

# LOS DERECHOS INSUFICIENTES DE LA NIÑEZ AMAZÓNICA PERUANA

Willy Guevara

128

**Resumen:** Los derechos de la niñez indígena de la Amazonía peruana tienen todos los fundamentos teóricos para su garantía y realización, puesto que el marco legislativo del Perú integra los Convenios Internacionales en la materia, no obstante, falencias gestoras impiden su cabal cumplimiento. Pese a las exigencias éticas, políticas y económicas que solicitan el cumplimiento de sus derechos, los presupuestos asignados son insuficientes, no obstante lo más preocupante se encuentra en la disminuida capacidad creativa de los programas y proyectos gubernamentales, así como la nula relación comunicativa entre gestores-niños y niñas. Por más que el discurso del Estado sea en otra dirección (de reconocimiento de los derechos de la niñez), la realidad le interpela cada día de modo negativo, por lo que es necesario gestar nuevos lideratos y capacidades en las y los jóvenes indígenas.

**Palabras clave:** derechos humanos, niñez, Amazonía peruana, inversión social, incapacidad gestora.

## Los contextos

La Amazonía peruana es una de las áreas con mayor biodiversidad y endemismo del planeta, antropológicamente es la más diversa a pesar de ser la región biogeográfica peruana con menor población humana. La mayor parte de las etnias del país se asientan en ella y allí son habladas la mayoría de las lenguas autóctonas.

---

**ji** Willy Guevara es el seudónimo literario de José Guillermo Guevara Torres. Profesional peruano en Antropología y Comunicación. Especialista en Amazonía y experto en Antropología Médica. Ha colaborado con la OPS, OMS, WDC, CARE, UNICEF, Universidades, Ministerio de Salud, organizaciones privadas y comunitarias. Autor de libros, ganador de premios literarios y audiovisuales, con publicaciones en periódicos, revistas y páginas virtuales. Ponente en seminarios nacionales e internacionales. Asesor de organizaciones indígenas. Blog: [www.wyllyguevara.blogspot.com](http://www.wyllyguevara.blogspot.com). Contacto: [wyllyguevara@yahoo.es](mailto:wyllyguevara@yahoo.es).

Las causas de la escasez demográfica son las epidemias que, desde que llegó el primer conquistador, esparcieron la muerte, convirtiendo las visiones diurnas (logradas usando alucinógenos que se ingerían para tener visiones epistemológicas del cosmos y de la floresta), en lo que denominó “cosmodemias” o “cosmologías enfermas”, derivándose de allí “enfermedades culturales” que actualmente constituyen limitantes émicas evidentes.

Desde tiempos pre-incas todas las culturas habidas en lo que actualmente es el Perú miraron hacia el Mar, sea desde la Costa o los Andes, dejando a la Amazonía a sus espaldas. Desde el Mar (una de las cuatro regiones en que se divide el país) llegaron los demonizadores, los conquistadores, las epidemias y las deidades opresoras.

Fue hasta 1865 durante el gobierno de Ramón Castilla, que inventó el Perú jurídico (así como Toledo inventó el virreinato), que se incluyó por primera vez a la Amazonía al conjunto del Estado-Nación, en formación constante hasta el día de hoy. Siempre se tuvo una visión de un gran espacio natural vacío, cuando originalmente la habitaban casi mil culturas distintas, quedando apenas 67 al 2013, muchas de ellas en extinción. Actualmente son 14 las familias etno-lingüísticas sobrevivientes.

La mayor parte del territorio del Perú está cubierto por la densa selva amazónica. Según el *Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana* (IIAP), 782.880,55 km<sup>2</sup> de territorio peruano son biogeográficamente Amazonía, lo cual supone un 13,05% del total continental, el segundo territorio nacional amazónico más grande, después de Brasil. La Cuenca del Amazonas, que nace en las cumbres de los Andes, ocupa un territorio mucho mayor, de 967.922,47 km<sup>2</sup>, un 16,13% del total de la Cuenca. El Perú es evidentemente amazónico.

## Los actores

129

Las estructuras indígenas ancestrales cumplían, a su manera, con la función de asegurar la protección y el cuidado de la niñez, pero cuando ingresaron a procesos de desintegración o aculturación e incluso anomia (por diversas presiones externas como los sucesivos ciclos extractivistas: la era del caucho, las epidemias, la demonización ideológica de las religiones católicas y evangélicas y el actual ciclo petrolero), la niñez indígena amazónica peruana se convirtió en la población más vulnerable de todas.

El *Instituto Nacional de Estadística e Informática* (INEI) en su estudio “Estado de la Niñez en el Perú”, revela que Loreto –la región amazónica más grande– concentra la mayor cantidad de niñas y niños con una lengua materna originaria de la Amazonía. En la región de Loreto el 65% de los niños y las niñas viven en situación de pobreza, porcentaje alto en comparación con el promedio nacional (45%).

Aunque a nivel nacional el estudio revela la disminución de la desnutrición crónica (de 25% en el 2000 a 18% en el 2009) o el incremento de parto institucional (de 56% en 1996 a 82% en el 2009), también visibiliza las inequidades existentes en la vida de muchos niños y niñas, con base en el área de residencia, sexo, nivel de pobreza, lengua materna, región, etc. El 78% de niños y niñas de la Amazonía indígena del Perú vive en situación de pobreza, frente al 40% de los que hablan sólo castellano como lengua materna.

El estudio indica que los promedios que señalan progresos en temas como la desnutrición crónica de la niñez y la mortalidad materna e infantil son engañosos. “Los avances medidos a nivel del promedio nacional (...) tienden a esconder las difíciles condiciones en las que viven los niños y niñas del interior del país, especialmente en la Amazonía”, aclara el informe.

Los sistemas de medición estadística, como el INEI peruano, no son objetivos. Son organismos objeto de manipulaciones políticas y sus mediciones suelen cambiar según los intereses del gobierno en turno.

Los programas sociales actuales del Presidente Ollanta Humala no se comparan con los operados en Brasil, que lograron, durante “el lulismo”, bajar certeramente la pobreza y elevar a cantidades poblacionales significativas –no necesariamente a nuevas clases medias, lo que personalmente califico de falacia conceptual–, sino a una franja demográfica repleta de nuevas expectativas, deseos inéditos e intereses distintos, lo que explica las recientes manifestaciones brasileñas ante las ingentes inversiones destinadas para organizar el *Mundial de Fútbol* y las *Olimpiadas*, que se llevarán a cabo de manera sucesiva. Extraer de la pobreza extrema o relativa a poblaciones numéricamente significativas es un proceso ineficiente. Las medidas son simplemente monetarias, pero se ignoran los factores culturales y lo que sus mentalidades –socialmente “convalecientes”– sueñan y desean.

Económicamente, en las últimas décadas el Perú ha crecido a un promedio de 6.6%, incluso se habla de un crecimiento sin precedentes en su historia, las entidades globales de medición de riesgos le colocan como una de las primeras economías de América del Sur. No obstante considero esta aseveración como otra falacia, ya que la redistribución del producto interno bruto (PBI) no es justa, inclusiva y equitativa a través de los mecanismos de la economía política clásica: trabajo, salarios y servicios.

Según Paúl Martín, representante de UNICEF en el Perú, “... la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (...) enfatiza el rol del Estado en brindar medidas eficaces y especiales para mejorar las condiciones de vida de los niños y niñas indígenas”.

130 La población indígena de la Amazonía es relativamente más joven en comparación con la que se ubica en los contextos peruanos: el 24% tiene entre 3 y 5 años; conforme aumenta la edad la proporción de niños y niñas indígenas que vive en zonas rurales disminuye. En las regiones donde más del 25% de la población es indígena, la tasa de desnutrición crónica infantil supera el 20%. El 44% de menores de un año de las comunidades indígenas de la Amazonía no tiene partida de nacimiento y sólo el 11% de la población indígena entre 18 y 20 años tiene acceso a la educación superior.

Raramente los niños y niñas indígenas disfrutan del mismo nivel de salud o tienen las mismas posibilidades de acceso a los servicios de atención sanitaria que los no indígenas. Tanto en las regiones con alto rédito como en aquéllas con rédito bajo, las tasas de mortalidad neonatal e infantil entre los grupos indígenas sobrepasan significativamente las cifras de la población nacional.

Geográficamente el Perú está regionalizado. Existen 24 regiones. Algunas reciben canon por recursos existentes en sus territorios y, en general, la mayoría no gasta todo su presupuesto, por lo que deben retornar al Tesoro Público cifras significativas. Caso típico de las regiones amazónicas peruanas, excepto la región de San Martín, que sin embargo atiende más a las poblaciones urbanas habitadas por los llamados “criollos” y “mestizos” que a los y las indígenas, a quienes ignora.

Si bien el Perú ha logrado avances significativos en los últimos años, en la mejora de la salud en la primera infancia por ejemplo, existen otros aspectos donde no hay cambios sustanciales, entre ellos se encuentra la desnutrición crónica, la insuficiente asistencia a la educación inicial y la proporción de niños y niñas que no cuentan con partida de nacimiento. Todos estos aspectos, entre otros, siguen representando grandes retos para el país. Además, las grandes brechas que existen entre una y otra

región, entre las zonas rurales y urbanas, y entre las poblaciones de lengua diferente a la del castellano, siguen siendo notorias.

Cerca del 80% de los niños y niñas indígenas amazónicos peruanos carecen de acceso a algunos de los derechos más básicos, como son la educación y la salud. Son el sector más vulnerable de la sociedad peruana.

## Los derechos

La *Convención sobre los Derechos del Niño* (CDN), de 1989, es el primer instrumento vinculante del derecho internacional que se ocupa exhaustivamente de los derechos de la niñez. Monitorear la aplicación de la CDN es tarea del *Comité de los Derechos del Niño*, quien evalúa los progresos logrados por los Estados Partes en el cumplimiento de sus obligaciones. Dentro del marco de su mandato, el Comité formula sugerencias y recomendaciones a los gobiernos y a la *Asamblea General de las Naciones Unidas*, a fin de alcanzar los objetivos de la CDN.

Los derechos individuales, así como se les expone en la CDN, son derechos que se reconocen a los seres humanos por su calidad de individuos, por ejemplo el derecho intrínseco de la niñez a la vida o a la libertad de expresión. Por el contrario, muchos de los artículos propuestos en el *Proyecto de Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas* implican el reconocimiento de derechos colectivos, en cuanto ambos son derechos humanos. Los derechos individuales y los derechos colectivos no sólo son compatibles, sino que además pueden reforzarse recíprocamente.

En los principios y disposiciones de la CDN, confirmada durante la *Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas en Favor de la Infancia*, celebrada en mayo de 2002, se consagran los siguientes derechos como los prioritarios y se suponen de enorme capacidad determinativa.

131

- *El derecho al registro de nacimiento, a un nombre y a una nacionalidad*: en el Perú no todos tienen documentación que haya registrado su nacimiento ni un documento de identidad, en consecuencia su sentido de pertenencia no es nacional. No se ha llegado a una biculturalidad simétrica.
- *El derecho a la salud y a la atención sanitaria. El más alto nivel posible de salud y nutrición*: los sistemas de salud biomédicos peruanos carecen absolutamente de pertinencia y adecuación cultural –en este sentido, considero a la interculturalidad un horizonte a conseguirse en el futuro, no existe en el presente–. Existen dos sistemas sanitarios paralelos: el etnomédico, con base en plantas y rituales etnopsiquiátricos y la biomédica externa. Entre ambos no existe ninguna relación formal o informal.
- *El derecho a la educación. Educación de buena calidad*: la llamada *Educación Bilingüe Intercultural* peruana ha demostrado su fragilidad al enfatizar lo indígena y postergar lo nacional, constituyendo una contradicción conceptual al auto denominarse intercultural.
- *El derecho a la protección contra el abuso, la violencia y la explotación*: el tráfico de menores de edad, desde el último ciclo extractivista peruano amazónico del gas y el petróleo, ha generado no sólo impactos objetivos sino particularmente subjetivos y varias instituciones culturales indígenas han sido agredidas por

sistemas externos de explotación, como la explotación sexual infantil, el trabajo esclavo de los niños en la minería informal del oro, en Madre de Dios, entre otros casos no menos graves.

- *El impacto de los conflictos armados y los disturbios civiles sobre los niños y niñas indígenas*: en el Perú amazónico está el caso patente de las esclavizaciones que ejecutó el movimiento político mesiánico maoísta *Sendero Luminoso* contra la etnia *Asháninka* en Selva Central. La *Comisión de la Verdad y Reconciliación*, que recomendara una serie de acciones reparativas, no ha respondido a dichas poblaciones y menos a la niñez.
- Protección y ayuda eficaz: los programas sociales son las vías para lograr esto, pero su eficiencia en ambos casos aún no se percibe. Su paternalismo marcado e insuficiente conexión cultural no permiten el diseño y ejecución de estrategias a largo plazo, su intervención es coyuntural.
- Participación infantil en los procesos de toma de decisiones: esto no existe. Incluso hace varios años, antes de 1989, presenté un proyecto en esa temática, pero en el Ministerio a donde me presenté asumieron que la niñez no podía ser consultada. Postura que contradice a la CDN, el *Convenio N° 169* de la OIT y declaraciones estatales de gobiernos sucesivos.

Según el artículo 28 de la CDN, los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño y niña a la educación, con inclusión de la enseñanza primaria gratuita. Sin embargo, la experiencia muestra que los niños y niñas indígenas tienen tasas de matriculación escolar bajas y, aunque van a la escuela, tienen menos probabilidades, que los no indígenas, de recibir el apoyo adecuado para conseguir un óptimo rendimiento escolar. El analfabetismo funcional o cognitivo son una de las consecuencias directas de la exclusión escolar, especialmente grave para las mujeres y las niñas.

### Los conceptos

Los derechos por sí mismos no garantizan absolutamente nada. Deben convertirse en políticas públicas, luego en programas y posteriormente en proyectos, además de contar con el financiamiento suficiente. Garantizar los derechos de niños y niñas implica no solamente una responsabilidad legal y moral. También tiene implicaciones para las políticas económicas y sociales y, por consiguiente, para la asignación de los recursos financieros correspondientes.

A fin de promover un cambio efectivo en este campo, es necesario colocar los derechos de los niños y niñas en el centro de las políticas públicas, particularmente de las políticas presupuestarias. Inversión en capital humano, en futuro y en mentalidades; es necesaria una concepción de política totalmente distinta a la vigente.

El volumen y uso de los recursos públicos asignados al cumplimiento de los derechos de la niñez constituyen un indicador importante del grado de prioridad que otorga el Perú a sus responsabilidades –contraídas en los Convenios Internacionales que tienen carácter de ley–, éstos son invisibles, no existen, sólo nutren la retórica política y se expían verbalizándolos, con esa noción del pensamiento mágico de solucionar por medio del lenguaje.

Paradójicamente, dicha lógica se condeciría más con las culturas indígenas. Contradicciones de un país que todavía no es nación.

Los derechos tienen argumentos éticos, económicos y políticos, si esta trilogía no se cumple los derechos pierden sentido, desde el punto de vista de la propia niñez. Por lo tanto, deben probarse y medirse las relaciones existentes entre la inversión social, el capital humano, la productividad y el crecimiento económico.

Cumplir con los derechos de los niños y niñas es una obligación que adquieren los países signatarios de la CDN, esto tiene implicaciones financieras extraordinarias. El riesgo es la demagogia. El desafío es hacer visibles los vínculos entre la inversión social y la progresiva realización de derechos. Esta es la idea básica para guiar los esfuerzos e influenciar asignaciones y ejecuciones presupuestarias con perspectiva de derechos.

El presupuesto es una herramienta fundamental para ayudar a cubrir la brecha entre la dimensión formal de los derechos, su implementación a través de las políticas públicas y su arribo a la cotidianeidad existencial de la niñez. La clave es la relación entre el presupuesto y la realización progresiva de derechos, pero ¿cómo resolver la tensión entre la indivisibilidad de derechos y la priorización de gastos?

## UNICEF

UNICEF, el organismo de la ONU encargado de hacer vitales y existentes los derechos de la niñez, propone una serie de módulos interesantes, (que no he visto discutir en ninguno de los gobiernos regionales peruanos de la Amazonía, incluso me atrevo a decir que tampoco guían los programas sociales dedicados a la niñez indígena amazónica). Éstos son:

133

- *Módulo 1:* plantea un conjunto de argumentos teórico conceptuales para responder a la pregunta ¿por qué invertir en las personas, en general, y en la infancia, en particular? Al respecto desconozco que en alguna región amazónica se haya realizado algún evento que recogiera la opinión de las y los interesados directos y aludidos en estas preguntas.
- *Módulo 2:* propone argumentos para responder a la pregunta ¿cómo vincular la inversión social y el cumplimiento de derechos? Las consultorías y estudios que suelen realizar los ministerios y organismos, a cargo del cumplimiento de esta ecuación gestora indispensable, no se dirigen a la evaluación sino al diagnóstico. Este módulo está repleto de diagnósticos más no de estrategias y verificaciones. Es obvio que UNICEF cumple un rol director, pero programas realizados por el propio organismo, como el ejecutado por una década en Río Santiago, región Amazonas, no han tenido los impactos que se esperaban.
- *Módulo 3:* propone una evaluación estratégica del contexto nacional para responder a la pregunta ¿cómo determinar estrategias para influenciar el gasto social adecuadas al contexto del país? Este módulo es clave, pero requiere de mucha imaginación y creatividad para inventar estrategias pertinentes que no son iguales para cada cultura, incluso tampoco lo son para la misma Cuenca. Más que de la economía o de la política, las respuestas para este módulo vendrán de la innovación gestora. ¿Alguien conoce la metodología de “La desviación negativa” para temas de salud, nutrición y educación? De enorme

éxito en Asia pero en algunas zonas del Perú tuvo una frustrada aplicación. Hubo presupuesto pero la imaginación falló.

- *Módulo 4:* ofrece herramientas e instrumentos técnicos para responder a las preguntas ¿cómo definir la inversión social para efectos del análisis y el monitoreo?, ¿cómo asegurar el acceso a la información presupuestaria?, ¿cómo desarrollar un sistema de información presupuestaria?, ¿cómo analizar y monitorear el gasto social? Una vez más los marcos teóricos positivistas están dados. Las respuestas no son mecánicas, no provienen de modelos matemáticos y no son globales, por lo tanto el sentido de singularidad e identidad deben prevalecer.

- *Módulo 5:* propone argumentos y estrategias de abogacía política y de comunicación para responder a las preguntas ¿cómo llevar a cabo una campaña eficaz de abogacía a favor de la inversión social en la infancia?, ¿cómo construir alianzas con actores sociales y políticos claves?, ¿cómo desarrollar mensajes básicos y efectivos para abogar por una mayor inversión social en la infancia? En este sentido, la comunicación para el desarrollo falla enormemente. Ahora que estoy en la creación de radionovelas en idiomas nativos y en relación con asociaciones de jóvenes indígenas de las distintas etnias amazónicas peruanas, me doy cuenta que su oralidad y el sentido de escucha está muy extendido por la distancia geográfica y es la radio el medio para vencer esas barreras y llegar a las comunidades con escuchas colectivas y debates inmediatos donde tengan voz todas las edades, incluyendo la niñez.

La terminología que usa la UNICEF en muchos de sus módulos es propia de la ONGs, que en mi opinión han fracasado en el Perú, especialmente en la Amazonía peruana, donde nada es sostenible, excepto la explotación desmesurada de sus recursos.

- *Módulo 6:* ofrece estrategias para responder a la pregunta ¿cómo fortalecer las capacidades institucionales del sector público y la sociedad civil en el ámbito de las políticas públicas de inversión social? Al respecto me gustaría que en una mesa se sentaran los niños y niñas junto con las y los funcionarios estatales y privados para responder ésta y las preguntas anteriores.

## Derechos y realizaciones

Marcos clasificatorios presupuestarios por derechos, esto, en mi opinión, es la clave para desarrollar las herramientas y habilidades técnicas necesarias para analizar y monitorear la inversión social desde una perspectiva de derechos.

Además de abogar por una mayor inversión social, es necesario promover buenas prácticas de gestión institucional para asegurar que las inversiones sociales tengan los impactos buscados en la vida de los niños, niñas y sus familias.

Insisto, asistimos a lineamientos teóricos correctos que corresponden al Estado, pero la capacidad de gestión y realización en campo adolecen de una intensa inadecuación, tal vez porque no se sienten a gusto en la Amazonía o porque no conocen las culturas que allí sobreviven, subalternizadas por un Perú que los vio y ve como “gente de segunda categoría”, como dijera el ex Presidente Alan García en uno de sus exabruptos en plena crisis del 2009, cuando por primera vez en la historia los pueblos amazónicos peruanos se pusieron en pie de lucha. 