultó), coincidieron en que definitivamente no existen.

Lo anterior ha provocado que el sistema de protección no tenga la capacidad institucional de responder efectiva y eficientemente tanto en la formulación, implementación y ejecución de políticas públicas, aumentando con ello los riesgos y amenazas a la niñez y adolescencia.

En cuanto a la descoordinación del sistema de protección, lo primero que debe considerarse es que la especialización del mismo no debe limitarse a la creación de instituciones, pues estas tienen que consensuar procedimientos a través de protocolos y sobre todo formar permanentemente a su personal para que asuman los principios y garantías especiales en materia de niñez y que estos se incorporen en todas sus acciones.

Es en este marco que ocurre la descoordinación interinstitucional. Así, aunque cada entidad tenga protocolos de actuación, estos no necesariamente han sido construidos y validados en conjunto entre las dos o más instancias que tienen que ver con los casos específicos de vulneraciones de derechos. Un ejemplo de lo anterior se da en las violaciones sexuales a niñas y niños, pues los procedimientos que ejecuta un hospital de la red nacional de salud no están coordinados con las directrices de atención que tiene la policía nacional o el sistema de justicia penal al momento de recibir una denuncia.

Además de todo lo anterior, actualmente están ocurriendo dos fenómenos que también afectan la protección efectiva de los derechos de la niñez: el primero, se relaciona con el idioma en que las entidades públicas prestan sus servicios. Al no ser en el idioma materno de la población se genera desconfianza y desinformación. El segundo, igualmente grave, es que la atención de las entidades del sistema de protección está más orientada a la judicialización de los casos en donde se detectan delitos contra la niñez que a la restitución de los derechos vulnerados:

“En la institución (CONACMI) conocemos el caso de una niña que fue abandonada por la madre. Ante dicha circunstancia, la abuela paterna se nos acercó pidiendo orientación porque quería ingresar a la niña al sistema educativo. Sin embargo, como la niña no esta-

ba inscrita, se inició con el proceso judicial correspondiente y el juez mandó a practicar una prueba de ADN. El resultado de este dio negativo, por lo que se la quitó a la abuela y fue institucionalizada” (Entrevista con Miguel Ángel López, septiembre de 2016).

¿Por qué se da esta brecha?

En el fondo, como ya se indicó, la ineficiencia, debilidad y descoordinación interinstitucional del sistema de protección tiene su principal causa en la visión negativa que culturalmente se tiene de la niñez. Al no ser prioritaria la inversión en niñez, las entidades responsables de proteger sus derechos funcionan con demasiadas limitaciones, lo que prácticamente les impide cumplir con el fin para el cual fueron creadas. Al no poder cumplir con sus propias funciones, cada entidad del sistema de protección coadyuva a la inoperancia total del modelo.

A lo anterior, hay que agregarle que el sistema de protección no se percibe como tal. Por ende, cada institución trabaja por separado, elaborando y construyendo, a veces arbitrariamente, sus propias políticas, planes, protocolos, etc. Que ello ocurra es efecto directo de la gran burocracia que corroe a la administración pública, pero también de la falta de preparación y consciencia de los funcionarios que la conforman, pues no asumen el reto de anteponer en todos sus actos el interés superior de la niñez.

A pesar de que formalmente no existe ningún ente rector del sistema de protección de la niñez, lo cierto es que este liderazgo debe ser asumido por diversas entidades, dentro de sus propias funciones legales, según el tipo de derecho que se encuentre en peligro. Así, en tanto la vulneración implique delito, el sistema de protección debe colaborar con el Ministerio Público en la toma de decisiones rápida para prevenir, detener y buscar la restitución de derechos vulnerados mediante la investigación y acción penal. En los demás casos, en donde los derechos potencialmente vulnerados aún no han sido constitutivos de delitos, será en cada materia que se espere, desde la sociedad, que alguna institución pública promueva los procesos (en materia de desnutrición, de violencia sexual y trata de personas, abandono, explotación laboral, migración, etc.).

¿Qué están haciendo los titulares de obligación y responsabilidad al respecto?

En cuanto a la especialización de todo el personal que trabaje directa o indirectamente con niñez y adolescencia, el primer problema que se percibe es que en el área se coloca a profesionales que no tienen la formación necesaria en materia de protección de derechos.

No es suficiente entonces que médicos o maestros posean habilidades técnicas para diagnosticar enfermedades o para enseñar contenidos si a la vez desconocen los principios de la CDN y no los ponen en práctica.

A la vez, no todo el personal que trabaja con niñez puede identificar violaciones a derechos de la niñez y a su vez desconoce cómo hacer entrar la noticia al sistema de justicia especializado, para que se coordine la protección inmediata y en su momento la restitución efectiva.

El desconocimiento de la existencia del sistema de protección abarca a toda la comunidad, pues salvo casos muy graves o evidentes, la mayoría de violaciones a derechos de la niñez se quedan en la impunidad sin que sean prioridad para autoridades locales, autoridades sociales y hasta cuidadores. De ello dan fe los resultados obtenidos en las siguientes brechas de este informe.

¿Hacia dónde vamos?

El Sistema de Protección actualmente ha sufrido muchas críticas por el poco avance que ha tenido desde su implementación. Para tratar de superar las falencias actuales, las organizaciones de sociedad civil han propuesto varias alternativas, entre ellas reformar la LPI-NA, con el objetivo de fortalecer más el sistema. La discusión principal se da en el marco de otorgar autonomía a la CNNA, para que no dependa del presupuesto que le otorgue la Secretaría de Bienestar Social, y pueda así regentar sus propios recursos para programas específicos de coordinación. Sin embargo, este tipo de propuestas no ha tenido eco en la administración pública y tampoco los partidos políticos ni el Congreso se han pronunciado al respecto.



Brecha 6. Poca capacidad estatal y social de gestionar riesgos

El estado no cuenta con una estructura organizativa funcional y efectiva para el tema de gestión de riesgos y que vele por la creación y funcionamiento de entornos protectores para niños, niñas y adolescentes

Fundamentos del derecho

Uno de los deberes más importantes del Estado de Guatemala es garantizar la seguridad de todos sus habitantes, sin discriminación alguna (artículo 2). Dado que ello es un estándar de carácter mínimo, debe completarse con la CDN, cuando estipula que los Estados deben asegurar a la niñez la debida protección y cuidado (artículo 3.2) y especialmente cuando se trata de instituciones o establecimientos cuya labor principal es la de atenderla (artículo 3.3).

En la LPINA, también se estipula la seguridad como uno de los derechos inviolables de la niñez y en concreto se dicta que el derecho de la niñez y adolescencia es un derecho tutelar que les otorga un estatus preferente, por lo que deberán recibir: “a. Protección y socorro especial en caso de desastres; b. Atención especializada en los servicios públicos o de naturaleza pública” (artículo 6).

La definición legal anterior, determina que por lo menos debe haber dos vías de acción estatal en esta materia:

- Estar preparado para prevenir, mitigar y atender desastres naturales o provocados, así como para la reconstrucción de los daños causados en la población, y,
- Generar mecanismos para que todos los servicios que se presten tengan un enfoque preventivo y de reacción con énfasis en niñas y niños.

Para efectos de la primera vía de acción, el Estado cuenta con la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado (CONRED). Según el Decreto Legislativo 109-96, el cual le da vida a esta institución, corresponde a CONRED: coordinar la atención interinstitucional ante desastres en todo el territorio nacional; generar información y sensibilización social para lograr una cultura de prevención y reducción de desastres, capacitar a las instancias públicas para trabajar coordinadamente en este tipo de casos, elaborar planes nacionales de emergencia, estudiar o fomentar el estudio relativo

a vulnerabilidad y amenazas de riesgo en cualquier comunidad del país y declarar zonas de alto riesgo cuando los estudios técnico científicos así lo recomienden (artículo 3).

Además, a CONRED se le impone, como ejes transversales, la promoción del desarrollo humano, la equidad de género y la inversión en la infancia y niñez (artículo 53.c.I).

Los hechos

A pesar de que existe bastante claridad respecto de las obligaciones del Estado para con la seguridad de niñas y niños, existe la percepción de que ello no ocurre en la realidad, tanto en condiciones de prevención de desastres como de reacción inmediata. Tómese en cuenta que, para efectos de esta brecha, la simple prevención y actuación debe tener un enfoque especial, que deben estar dirigidas y pensadas para la niñez.

Así lo refieren la mayor parte de actores entrevistados, aunque algunos difieren indicando que sí hay planes de prevención de riesgos, no indicando cuáles. El representante departamental de INACIF dijo claramente que no los hay: “y que si existen están en papeles” (Entrevista a representante del INACIF, Santa Cruz del Quiché, 2016).

En el presente ASDN se buscó la opinión de diferentes liderazgos de las comunidades sujetas de estudio. Los resultados fueron contundentes: la población desconoce si hay algún plan nacional, departamental o municipal para gestionar los riesgos.

“No hay ninguna entidad y forma de organización que promuevan la cultura de la prevención de riesgos” (Grupo Focal con liderazgos comunitarios en Santa Cruz del Quiché, 2016).

“En las comunidades no existen instituciones que velen por la protección de niñez y adolescencia, para que reciban un trato digno en sus trabajos; por esa razón es que existen muchos niños trabajando, porque no tienen apoyo (Grupo Focal con liderazgos comunitarios en San Pedro Jocopilas, 2016).

Al contrario, si no es desconocida (solamente los grupos focales de Santa Cruz del Quiché mencionaron a la CONRED como una instancia de protección en casos de emergencias), existe la percepción de que carece de la capacidad de gestionar riesgos; y aún más, informan que no sensibilizan sobre el tema previo a las catástrofes (de hecho, todos los grupos focales indicaron que nadie hace esa labor).

Ante la pregunta sobre los planes comunitarios en casos de emergencia, las y los cuidadores de Santa Cruz del Quiché informaron que: *“Se reúne pisto dinero para ayudar a quienes hayan sufrido las consecuencias de eventos climatológicos... A los primeros que hay que cuidar ante estas emergencias es a los niños y por último los ancianos. A ellos (ancianos) ya no mucho se les toma en cuenta ante estas emergencias porque ya han vivido la mayor parte de su vida y los niños tiene más años de vida, tienen un futuro todavía...”* (Grupo Focal de cuidadores y cuidadoras en Santa Cruz del Quiché, 2016). Como se observa, no aparece citada ninguna intervención estatal en este aspecto. E igual sucede con las demás personas entrevistadas.

La ausencia de CONRED se verifica también después de una emergencia, al momento de reconstruir las comunidades que las han sufrido. Esta labor queda a merced de las autoridades locales, en el mejor de los casos, o de organizaciones de sociedad civil: *“En los temas de protección en casos de emergencia y los derechos humanos de la niñez... Están Childhope, Christian Children, comisiones de la niñez...”* (Entrevista a representante departamental de la Procuraduría de los Derechos Humanos, Santa Cruz del Quiché, 2016).

La gestión de riesgos, como se comentó anteriormente, debe generalizarse en todos los servicios que se ofrecen a niñas y niños. Así, la escuela, uno de los servicios que mayormente deben recibir, no prepara para reducir riesgos en casos de desastre y sus estructuras mismas no reúnen las condiciones necesarias para proteger a la niñez. Los 3 representantes de ministerios entrevistados coincidieron en este punto: los lugares que albergan a niñas, niños y adolescentes no cuentan con disposiciones especiales para su protección: todas se hacen genéricas. El representante del Ministerio de Trabajo incluso agregó: *“por la geografía del país, siempre estamos en riesgo”* (Entrevistas a representantes de los Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Salud Pública y Asistencia Social, y Educación, Santa Cruz del Quiché, 2016).

Lo anterior evidencia que, aunque existan políticas de seguridad, la falta de recursos y de supervisión por parte del Estado hacen que los edificios públicos se construyan sin observar los requisitos mínimos de protección que se requerirían.

Esa falta de atención a las necesidades de seguridad de niñas y niños es extensiva de la escuela a toda la comunidad, pues se considera que en general los espacios públicos no están diseñados para resguardar a las personas ante catástrofes naturales o provocadas.

Pero la gestión de riesgos también tiene un componente cultural. Su primera manifestación se da en términos de que no se habla del tema, ni en la escuela, ni en la comunidad, ni en

los medios de comunicación. Además, porque la prevención como mecanismo para salvar vidas no es socialmente valorada ni es una práctica institucional del Estado guatemalteco.

¿Por qué se da esta brecha?

La carencia de un sistema de gestión de riesgos efectivo se debe principalmente a la inexistencia de planes de prevención y reacción elaborados tanto a nivel nacional, regional y local, tomando en consideración las particularidades de cada comunidad. Pero también al nulo conocimiento que la población tiene en la materia y a la poca cultura de prevenir desastres que se tiene.

Sin embargo, adentrándose más en este fenómeno se puede observar que ello tiene relación con que la institución responsable de coordinar este tipo de políticas –CONRED– apenas tiene cobertura, lo que se evidencia en su poca o nula presencia en distintos municipios, por lo que no cuenta con sedes o expertos locales, campañas o planes y solamente aparece –a veces– cuando un desastre ya ha afectado a las comunidades.

En otro orden de ideas, en relación directa con el presente informe, se aprecia que, si bien lo anterior ocurre a nivel general, es más grave en el caso de protección a niñas, niños y adolescentes. La primordial causa gira alrededor de lo invisible o la poca importancia que esta tiene para quienes diseñan la institucionalidad pública y sus planes de acción. Por ende, ni las escuelas ni demás lugares concurridos habitualmente por la niñez poseen un enfoque protector.

¿Qué están haciendo los titulares de obligación y responsabilidad al respecto?

En general, puede afirmarse que no hay acciones positivas para proteger a la niñez de riesgos sociales que pueden prevenirse o minimizarse. Por una parte, la institucionalidad pública no tiene condiciones económicas ni conocimientos técnicos para replantear sus políticas y tampoco tiene el personal suficiente para trasladar capacidades para que la propia población lo haga.

En el análisis colectivo del equipo de este ASDN se hizo mención de que las y los cuidadores en general sí protegen a sus hijas e hijos, pero también se apuntó que hay fenómenos naturales y sociales que escapan de sus posibilidades de acción. Así, algunas catástrofes como terremotos, tormentas, etc. requieren necesariamente una logística que no está siendo tomada en cuenta ni por las familias ni por la comunidad.

¿Hacia dónde vamos?

Para efectos del presente informe, dos son las variables que se plantean: a) cultura de gestión de riesgos desde una perspectiva de prevención y atención efectiva y b) con un enfoque de protección prioritaria hacia la niñez.



Derivado de lo anteriormente expuesto, se vislumbra que durante los próximos años no habrá cambios que indiquen mejoría en cuanto a la situación de la niñez en materia de gestión de riesgos. Por una parte, no hay inversión en prevención de riesgos y, por ende, no hay consciencia de la importancia que tiene para la niñez el que se construyan sociedades más seguras para ella. Por otra, las prioridades de las familias son diversas en términos de subsistencia, por lo que prevenir en temas tales como la construcción de viviendas, caminos o escuelas seguras, no aparece en primer lugar entre sus prioridades.

3. Situación del ejercicio de los derechos relacionados a la gobernanza centrada en la niñez

Brecha 7. Baja inversión en niñez

Al no contar con una política pública nacional ni local, los titulares de obligación no dan prioridades de inversión para la niñez, por lo mismo no se toman en cuenta la opinión de la niñez como sujetos de derecho e imposibilita la rendición de cuentas.

Fundamento del derecho

El Estado de Guatemala, al ratificar la *Convención sobre los Derechos del Niño*, se comprometió a cumplir y garantizar todos los derechos que en ella se establecen (artículo 4 CDN). Lógicamente, para garantizar la mayoría de ellos requiere de políticas públicas y estas a su vez de recursos concretos que se miden principalmente en erogaciones presupuestarias específicas para niñez y adolescencia.

En dicho sentido, el artículo 80 de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LPINA) establece que la protección integral deberá realizarse en tres niveles:

1. Social
2. Económico
3. Jurídico

Además, agrega que la vigencia efectiva de los derechos de la niñez y la adolescencia se realizará mediante la formulación, ejecución y control de las políticas públicas desarrolladas por el Estado con participación de la sociedad.

En este sentido, las políticas de protección integral se entenderán como el conjunto de acciones formuladas por la Comisión Nacional y las Comisiones Municipales de la Niñez y la Adolescencia, respectivamente, para garantizar a los niños, niñas y adolescentes el pleno goce de sus derechos y libertades (artículo 81 de la LPINA). Sin embargo, como es sabido, una política pública diseñada, pero a la cual no se le asigna presupuesto específico, y suficiente, no tendrá impacto alguno en la sociedad.

En cuanto a los dos tipos de organismos de protección de niñez y adolescencia (la comisión nacional y el sistema de comisiones municipales), la LPINA las obliga a formular políticas de protección fundamentadas en lo que establece su artículo 84, en el siguiente orden:

1. **Políticas Sociales Básicas:** el conjunto de acciones formuladas por el Estado y la sociedad, para garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes, el pleno goce de sus derechos.
2. **Políticas de Asistencia Social:** el conjunto de acciones formuladas por el Estado y la sociedad, para garantizar a los niños, niñas y adolescentes, en situaciones extremas de pobreza o en estado de emergencia, el derecho a un nivel de vida adecuado, a través de programas de apoyo y asistencia a la familia.
3. **Políticas de Protección Especial:** el conjunto de acciones formuladas por el Estado y la sociedad, para garantizar a los niños, niñas y adolescentes amenazados o violados en sus derechos su recuperación física, psicológica y moral.
4. **Políticas de Garantías:** el conjunto de acciones formuladas por el Estado y la sociedad, para garantizar a los niños, niñas y adolescentes sujetos a procedimientos judiciales o administrativos, las garantías procesales mínimas.

En el artículo 84 de la LPINA se establece la formulación, ejecución y control de las políticas de protección integral a favor de los niños, niñas y adolescentes deberá fundamentarse en los principios siguientes:

- Unidad e integridad de la familia
- Responsabilidad primaria de los padres en cuanto a los derechos y deberes inherentes a la patria potestad, en el marco de principios éticos, cumplidos dentro del ordenamiento legal
- Descentralización
- Desconcentración
- Participación
- Coordinación

- Transparencia
- Sustentabilidad
- Movilización
- Respeto a la identidad cultural
- Interés superior de la niñez

Los hechos

La población total guatemalteca, según estimaciones y proyecciones, prácticamente se ha duplicado en los últimos veinticinco años, pasando de 8,8 millones de personas en 1990 a 16.524.679 millones en el 2016 (CELADE, 2012). En tanto a la estimación de población que cuenta entre 0 y 19 años de edad, para 2016, asciende a más de ocho millones doscientas mil personas, lo que la constituye en la mitad de las y los guatemaltecos.

Tabla 6. Estimaciones de población infantil y juvenil guatemalteca por grupos quinquenales, 2016.

Grupos de edades	Población
De 0 a 4 años	2.242.463
De 5 a 9 años	2.142.587
De 10 a 14 años	2.014.709
De 15 a 19 años	1.816.068
Total	8.215.827

Fuente: Elaboración Propia con datos de CELADE, 2012.

Como se mencionó, la población menor de 19 años para el 2016 casi es el 50% y el presupuesto para el 2016 tiene un techo de Q73, 796,3 millones, de los cuales Q16, 909,6 millones están destinados para inversión en niñez. Es solamente el 23%.

Esto representa un incremento de Q1, 802 millones con relación al presupuesto deven-gado en el 2015. Sin embargo, la organización experta en análisis de presupuesto, ICEFI, anteriormente citada, advierte que dicho aumento no es real: si el umbral de la Inversión Pública en Niñez y Adolescencia asignado para 2016 se contrasta con el presupuesto vi-

gente a diciembre de 2015, se vislumbra un incremento que totaliza solamente Q367,0 millones, los cuales resultan insuficientes ante el creciente número de niños, niñas y adolescentes fuera de la escuela y ante la escasa cobertura del sistema de salud para la población en general. (ICEFI, 2016).

Por otra parte, se prevé que en el 2016 la Inversión Pública en Niñez y Adolescencia alcance un 3,2% del PIB (Q6,02 US\$0,79 per cápita diarios), cifra muy por debajo de lo estimado para países de Centroamérica como Honduras, Costa Rica y Panamá, los cuales reportan inversiones de 7,3%, 5,5% y 4,8% del PIB, respectivamente (IcEFI/Plan Internacional, 2015).

Guatemala invierte Q5,70 por cada niña, niño y adolescente para cubrir todos sus derechos, o el equivalente a US\$ 0,71. Es decir, es uno de los países centroamericanos que menos invierte en niñez y adolescencia, únicamente por encima de El Salvador. Unicef indica que para cubrir todos sus derechos se debe elevar a Q20,1 por cada niño y niña para el 2021.

“Para promover un cambio efectivo en este contexto, es necesario colocar los derechos de niños, niñas y adolescentes en el centro de las políticas públicas, particularmente de las políticas presupuestarias”, concluye Unicef.

Según la entrevista realizada al director de la Coordinadora Institucional de Promoción de los Derechos de la Niñez (CIPRODENI), Otto Rivera, la Comisión Nacional de Niñez y Adolescencia creó, en colaboración con otras organizaciones de sociedad civil, la Política Pública de Niñez y Adolescencia; a pesar de ello, esta feneció en diciembre del 2015: *“el tiempo que estuvo vigente no tuvo plan de acción y no le fue asignado presupuesto”*.

Al mismo tiempo, los alcaldes de San Pedro Jocopilas, Chichicastengo y Chiché, al ser cuestionados sobre si existía alguna política municipal específica a favor de la niñez y adolescencia, señalaron que no cuentan con algo semejante, pues no tienen recursos y que las acciones que realizan van encaminadas para toda la población. Esto fue refrendado durante las entrevistas que se hicieron a alcaldes auxiliares y representantes de COCODES de los 4 municipios estudiados.

Al no contar con políticas específicas (aunque en determinados casos se mencionó que sí hay algunas acciones aisladas como proyectos o programas puntuales), la respuesta fue igualmente negativa al preguntárseles si había presupuesto específico destinado a la materia y si, en su caso, había criterios de evaluación respecto del impacto de las mismas (entrevistas a alcaldes municipales, alcaldes auxiliares y miembros de COCODES, Santa Cruz del Quiché, San Pedro Jocopilas, Chichicastenango y Chiché, 2016).

Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil manifestaron que se han realizado varios esfuerzos para la creación de políticas para niñez, pero no se ha logrado su aprobación y que le den presupuesto para la ejecución: *“En el municipio Patzité existe una política, igual que en el municipio de Pachalúm, se acompañó, pero no se tomó en cuenta la opinión de jóvenes. En Santa Cruz del Quiché se intentó durante 3 años; se hizo una asamblea con jóvenes, pero no se concluyó. Esas políticas se han quedado guardadas”* (Grupo focal con redes, iglesias, cooperativas y ONG, Santa Cruz del Quiché, 2016).

Todo lo anteriormente expresado tiene un efecto importantísimo en la práctica: que, al no haber políticas centradas en el interés superior de la niñez, no solamente se menosprecia la calidad de sujeto activo de esta, sino que además se hace materialmente imposible desarrollar el otro elemento importante de cualquier asunto público: la rendición de cuentas.

¿Por qué se da esta brecha?

La falta de voluntad política y la incapacidad estratégica para ordenar la inversión pública provocan que no se cuente con criterios para asignar presupuestos dirigidos a proteger y promover los derechos de la niñez y adolescencia. Por ello, el presupuesto anual no es acorde al crecimiento poblacional.

Contrario a lo anteriormente planteado, las prioridades de las instituciones públicas y de la misma comunidad son otras. Se centran sobre todo en obras de infraestructura, por ejemplo, las cuales además carecen de un sentido de protección a la niñez porque son pensadas por y para adultos. Lo anterior afecta, claramente, al gobierno central, pero también a los gobiernos municipales, quienes entienden sobre todo que su misión es obtener recursos para pavimentar calles o carreteras, pero no para coadyuvar en la garantía de la integridad del importante grupo etario para el cual se realiza este estudio.

El dilema de la inversión pública ocurre en un contexto en donde el Estado carece de suficientes recursos para inversión social, y como recién se dijo, en donde lo poco que se tiene no está orientado con perspectiva de derechos. Pero a ello, debe sumársele la pobre cultura tributaria (pues desde hace una década que se está promoviendo una reforma en este sentido y ha encontrado infinidad de obstáculos en el foro público nacional), la alta tasa de evasión de impuestos a nivel nacional (visible en los múltiples casos judiciales que involucran a grandes empresas evasoras, presentados desde mediados de 2015 a la fecha) y, fundamentalmente, los altos índices de corrupción dentro de las esferas de gobierno (afectando a los tres poderes del Estado y también a múltiples gobiernos municipales).

¿Qué están haciendo los titulares de obligación y responsabilidad al respecto?

Como ya ha aparecido recurrentemente en este informe, en el fondo de esta brecha aparece un contexto de minimización y hasta menosprecio por la niñez y adolescencia. Priva una visión adultocéntrica de la vida política nacional y ello se refleja no solamente en que no hay políticas específicas de protección (particularmente en temas de asignación presupuestaria), sino sobre todo en la inobservancia de que además debe incorporarse al momento de construirlas.

Lo anterior quiere decir que no se les vislumbra como sujetos de derechos, privando aún la visión de la niñez como objeto de tutela. Por tal razón, los pocos espacios en donde hay participación infantil se ven relegados a comisiones sin mayor trascendencia como se verá en la siguiente brecha que en este ASDN se analizará.

Finalmente, así como no se encontró ninguna evidencia de políticas con orientación de derechos y de participación infantil en la construcción de programas y proyectos, tampoco se logró evidenciar que haya alguna autoridad que tras haber ejecutado sus presupuestos respectivos tienda a informar a la población sobre el uso de los mismos, mucho menos de hacerlo de forma participativa y comprensible para la niñez.

¿Hacia dónde vamos?

En general, no se prevé que haya cambios efectivos en relación con esta brecha durante los próximos años. Ello porque para que suceda se necesita de la confluencia de múltiples factores. En primer lugar, el Estado debe agenciarse de más fondos y para ello es urgente que avance el sentido de lucha contra la impunidad –sobre todo en materia de evasión fiscal–, que desde 2015 está dando significativos pasos hacia adelante. En este sentido hay luces que permiten pensar que habrá logros para el país. Sin embargo, no se prevé la posibilidad de una reforma tributaria, la cual reoriente la obtención de recursos para el erario, por lo que la estructura de recaudación tributaria puede hacerse más eficiente, pero no aumentarse.

Sin embargo, en donde se vislumbran los mayores obstáculos es en materia de incorporación del principio de interés superior de la niñez, en forma y esencia, en la administración pública e incluso en el quehacer comunitario. Sin concientización al respecto, lo público seguirá siendo regido por el enfoque de las personas adultas, cuyas prioridades están más enfocadas en la economía y otros aspectos importantes de la vida, pero que no necesariamente empatan con el bienestar de la niñez.

Brecha 8. Pocas oportunidades para la participación activa de la niñez

En los espacios públicos y dentro de la dinámica local, no existen condiciones para la participación activa de niños, niñas y adolescentes en el ejercicio y la exigibilidad de sus derechos

Fundamentos del derecho

La *Convención sobre los Derechos del Niño* es contundente cuando explica que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a que su opinión sea escuchada y tomada en cuenta en todos los asuntos que les competen. (Artículo 12 CDN).

La niñez y adolescencia tienen derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño o la niña. (Artículo 13 CDN)

El ejercicio de tal derecho podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias:

- a) Para el respeto de los derechos o la reputación de los demás; o
- b) Para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral.

A parte de las limitaciones mencionadas anteriormente, el derecho de opinión de la niñez y adolescencia no tiene límite alguno. No existe ninguna decisión donde no se afecte, directamente o indirectamente, los intereses de la niñez; por ende, tampoco existe ámbito alguno que pueda ser exclusivo o reservado a las personas adultas, por lo que este derecho es amplio y general. Sin embargo, al igual que la educación, contemplada como derecho en la propia Convención, es importante señalar que es lógico que, por el principio de progresividad, la libre emisión del pensamiento y la participación de la niñez y en los asuntos que le competen debe adecuarse a su desarrollo fisiológico y psicológico.

Los hechos

El reconocimiento de la expresión y la participación infantil son parte fundamental de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y una manifestación del pluralismo de una sociedad. Estos derechos muestran de manera especial el cambio de visión que implicó la aprobación de la CDN relativa a la infancia, desde una concepción de objetos de protección a sujetos de derechos, en donde niñas y niños deben ser escuchados y tomados en cuenta para participar en todas las decisiones que les atañen. (UNICEF, 2015).

A pesar de lo anterior, actualmente, la participación activa de la niñez, y la rendición de cuenta hacia las niñas y niños, es casi nula por el desconocimiento que en general se tiene de este derecho y por la falta de mecanismos idóneos para que se concrete en la práctica. En entrevista a las personas cuidadoras se obtuvo información que refleja que la participación de niñas, niños y adolescentes se realiza en las actividades culturales organizadas por la escuela o la comunidad, sin trascender de dicha esfera. Y ello para alguna parte muy pequeña de la niñez, pues el resto debe conformarse con asistir a las actividades programadas. No se encontró, de hecho, ninguna otra evidencia de participación infantil en la vida comunitaria.

Los mismos niños y niñas al ser interrogados sobre los espacios donde participan se redujeron a indicar que era en comités culturales, comisiones de disciplina en la escuela, comisión de limpieza de la escuela y nada más (Grupos Focales con niñas, niños y adolescentes de 5 a 12 años, 13 a 15 años y 16 a 17 años; Santa Cruz del Quiché, San Pedro Jocopilas, Chichicastenango y Chiché, 2016).

Además, es posible afirmar que es evidente el desconocimiento de la magnitud de este derecho por parte de los titulares de responsabilidad, pues tampoco las personas cuidadoras demostraron entender el significado y alcance que tiene: al ser cuestionados sobre la participación de sus hijas e hijos en la toma de decisiones que como familia o comunidad les atañen, se limitaron a señalar actividades culturales y otras demasiado obvias como el vestido cotidiano a usar.

¿Por qué se da esta brecha?

Lo anterior tiene causas profundas. Una vez más, emerge el hecho de que, en el fondo, a pesar de los cambios de paradigma que propugnan la CDN y la LPINA, la niñez no es considerada sujeto de derechos. Por ende, ni siquiera se comprende por qué, para qué o

cómo podría participar en asuntos de relevancia colectiva. Es, en este sentido, una visión política y cultural negativa que se tiene de dicho sujeto poblacional.

En segundo lugar, tómese en consideración que no existe una cultura de exigibilidad de derechos por parte de la población hacia sus gobernantes y menos aún de rendición de cuentas en el sentido contrario. En el ámbito de las relaciones entre adultos, ello conlleva a que las autoridades son ajenas a la comunidad; y, en el ámbito de las relaciones entre adultos y niños y niñas, esto se aprecia en que ni siquiera se concibe la obligación de explicarles las causas y resultados de las acciones tomadas, aunque notoriamente les afecten.

Lo anterior implica que a la niñez no se le visualiza exigiendo su derecho de opinión y participación frente a las autoridades encargadas de realizar, implementar y ejecutar las políticas públicas a su favor, ni de exigir la rendición de cuentas eficiente y efectiva del presupuesto que les asignan.

Por otra parte, no existe la voluntad política de los sujetos de responsabilidad, pues no ven a la niñez y adolescencia como prioridad en los planes de trabajos tanto municipales como comunitarios, excusando que no se cuenta con los recursos necesarios y que los niños y niñas aún carecen de las capacidades mínimas necesarias para participar. Esta visión, nuevamente conlleva una visión de “adulto”, pues supone que lo que interesa a uno, interesa a toda la población indistintamente de su edad y necesidades concretas.

Actualmente en el Departamento de Quiché se están realizando algunos avances en gobernanza y rendición de cuentas, pues se han establecido los gobiernos escolares, permitiendo en esta práctica una forma más activa en cuanto a la importancia de este derecho. Sin embargo, dicho mecanismo debe generalizarse al área rural, debe profundizarse en su más amplio sentido y debe ser reconocido por parte de autoridades comunitarias, locales y de gobierno central.

¿Qué están haciendo los titulares de obligación y responsabilidad al respecto?

Como se puede deducir de las líneas anteriores, las autoridades del país no han incorporado la visión de la niñez como sujeto de derechos en sus prácticas políticas. Así, no se evidenciaron ámbitos en donde la niñez pueda participar, según su edad, evidentemente, al momento de planificar, decidir, ejecutar o verificar proyectos o programas que afecten a la comunidad.

El único ámbito en donde existen prototipos de participación infantil en espacios de toma de decisiones es en las juntas escolares. Sin embargo, sus atribuciones siguen siendo limitadas y generalmente tuteladas.

Por su parte, tampoco hay indicios de que la comunidad esté comprometida con la niñez en cuanto a proveerla de su derecho a participar. De hecho, sucede lo contrario, que solamente entre adultos se toman decisiones.

¿Hacia dónde vamos?

Aunque los cambios profundos que se necesitan para que esta brecha se minimice sustantivamente son de orden cultural, existen elementos suficientes para creer que hay oportunidades para hacerlo. En primer lugar, porque existe un amparo jurídico que le da cuerpo a cualquier iniciativa tendiente a visibilizar a la niñez en asuntos públicos, sobre todo en materia de exigibilidad de rendición de cuentas.

En segundo lugar, porque existe consciencia, al menos en organizaciones de sociedad civil, de la importancia de que la niñez aprenda a convivir en democracia –esto es a participar en lo colectivo– y por ende pueden generar campañas de sensibilización al respecto, hay elementos suficientes para impulsarlas.

En tercer lugar, porque ya hay algunos ejemplos exitosos en donde niñas y niños participan organizando actividades grandes, aunque aún se limitan a la escena artística o cultural; lo importante es romper dichos límites anclados en la mentalidad de todos los sujetos relativos a esta brecha.





Conclusiones generales

Relativo a la violencia en contra de la niñez

- Guatemala presenta un cuadro general de violencia, el cual recae primordialmente en niñas, niños y adolescentes, quienes configuran la mayor parte de la población. Esta violencia se perpetúa por su prevalencia en todos los espacios, públicos y privados.
- Un caso especial de este tipo de violencia se da en relación con las prácticas correctivas por su cotidianidad y naturalización. En los ámbitos familiares y comunitarios es comúnmente permitido que a la niñez y adolescencia se le maltrate principalmente a través de gritos y golpes. Se considera que esa es una forma legítima para formar valores y conductas.
- Derivado de lo anterior, no existe una cultura de denuncia ante la vulneración de derechos de la niñez, y esto conlleva a las agresiones de carácter sexual. El problema de naturalizar la violencia en los espacios privados deriva en ello, en que posteriormente se vuelve permitido.
- El sistema nacional de protección no cuenta con el suficiente recurso humano, financiero y organizacional para atender y solucionar las denuncias de vulneraciones de los derechos de la niñez.
- Existen desconocimiento de los derechos de la niñez por parte de los padres y madres y se carece de programas o campañas de sensibilización al respecto.
- Aún persiste la influencia del enfoque de la situación irregular tanto en instituciones titulares de obligación como de responsabilidad, por lo que a la niñez se le considera como objetos de derecho y no como sujetos plenos.
- Por parte de Niñez y Adolescencia, se percibe que continúa el desconocimiento de sus propios derechos y mecanismos para tramitar denuncias y, por lo tanto, no existen buenas expectativas de que las prácticas violentas puedan detenerse.

Relativo al trabajo infantil

- Contrario a lo que dicen las leyes, el trabajo infantil no es una excepción. Tiene una alta ocurrencia y además se practica sin observar los requisitos que la ley internacional y nacional imponen. En este sentido, sucede que quienes trabajan abandonan la escuela, se les es negado el tiempo necesario para socialización y esparcimiento, sus vidas y salud son puestas en peligro y hasta su indemnidad sexual peligran, sobre todo en el caso de las niñas y adolescentes.
- Además de lo anterior, el trabajo infantil se da en medio de condiciones de explotación laboral y el Ministerio de Trabajo no tiene la capacidad para supervisar cómo se presta el trabajo, tanto en el área urbana como rural.
- De la anterior situación se aprovechan múltiples empresarios, pues contratan a niñas y niños eludiendo cumplir con las obligaciones laborales mínimas, aumentadas por la edad de sus trabajadores.
- Más bien por la pobreza y falta de oportunidades, la familia es cómplice de esta situación de explotación laboral porque envían a sus hijos e hijas a trabajar sin defenderlos en sus derechos. En todo caso, muchas veces dicho trabajo se presta igualmente en pésimas condiciones en empresas familiares. Esto quiere decir que es generalizada la idea de que las niñas y niños pobres tienen que trabajar y su vulnerabilidad física y laboral es aceptada con naturalidad.
- Esto es, a su vez, otra muestra de que el sistema de protección no funciona, pues tras la deserción escolar o accidentes laborales, no se activan los mecanismos encausados a recuperar a dicha niñez trabajadora.
- La niñez y adolescencia que trabaja entiende que este hecho les frustra derechos tales como la educación. Además, indica que para ellos no es una opción, particularmente en cuanto a que ni siquiera pueden elegir qué oficio aprender.
- Es aceptado que las niñas y niños puedan aprender oficios como mecanismos de adquisición de conocimientos prácticos relativos a la cultura; sin embargo, es delgada la línea entre trabajo infantil y trabajo formativo.

Relativo a la desnutrición infantil

- En el Departamento de Quiché es evidente la falta de oportunidades laborales y de ingresos para las familias, lo cual está relacionado con los indicadores de pobreza y pobreza extrema. Esto se evidencia en la carencia de alimentos en las familias y el precario uso y consumo de alimentos nutritivos. Esta situación se agrava porque en las comunidades, además de pocos alimentos, los que se le facilitan a la niñez son de baja calidad alimenticia.
- Todo lo anterior provoca daños irreparables a la niñez, lo cual incide fundamentalmente en la educación, en la propia capacidad para el trabajo y en la posibilidad para resistir o afrontar otras enfermedades. En el caso de las mujeres implica más riesgos porque eventualmente puede estar embarazada, convirtiéndose así el fenómeno en un círculo vicioso.
- El desconocimiento y la falta de exigibilidad de políticas públicas y leyes relativas a la salud y nutrición por parte de los titulares de responsabilidad y el incumplimiento del Derecho a la Salud y Nutrición por parte de los titulares de Obligación, coloca a la niñez en una situación de vulnerabilidad alimentaria.
- Se estima que los índices de desnutrición crónica y severa se incrementen en el Departamento de Quiché con la información disponible del año 2016, según SESAN Y FAO, pues los programas estatales de promoción de soberanía alimentaria y otros han fracasado.

Relativo a los embarazos en adolescentes

- Es preocupante la cantidad anual de embarazos en adolescentes porque constituyen violaciones a los derechos de salud, protección y desarrollo integral de la niñez que se convierte en madre e incluso constituyen delitos cuando se dan en niñas menores de 14 años, los cuales no son investigados. Esta situación está íntimamente relacionada con la permisividad social de las uniones conyugales tempranas por parte de las niñas porque los esposos generalmente las aventajan en edad.
- Este caso también evidencia que para el Estado y para la sociedad no hay prioridad respecto de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, pues se les está concibiendo como objetos de reproducción.
- Los titulares de obligación identificados a pesar de que tienen un mandato institucional de protección, no pueden ejecutar sus actividades debido a la debilidad institucional existente, recursos financieros limitados, personal no disponible y no capacitado.

- Los padres y madres de familia, iglesias y líderes comunitarios como titulares de responsabilidad, en su mayoría no cumplen con su rol debido a la falta de conocimiento para orientar a los adolescentes, por la carga cultural e influencia negativa de medios de comunicación entre otros.

Relativo a la deficiente coordinación del sistema de protección

- A pesar de que existe un sistema de protección legalmente diseñado, en la práctica se evidencia poca voluntad política para funcionar como tal. Así, aparecen descoordinados e inoperantes al momento de generar registros únicos, protocolos interinstitucionales de atención y en muchos casos inciden en revictimizar a la niñez que atienden.
- Además, se vislumbra que la atención de cada institución no cuenta con un enfoque de diversidad cultural, a pesar de que el país se reconoce a sí mismo como diverso.
- Uno de los grandes nudos del sistema de protección es que no cuenta con suficiente presupuesto para funcionar y el hecho de que a mucho personal le hace falta conocimiento en materia de niñez y adolescencia.
- Finalmente, el Estado carece de un sistema de evaluación y monitoreo de las recomendaciones del CDN, lo que vuelve imposible orientar sus políticas en dicho sentido y cumplir con sus obligaciones internacionales.

Relativo a la poca capacidad estatal y social de gestionar riesgos

- Los recursos asignados a la CONRED para cumplir con sus obligaciones no son suficientes para cubrir todas las comunidades, de forma integral, tanto en acciones preventivas como reactivas. Mucho menos lo puede hacer con un enfoque desde la niñez y adolescencia, desde sus necesidades.
- Además, no cuenta con una estructura organizativa funcional y efectiva, derivado de la inexistencia de un plan integral de gestión de riesgos, que considere el interés superior de la niñez, en el cual se consideren entornos protectores. Es necesario recalcar que dicha planificación debe, además, contar con un enfoque de multiculturalidad, debido a la realidad plural de las comunidades objeto de este estudio, y que ello está siendo obviado aún en el plano general de las instituciones.

- Por parte de la sociedad civil, no existe el involucramiento en la temática, y se tiene la cultura de considerar el tema únicamente como un aspecto de emergencia.
- Los padres de familia y cuidadores, así como las niñas, niños y adolescentes no cuentan con la información necesaria y oportuna en cuanto a la temática de gestión de riesgo.

Relativo a la baja inversión en niñez

- Guatemala tiene un contexto donde el Estado no dispone de recursos suficientes para inversión social, ni tiene las capacidades necesarias para hacer uso de los fondos que ya dispone, motivado esto por una alta tasa de evasión de impuestos y una pobre cultura tributaria. Derivado de ello, puede decirse que tiene muy poca cobertura y presencia territorial, por lo menos en el sentido de satisfacer las necesidades más básicas de la población.
- No se logra una adecuada inversión en la niñez, dado que no existen los mecanismos definidos a nivel gobierno para garantizar que el presupuesto sea asignado de acuerdo a las prioridades identificadas.
- El factor de la multiculturalidad tampoco es tomado en cuenta al momento de visualizar a la niñez y adolescencia. Así, no solamente se le ignora por su edad, sino también por su pertenencia étnica, aspecto particularmente sensible en el área del Quiché.
- No existen mecanismos de rendición de cuentas que garanticen la transparencia en la gestión del presupuesto ya que este ha sido definido sin consulta de la ciudadanía, especialmente de niños, niñas y adolescentes.
- Así como a nivel nacional no se prioriza el gasto en la niñez, se ha identificado que las organizaciones comunitarias no priorizan la niñez al momento de presentar propuestas de desarrollo para los municipios.
- Se detecta que no existe reconocimiento de los gobiernos escolares por lo que la opinión de la niñez no es tomada en cuenta al momento de tomar decisiones en la elaboración del presupuesto.
- Se identifica que la participación de niños y niñas está definida por adultos y muchas veces estos espacios son para formación.

Pocas oportunidades para la participación activa de la niñez.

- No se cuenta con información suficiente para determinar el nivel de participación actual de las niñas, niños y adolescentes en los diferentes espacios, a nivel local.
- Aunque no puede cuantificarse, es notable que los niveles de participación activa de niñas, niños y adolescentes son incipientes. Esto debido principalmente al desconocimiento de este derecho y de mecanismos para ejercerla.
- El Estado no ha cumplido con el compromiso asumido a través de la ratificación de la CDN, de promover la participación activa de niñas, niños y adolescentes en los temas que les conciernen. En general, no se visualiza a la niñez como sujeto de derechos en la participación activa y rendición de cuentas.

Recomendaciones generales

Relativo a la violencia en contra de la niñez

A los titulares de obligaciones:

- Generar procesos de sensibilización y formación especialmente con la familia, escuela y comunidad sobre las formas como se presenta la violencia contra la niñez y adolescencia y de los efectos que provoca.
- Promover, formar y fortalecer mecanismos de denuncia frente a casos de violencia infantil, adecuados a los titulares de derecho y responsabilidad.
- La sociedad civil debe ser tomada en cuenta desde su experiencia en la construcción de un sistema nacional de protección caracterizado por la descentralización, coordinación y articulación que permita una respuesta eficaz y efectiva.

A los titulares de responsabilidades:

- Incidir en las políticas nacionales y locales relativas a los derechos de la niñez, en la generación de estas acciones.
- Promover la creación de programas y proyectos que permitan el empoderamiento de la niñez en relación con la exigencia de sus derechos.
- Promover un consenso en el que se logre incidir en el cambio de métodos de corrección, que sea armónico con los derechos de la niñez.

Relativo al trabajo infantil

A los titulares de obligaciones:

- Liderar una política nacional que tome en cuenta las particularidades regionales para eliminar la ocurrencia de este fenómeno. Para ello, debe convocar al sector empresarial.
- Generar rutas de atención para la niñez trabajadora, para su debida incorporación o reincorporación a la escuela, cuando haya sido vedada de dicho derecho.

- Supervisar las condiciones en que la niñez y adolescencia presta sus servicios. Si estas fueran ilegales, es decir, si vedan otros derechos de la niñez o ponen en riesgo su salud y su dignidad, deben deducir las responsabilidades penales pertinentes.
- Echar a andar el sistema de protección para detectar casos de trabajo infantil.
- Es imperante que el Estado asuma seriamente su compromiso de elevar los índices de desarrollo humano en el país. En la medida en que los cuidadores tengan mejores ingresos, se puede combatir más el trabajo infantil.
- Que la educación formal contemple un componente de trabajo formativo para desarrollar habilidades prácticas de la adolescencia para afrontar la vida e insertarse al ámbito laboral.
- Dar a conocer sus derechos laborales a la adolescencia trabajadora.

A los titulares de responsabilidades:

- Concientización a las comunidades sobre cuándo el apoyo de la familia a que sus hijos trabajen se convierte en una vulneración de derechos humanos.
- Que liderazgos comunitarios y las comunidades en general tengan espacios para que se reflexione desde la cultura la diferencia entre el trabajo formativo y el trabajo infantil.
- Que haya medidas administrativas y penales fuertes para sancionar a quienes contratan o ponen en riesgo a la niñez y adolescencia en cuanto al tema laboral.

Relativo a la desnutrición infantil

A los titulares de obligaciones:

- Realizar acciones encaminadas a garantizar la seguridad y soberanía alimentaria en las comunidades del país, sobre todo en aquellas que sufren más las condiciones de la pobreza.
- Incentivar el fortalecimiento de la economía campesina para que tengan los medios y recursos necesarios para producir sus propios alimentos, con pertinencia cultural y patrones de crianza.
- Sensibilizar a la comunidad para la exigibilidad de políticas públicas por parte de los titulares de obligación.

- Crear políticas públicas adecuadas para disminuir la desnutrición. Estas políticas deben contemplar líneas de base, sistemas de medición de avances, evaluación y mecanismos de participación de la población en su definición, monitoreo y evaluación permanente.
- Fortalecer procesos de sensibilización y organización que permitan la identificación y reducción de la desnutrición infantil.
- Mantener actualizada la información relativa a indicadores de desnutrición infantil.

A los titulares de responsabilidades:

- Realizar acciones de incidencia en el tema del derecho a la alimentación para que el Estado lo garantice a la niñez y adolescencia.
- Tomar acciones de sensibilización tendentes a revalorizar las prácticas culturales y ancestrales en relación con la disponibilidad de alimentos nutritivos.
- Socializar la información en las diversas instancias para darle la debida importancia a la desnutrición infantil.

Relativo a los embarazos en adolescentes

A los titulares de obligaciones:

- Promover y acompañar la implementación de estrategias nacionales para dar a conocer y garantizar el respeto de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, adolescentes y niñas.
- Brindar atención integral a las niñas que resulten embarazadas y darle seguimiento penal al caso según la edad de embarazo de las mismas.
- Dar cabal cumplimiento a las nuevas disposiciones que prohíben los matrimonios y uniones de hecho de niñas menores de 18 años y eliminar las excepciones que quedaron planteadas (sobre que un juez competente puede autorizarlo a los 16 años de edad de la niña).

A los titulares de responsabilidades:

- Sensibilizar a las estructuras comunitarias sobre la necesidad y urgencia de promover los derechos sexuales y reproductivos.

- Denunciar los casos en que personas adultas abusan sexualmente de niñas y adolescentes.
- Fomentar el derecho a la educación para las niñas y adolescentes.

Relativo a la deficiente coordinación del sistema de protección

A los titulares de obligaciones:

- Fortalecer la institucionalidad que permita el conocimiento y cumplimiento de los derechos de la niñez.
- Poner en funcionamiento el marco normativo en función de la diversidad cultural del país.
- Fortalecer la coordinación institucional en la materia y crear y cumplir protocolos de actuación multiinstitucionales.
- Creación de registro único de seguimiento de casos, para dar respuestas prontas, culturalmente pertinentes y efectivas.
- Generar un sistema de monitoreo y evaluación de las recomendaciones que le hace el CDN al Estado de Guatemala, para medir el impacto periódico que sus políticas y acciones tienen para el bienestar de la niñez, y los principales retos que deben asumirse.

A los titulares de responsabilidades:

- Sumarse a espacios de incidencia política a nivel local y nacional para fortalecer la inclusión de la niñez en los presupuestos.
- Creación de campañas de sensibilización que promuevan la denuncia de cuidadores y también de niñas y niños frente a amenazas y casos efectivos de vulneración de derechos.
- Fortalecer acciones de incidencia a nivel de redes a escala local y nacional para la exigibilidad del cumplimiento de sus roles y para la asignación presupuestaria a la niñez y adolescencia.
- Promover un espacio de diálogo interinstitucional que permita la coordinación e implementación de protocolos y rutas de denuncia, que garanticen el cumplimiento de los derechos de la niñez.

Relativo a la poca capacidad estatal y social de gestionar riesgos

A los titulares de obligaciones:

- Priorizar la necesidad de contar con planes de gestión de riesgos integrales e incluyentes de niñez, los cuales cuenten con un enfoque preventivo y en su caso, con recursos necesarios para emergencias.
- Contar con una estructura organizativa funcional y efectiva dentro de la CONRED, que contenga un plan de gestión de riesgos integral, priorizando a la niñez y la creación de entornos protectores.
- Involucrar a la sociedad civil para la construcción de dichos planes, particularmente a la niñez y juventud.
- Se hace necesario contar dentro del plan integral de gestión de riesgos con una campaña de educación, información, divulgación y promoción de los aspectos de gestión de riesgos dirigidos a padres de familia, niñez, y a la población en general con la finalidad de conocer la temática y no solo actuar al momento de una eventualidad.

A los titulares de responsabilidades:

- Involucrarse en el tema de gestión de riesgos, principalmente por la vulnerabilidad que tiene el país en cuanto a este tema, e incluir a la niñez y adolescencia como prioridad en el mismo.

Relativo a la baja inversión en niñez

A los titulares de obligaciones:

- Crear partidas presupuestarias destinadas a dotar de recursos que puedan ser directamente invertidos en niñez en todas las instituciones del Estado. Estas directrices deben tener orientaciones claras respecto de un plan de país.
- Acercarse a instituciones como el ICEFI para mejorar su comprensión respecto de cómo recabar más fondos destinados directamente a niñez y a adolescencia y cómo invertirlos.
- Crear espacios de consulta con la niñez, tanto para definición de presupuestos como para su posterior revisión, a través de mecanismos de rendición de cuentas.

A los titulares de responsabilidades:

- Fortalecer el rol de las organizaciones comunitarias ampliando la importancia de que conozcan y reconozcan los derechos de la niñez al momento de presentar propuestas de desarrollo.
- Fortalecer e impulsar dentro de los planteles educativos el rol de los gobiernos escolares para garantizar la participación de la niñez en los espacios que les corresponden.

Relativo a las pocas oportunidades para la participación activa de la niñez

A los titulares de obligaciones:

- Asumir sus obligaciones nacionales e internacionales sobre el monitoreo y rendición de cuentas del cumplimiento de los derechos de la niñez, incluyendo a niñas y niños como sujetos en dicho proceso.
- Sensibilizar a padres y madres de familia para que den espacio a la niñez para que participe activa y no impositivamente en todos los órdenes de la vida comunitaria.
- Sensibilizar a gobiernos locales para la creación de espacios de participación para niñez, tomando en cuenta su opinión.
- Generar mecanismos de consulta a la niñez en todas las acciones que le atañan directamente.

A los titulares de responsabilidades:

- Aprovechar los espacios destinados para la formación de niñez para que conozca su derecho a la participación.
- Hacer incidencia para la creación de mecanismos de planificación y asignación de presupuesto para garantizar la inversión en la niñez.
- Hacer incidencia para que el estado cumpla con sus obligaciones nacionales e internacionales sobre el monitoreo y rendición de cuentas del cumplimiento de los derechos de la niñez.
- Fortalecer a los titulares de responsabilidad para exigir transparencia en la gestión de los presupuestos especialmente destinados a la niñez.
- Fortalecer a los COCODES/COMUDES/CODEDE en procesos de rendición de cuentas.

Anexos

1. Bibliografía

CIDH. (2015a). *Violencia, Niñez y Crimen Organizado*. n.d.l.

CIDH. (2015b). *Situación de Derechos Humanos en Guatemala. Diversidad, desigualdad y exclusión*. n.d.l.

CODECA. (2014). *Situación laboral de trabajadores/as agrícolas en Guatemala. Síntesis del estudio sobre las condiciones laborales de trabajadores agrícolas en fincas*. Guatemala.

Comisión Presidencial de Derechos Humanos –COPREDE–. (2016) *Informe Combinado 5 y 6 del Estado de Guatemala al Comité de los Derechos del Niño, Consulta a la Niñez y Adolescencia 2010–2015*. Guatemala.

Comité de Derechos Humanos. (2012). *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto*. New York: Naciones Unidas.

Comité de los Derechos del Niño. (2008). *Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención*. Ginebra: Naciones Unidas.

Comité de los Derechos del Niño. (2010a). *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención*. Ginebra: Naciones Unidas.

Comité de los Derechos del Niño. (2010b). *Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Ginebra: Naciones Unidas.

Comité de los Derechos del Niño. (2010c). *Examen de los informes presentados por los Estados partes (continuación)*. En N. Unidas (Ed.), *Acta resumida de la 1546a. sesión (Sala A) (pág. 11)*. Ginebra: Naciones Unidas.

Comité de los Derechos del Niño. (2010d). *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención*. Ginebra: Naciones Unidas.

Comité de los Derechos del Niño. (2010e). *Respuestas por escrito del Gobierno de Guatemala a la lista de cuestiones (CRC/C/GTM/Q/3–4) preparada por el Comité de los De-*

rechos del Niño en relación con el examen de los informes periódicos tercero y cuarto de Guatemala (CRC/C/GTM/Q/3-4). Ginebra: Naciones Unidas.

Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición –CONASAN–. (2015) *Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria 2016*, Guatemala.

Crónica. (2014). *Guatemala en números. Revista Crónica – Especiales*, Guatemala.

Educo. (s.f.). *Plan estratégico Educo: 2015–18. La infancia, oportunidad para transformar el mundo*. España: Educo.

FAO. (2014). *Informe Nacional: Seguridad Alimentaria y Nutricional y Pueblos Indígenas en Guatemala*. Guatemala.

FLACSO, MSPAS, UNFPA. (2015). *¡Me cambió la vida! Uniones, embarazos y vulneración de derechos en adolescentes*. Guatemala.

Garoz y Umaña. (2014). *El Plan Hambre Cero. El combate a la desnutrición y la reactivación de la economía campesina en Guatemala. Balance y perspectivas*. Colectivo de Estudios Rurales IXIM. Guatemala.

ICEFI–UNICEF. (2014) *Nos Toca. Síntesis mensual de la inversión pública destinada a la niñez y adolescencia*. Guatemala.

ICEFI–UNICEF. (2016) *Contamos, Principales Retos del Presupuesto*. Guatemala.

ICEFI. (diciembre de 2013). *Análisis del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado de Guatemala 2014 enfocado en niñez y adolescencia. Serie de documentos de análisis ¡CONTAMOS! (Boletín No. 15)*.

ICEFI. (Diciembre de 2014a). *Presupuesto para 2015: los grandes desafíos para lograr resultados y retomar el camino para una mayor transparencia. Documentos de análisis ¡CONTAMOS! (Boletín No. 19)*.

INE. (2012). *Caracterización estadística. República de Guatemala 2012*. Instituto Nacional de Estadística, Guatemala.

INE. (2014). *Caracterización departamental. Quiché 2013*. Instituto Nacional de Estadística, Guatemala.

Informe de Monitoreo de Medio Término sobre el Periodo Universal –EPU– en Materia de Derechos Humanos. (2015). Guatemala.

Instituto Nacional de Estadística. (2003). *Estudio Cualitativo de trabajo Infantil en Guatemala*. Guatemala.

Instituto Nacional de Estadística. (2011). ENCOVI 2011. *Informe Nacional Sobre Trabajo Infantil en Guatemala*. Guatemala.

MINEDUC. (2011). *Protocolo de identificación, atención y referencia de casos de violencia dentro del sistema educativo nacional*. Guatemala: MINEDUC.

MINEDUC. (24 de febrero de 2012). *Estrategia de prevención de la violencia en el sistema educativo*. Guatemala: Ministerio de Educación.

Ministerio de Gobernación. *Política de Municipal de Prevención de la Violencia y el delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2015–2019*. Guatemala.

MSPAS. (2015). *VI Encuentra Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) 2014–2015*.

OACNUDH Guatemala. (2015). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala 2014*. Guatemala: Naciones Unidas.

ODHAG. (2013). *Análisis de Políticas Públicas de Juventud. Proyecto Inserción, Guatemala*.

Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado Guatemala –ODHAG–. (2015). *Informe de la situación de la Niñez en Guatemala. De la Desaparición a la Violencia Estructural*. Guatemala.

OIM. (2013). *Perfil migratorio de Guatemala 2012*. Guatemala: OIM.

PDH. (2012). *Violencia sexual en contra de niñas, adolescentes y mujeres en Guatemala*. Guatemala: PDH.

PDH. (2013a). *Análisis de la situación de embarazos en niñas y adolescentes en Guatemala 2011–2013. Informe temático, Procurador de los Derechos Humanos*, Guatemala.

PDH. (2013b). *Informe anual circunstanciado. Informe de situación*. Guatemala: Procurador de los Derechos Humanos.

PNUD. (2014). *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Guatemala: PNUD.

Prado, Julio. (2015). *Trabajo Infantil (Boletín No. 2 Observatorio de Trabajo Decente)*. ASIES, Guatemala.

Prensa Libre. (11 de agosto de 2016). *Cifras de Guatemala. Recopilación de indicadores de la realidad social, política, económica, cultural y deportiva del país*. Guatemala.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). *Cifras Para el Desarrollo Humano Quiché*. Guatemala.

Programa de las Naciones Unidas. (2015) *Informe de Desarrollo Humano, Trabajo al Servicio del desarrollo Humano*. Guatemala

Programa de Protección y Seguridad Infantil y Juvenil. (2016). *Informe Estadístico*. Guatemala.

Red Niña Niño (pendiente de publicación). *Informe Alternativo de la Sociedad Civil sobre la situación de la Niñez y Adolescencia en Guatemala*. Guatemala.

RELAF, Save The Children, UNICEF. (2015). *Niñas, niños y adolescentes migrantes retornados*. Buenos Aires, Argentina.

Revolorio, Adolfo. (2004). *Estudio de Tendencias y Perspectivas del Sector Forestal en América Latina*. Informe Guatemala. Roma.

Román, M., & Murillo, J. (agosto de 2011). *América Latina: violencia entre estudiantes y desempeño escolar*. (C. E. Caribe, Ed.) *Revista Cepal* (104), 37–54.

SBS y Movimientos Sociales por los Derechos de la Niñez y Juventud. *Política Pública de la Niñez y Adolescencia 204–2015*. Guatemala.

SEGEPLAN. (2015). *Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Guatemala.

UNICEF. (2015) *MÁS INVERSIÓN, Hemos avanzado pero la niñez y adolescencia necesita más inversión social*. Guatemala.

Verde & Azul / Educo. (2015). *Análisis Situacional de los derechos de la Niñez en materia de educación*. Quiché, Guatemala.

Zepeda, R. (2014). *La lucha por la justiciabilidad del derecho a la alimentación en Guatemala. Seguimiento del litigio por desnutrición infantil en el municipio de Camotán*. En *Observatorio del derecho a la alimentación y a la nutrición* (págs. 65–69).

2. Resumen metodológico

2.1 Lista de variables

Protección
Entornos libres de violencia, maltrato, negligencia y abuso.
Participación
ESCUELAS
1.– ¿Se utilizan contenidos, metodologías y herramientas que promueven la participación y protección de la niñez?
2.– ¿Existen algunas iniciativas y estrategias para la prevención de violencia en donde participan activamente los NNA?
3.– ¿Existen mecanismos para la identificación de casos de violencia y tramitación de posibles denuncias donde participan los NNA, directores y docentes, y quiénes la activan?
4.– ¿Existen espacios de convivencia de desarrollo integral (espiritual, deportivo, recreativo, cultural, social, entre otros) que involucre a la comunidad educativa?
5.– ¿Existe una comisión responsable, que esté atenta a los NNA dentro del espacio escolar?
6.– ¿Cómo se protegen los NNA en el acceso y uso de los medios de comunicación y redes sociales (TV, internet, radio, redes sociales, entre otros)?
FAMILIA
7.– ¿De qué forma participan los NNA en el entorno familiar (actividades de derechos y deberes) para la mejora de la convivencia, acorde a su edad?
8.– ¿Los padres y madres de familia promueven el respeto por los derechos de los NNA?
9.– ¿La familia está al cuidado de los NNA en el entorno familiar?
10.– ¿Los padres y madres de familia reconocen los espacios para presentar denuncias violencia, maltrato, negligencia y/o abuso infantil?
COMUNIDAD
11.– ¿Existen espacios a nivel local para presentar denuncias de violencia infantil acorde al marco legal (maltrato, abuso sexual negligencia y/o abuso infantil)?
12.– ¿NNA cuentan con sistemas legales que les protegen?
13.– ¿Los NNA reconocen los espacios para presentar denuncias, son efectivos y funcionales?
14.– ¿Existe rendición de cuentas a la población que incluya el tema de la protección infantil, es efectiva y funcional?
15.– ¿Se promueven entornos libres de violencia a nivel comunitario?
16.– ¿Existe alguna persona o autoridad que esté atenta de los NNA en el entorno de la comunidad?
17.– ¿Los NNA tienen entornos protegidos de drogas, violencia, abuso?

No discriminación

ESCUELAS

18.– ¿Se aplican prácticas correctivas a las niñas y niños que no son violatorias de sus derechos y si estas son culturalmente aceptadas?

19.– ¿Los ambientes de las escuelas están diseñados para promover la inclusión, tomando en cuenta género, pertinencia cultural, capacidades diferentes, grupos etarios, ubicación geográfica (urbano–rural)?

20.– ¿Existe algún protocolo que promueva la no discriminación de NNA víctimas de algún tipo de violencia a sus derechos (acoso, abuso sexual, embarazo, violación, capacidades diferentes)?

21.–¿Existe algún protocolo que contenga la atención para la no re-victimización?

22.– Los criterios de selección de los miembros de las comisiones consideran aspectos de no discriminación de los NNA.

FAMILIA

23.– ¿Los responsables del cuidado de los NNA aplican prácticas correctivas a NNA que no son violatorias de sus derechos? Incluye el cuestionamiento hacia las prácticas correctivas culturalmente aceptadas

24.– ¿Las medidas correctivas usadas en la familia se aplican sin distinción por género, edad, capacidades diferentes, nivel de escolaridad, diversidad sexual etc.?

25.– ¿Se sienten discriminados los NNA por género, edad, capacidades diferentes, nivel de escolaridad, diversidad sexual?

COMUNIDAD

26.– ¿Existen espacios de convivencia para NNA, son accesibles, sin distinción de género, edad, capacidades diferentes, nivel de escolaridad etcétera?

27.– ¿Existe un trato igualitario para NNA, sin distinción de género, edad, capacidades diferentes, nivel de escolaridad, ubicación geográfica, pertinencia cultural, etcétera?

28.– ¿Las políticas locales amparan los derechos de la niñez sin exclusión por condiciones socioeconómicas, de género, pertinencia cultural, ubicación geográfica, edad, capacidades diferentes?

29.– ¿Se promueve el acceso a servicios básicos sin distinción de condición social?

30.– ¿Qué medidas correctivas existen en la comunidad con pertinencia cultural, y si estas son violatorias o no para NNA?

Trabajo infantil y explotación de NNA.

Participación

ESCUELAS

31.– ¿Se cuenta con un mecanismo para incorporar NNA trabajadores y/o víctimas de explotación en la escuela?

32.– ¿Se contextualiza el currículo educativo a las necesidades de los NNA trabajadores y/o explotados?

33.– ¿Se cuenta con un registro de NNA trabajadores y/o explotados en la escuela?

FAMILIA

34.– ¿Los NNA participan en actividades laborales remuneradas o no?

35.– ¿Se toma en cuenta la opinión de los NNA para realizar actividades laborales?

36.– Del número total de NNA, integrantes de la familia, ¿cuántos trabajan y estudian? ¿cuántos solo estudian y cuántos solo trabajan?

37.– Razones por las que trabajan los NNA.

38.– Los padres y madres consideran condiciones de protección para los NNA trabajadores.

39.– ¿Se considera la aprobación de los padres de familia y NNA para contratar mano de obra infantil?

COMUNIDAD

40.– ¿Existen formas de explotación infantil (laboral, sexual, trata) en las comunidades?

41.– ¿Se promueven acciones preventivas contra el trabajo infantil la explotación de NNA?

42.– ¿Existen espacios a nivel local para presentar denuncias de trabajo infantil y/o explotación laboral, sexual y trata de NNA?

No Discriminación

ESCUELA

43.– ¿Se toman acciones para prevenir la discriminación contra NNA trabajadores y/o explotados en las aulas?

44.– ¿La gestión administrativa–educativa facilita el proceso de nivelación de los NNA trabajadores y/o explotados?

45.– ¿Se sienten discriminados los NNA trabajadores y/o explotados en el ámbito escolar?

FAMILIA

46.– ¿Se toma en cuenta el criterio, género, edad, condición física, nivel educativo, etcétera para insertar a los NNA en el campo laboral?

47.– ¿Cuáles son los factores que influyen en la decisión de incorporar a los NNA en el campo laboral?

48.– ¿Se explotan a NNA por su condición de física, género, nivel educativo etc.?

COMUNIDAD

49.– ¿Se consideran las mismas condiciones salariales para adultos que para NNA cuando existe trabajo infantil?

50.– ¿En la remuneración por trabajos desarrollados por NNA existe discriminación por género, edad, condición física, escolaridad etcétera?

51.– ¿Existe algún grupo de NNA por edad, género, condición física, etcétera que tenga mayor vulnerabilidad a ser explotado y/o sufrir trata?

Gestión de riesgos

Participación

LA ESCUELA, LA FAMILIA Y COMUNIDAD

52.– ¿Las condiciones físicas de la escuela, vivienda, espacios públicos, generan ambientes protectores para las NNA?

54.– ¿Existen, conocen y aplican planes de emergencia de atención pre, durante y post a un evento de riesgo para NNA a nivel escolar, familiar y comunitario?

55.– ¿Las infraestructuras que albergan a NNA están diseñadas para prevenir riesgos?

56.– ¿Existen organizaciones que promuevan una cultura de prevención?

57.– ¿Los NNA participan en organizaciones que promueven una cultura de prevención?

58.– Aprendizaje participativo que permite el empoderamiento de NNA y mejora su resiliencia (reducción de vulnerabilidad)

No discriminación

LA ESCUELA, LA FAMILIA Y COMUNIDAD

59.– ¿La protección a NNA en casos de emergencia es prioritaria?

60.– ¿Existen y son efectivas las organizaciones de prevención de desastres en la comunidad?

61.– ¿Se toman acciones para la sensibilización de la comunidad ante riesgos en general (laboral, de género, etarios, culturales, geográficos, movilización, naturales, entre otros) para los NNA y quienes tomas las acciones?

Gobernanza centrada en la niñez

Ciudadanía de los NNA

Participacion

ESCUELA

61.– ¿Los procesos educativos promueven el desarrollo de habilidades para el liderazgo de los NNA?

62.– ¿Existen o se promueven espacios de participación de NNA en la escuela donde ejerzan su ciudadanía?

63.– ¿La escuela promueve, respeta y fortalece espacios de participación de NNA orientadas a la pertinencia cultural? (En base a lo que establece la normativa nacional e internacional relacionada)

EN LA FAMILIA Y COMUNIDAD

64.– Participación NNA en el espacio público según capacidad evolutiva

40.– Todos los NNA tienen el acceso al derecho a la identidad.

65.– ¿Existen mecanismos para la promoción de la asociación y organización de los NNA y su reconocimiento por el resto de los titulares?

66.– ¿Los NNA participan de eventos sociales y culturales en su comunidad?

67.– ¿Los padres de familia promueven y fortalecen el protagonismo de los NNA?

No Discriminación

ESCUELAS

68.– ¿Los NNA reciben educación ciudadana adaptada al contexto y realidad?

69.– ¿Se favorece el respeto por la diversidad cultural en los espacios educativos?

EN LA FAMILIA Y COMUNIDAD

70.– ¿Las familias permiten la libre opinión de los NNAS sin distinción de género, edad, escolaridad, condición física etcétera?

71.– ¿Se toma en cuenta las aportaciones de los NNA para la creación de espacios de convivencia que favorezcan la ciudadanía?

72.– ¿Existen mecanismos para facilitar el acceso a la información sin distinción de grupo étnico, sexo o género, escolaridad etcétera?

Rol de los titulares de obligaciones y responsabilidades.

Participación

ESCUELA, LA FAMILIA Y COMUNIDAD

73.– ¿Los titulares de obligación destinan presupuesto para políticas, programas y proyectos a favor de la infancia? ¿En estos procesos participan los NNA? (Protección/Gobernanza)

74.– ¿Existen ordenanzas e iniciativas (proyectos/ programas) a favor de los derechos de la niñez?

75.– ¿Existen planes de acción por la infancia a nivel local y departamental? ¿En su elaboración se contó con la consulta a NNA?

76.– ¿Existen mecanismos de seguimiento y evaluación sobre los avances de las políticas/ planes a favor de la infancia?

77.– ¿Las instituciones públicas cumplen su rol en protección y Gobernanza?

78.– ¿Existen mecanismos de vigilancia para el cumplimiento de la CDN?

79.– ¿Existe alguna estructura comunitaria que se encargue de vigilar el cumplimiento de la CDN?

80.– ¿Los titulares de responsabilidad son actores activos en la defensa de los derechos de la niñez?

81.– ¿Existen mecanismos para que NNA exijan sus derechos? (tanto a nivel institucional y comunitario desde la autoridad maya)

82.– ¿Existe algún tipo de incidencia por parte de los NNA en medios de comunicación (redes sociales, internet, radios y TV) como ejercicio de su ciudadanía?

83.– ¿Cómo se tratan temas como matrimonio de adolescentes en las leyes ancestrales?

84.– ¿Se realizan procesos de rendición de cuentas tomando en cuenta el ejercicio progresivo de las facultades de la NNA y pertinencia cultural?

85.– ¿Los NNA tienen donde reclamar el cumplimiento de sus derechos? ¿La respuesta es eficiente y pertinente?

No Discriminación

ESCUELA, LA FAMILIA Y COMUNIDAD

86.– ¿Las políticas locales se adecuan al contexto y características de los NNA en situación de mayor vulnerabilidad?

87.– ¿Las autoridades locales desarrollan sus habilidades para promover la gobernanza de los sujetos de derecho?

88.– ¿Existen protocolos de atención diferenciados para los NNA y comunidad?

89.– ¿Existen redes o mesas de trabajo a favor de los DDNN? ¿Todos y todas se pueden integrar?

90.– ¿La información del trabajo de los titulares de obligación es pública? ¿Se da una rendición de cuentas?

91.– ¿Cuál es el rol de los grupos religiosos en la garantía de los derechos?

92.– ¿Existen espacios de atención a grupos vulnerables? (cumplimiento de políticas y legislaciones)

93.– ¿Prevalen prácticas orientadas a la desigualdad de género específicamente para las niñas y adolescentes a nivel institucional y comunitario?

94.– ¿Existen políticas y programas a favor de grupos vulnerables específicamente niñas y adolescentes?

2.2 Lista de instrumentos utilizados durante trabajo de campo

Instrumento	Grupo	Localidad
Instrumento Grupo focal 1	NNA 5–12	Santa Cruz del Quiché, San Pedro Jocopilas, Chichicastenango, Chiché
Instrumento Grupo Focal 2	NNA 13–15	Santa Cruz del Quiché, San Pedro Jocopilas, Chichicastenango, Chiché
Instrumento Grupo Focal 3	NNA 15–18	Santa Cruz del Quiché, San Pedro Jocopilas, Chichicastenango, Chiché
Instrumento Grupo Focal 4	NNA trabajadores dentro del sistema educativo	Santa Cruz del Quiché
Instrumento Grupo Focal 5	NNA trabajadores fuera del sistema educativo	Santa Cruz del Quiché
Instrumento Grupo Focal 6	NNA capacidades diferentes	Santa Cruz del Quiché
Instrumento Grupo Focal 7	Autoridades comunitarias	Santa Cruz del Quiché, San Pedro Jocopilas, Chichicastenango, Chiché
Guía de Entrevista 8	Redes, iglesias, cooperativas y ONG	Santa Cruz del Quiché
Guía de Entrevista 9	Cuidadores de NNA	Santa Cruz del Quiché, San Pedro Jocopilas, Chichicastenango, Chiché
Guía de Entrevista 10	Personas claves: Comadronas Líderes comunitarios Líder político Alcaldía indígena	Santa Cruz del Quiché Santa Cruz del Quiché Santa Cruz del Quiché Chichicastenango
Instrumento Grupo Focal 11	Líderes comunitarios y autoridades comunitarias	Santa Cruz del Quiché San Pedro Jocopilas Chichicastenango Chiché
Entrevistas 12	Sistema de protección (juzgado de niñez y adolescencia, juzgado de femicidio, PGN, PDH, PNC, MP, IDPP, INACIF)	Santa Cruz del Quiché
Guía de Entrevista 13	Alcaldes, alcaldía auxiliar, COCODES	Santa Cruz del Quiché, San Pedro Jocopilas, Chichicastenango, Chiché
Guía de Entrevista 14	Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Salud, Ministerio de Cultura y Deporte	Santa Cruz del Quiché
Guía de Entrevista 15	Programas (SBS, SOSEP, CONRED)	Santa Cruz del Quiché



© Mayo, 2017

 educo@educo.org

 [@Educo_ONG](https://twitter.com/Educo_ONG)

 www.facebook.com/educoONG



www.Educo.org