

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
V SEMINARIO DE GRADUACION EN CIENCIAS JURIDICAS



**“LA EFICACIA DE LA POLITICA NACIONAL
DE ATENCIÓN AL MENOR”**

**TRABAJO DE GRADUACION PARA OPTAR AL GRADO DE
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURIDICAS**

**PRESENTADO POR:
TERESA DE JESÚS ALFARO BARAHONA
OSCAR EDUARDO HERNÁNDEZ AYALA**

**DIRECTOR DE SEMINARIO
LICDO. JUAN JOEL HERNÁNDEZ RIVERA.**

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, JUNIO DE 2003.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTORA
DRA. MARIA ISABEL RODRIGUEZ.

VICE-RECTOR ACADEMICO
ING. JOSE FRANCISCO MARROQUIN

VICE- RECTORA ADMINISTRATIVA
LICDA. MARIA HORTESIA DUEÑAS DE GARCIA

SECRETARIA GENERAL
LICDA. MARGARITA MUÑOZ

FISCAL GENERAL
LICDO. PEDRO ROSALIO ESCOBAR CASTANEDA

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DECANO
LICDO. FRANCISCO ALBERTO GRANADOS HERNANDEZ

VICE-DECANO
LICDO. EDGARDO HERRERA MEDRANO

SECRETARIO
LICDO. JORGE ALONSO BELTRAN

UNIDAD DE INVESTIGACION JURIDICA
LICDO. WILMER HUMBERTO MARIN SANCHEZ

DIRECTOR DE SEMINARIO
LICDO. JUAN JOEL HERNANDEZ RIVERA

INDICE

	PAG.
- PRESENTACIÓN.....	i
CAPITULO 1. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL PROBLEMA DE LA EFICACIA DE LA POLITICA NACIONAL DE ATENCION AL MENOR.....	1
1.1. La problemática de los menores y el problema de la Eficacia de la Política de Atención al Menor.....	1
1.2. Alcances de la investigación.....	4
1.3. El Planteamiento del problema.....	7
CAPITULO 2. MARCO DE ANALISIS.....	10
2.1. MARCO HISTÓRICO.....	10
2.1.1 Antecedentes mediatos de la protección de los Derechos de los menores.....	10
2.1.2 Antecedentes inmediatos de la protección de los derechos de los menores en El Salvador.....	19
2.1.3 Antecedentes jurídicos del problema.....	25
2.2. MARCO COYUNTURAL	
2.2.1 Manifestaciones actuales del problema.....	31
2.2.1.1 Contexto del problema, relaciones de impacto	

	y de causalidad.....	32
2.3.	MARCO DOCTRINARIO.....	47
2.3.1	Historia del pensamiento doctrinario sobre la Protección de los menores y sus derechos.....	47
2.3.2	Análisis doctrinario de la Política Nacional de Atención al Menor.....	49
2.4.	MARCO JURÍDICO.....	56
2.4.1	Tratamiento constitucional.....	57
2.4.2	Tratamiento en la normativa internacional.....	58
2.4.3	Tratamiento en la legislación secundaria.....	61
2.4.4	Tratamiento reglamentario.....	66
2.4.5	Otros tratamientos normativos.....	66
2.4.6	Anteproyecto del Código de la Niñez y Adolescencia.....	67

**CAPITULO 3. INTITUCIONES GUBERNAMENTALES Y
ORGANIZACIONES, FUNDACIONES NO
GUBERNAMENTALES INVOLUCRADAS
EN LA ATENCION A LA NINEZ Y ADOLESCENCIA.....76**

3.1	Instituciones Gubernamentales.....	76
3.2	Organizaciones y Fundaciones no Gubernamentales.....	86

CAPITULO 4. . HIPOTESIS DE TRABAJO.....	95
4.1. PRESENTACIÓN DE LA HIPÓTESIS	
4.1.1 Formulación y explicación de la hipótesis.....	95
4.1.2 Extremos de prueba de la hipótesis.....	96
4.1.3 Fundamentación de la hipótesis.....	97
4.1.4 Contextualización de la hipótesis.....	97
4.2. OPERATIVIZACIÓN DE LA HIPÓTESIS	
4.2.1 Variables e indicadores.....	99
CAPITULO 5. PRESENTACION Y ANALISIS DE RESULTADOS.....	101
5.1 Presentación de los resultados.....	101
5.2 Análisis de los resultados.....	120
CAPITULO 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	126
6.1. Conclusiones.....	126
6.2. Recomendaciones.....	134
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	140
BIBLIOGRAFIA.....	145
ANEXOS	

P R E S E N T A C I O N

El presente documento contiene el resultado de la investigación que ha sido realizada por el grupo de trabajo en torno a la Política Nacional de Atención al Menor y su eficacia como instrumento creado para orientar las acciones que en materia de menores se llevaron a cabo desde el año de 1993 hasta la creación y aprobación de la nueva “Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia” en el año dos mil dos.

El objeto de la investigación que se ha realizado, está constituido por los menores considerados en situación de desprotección o desamparo en general, como sujetos pasivos de la relación problemática y como beneficiarios de las acciones que se realizan en el marco de la Política Nacional de Atención al Menor en El Salvador; en el centro de la relación problemática, se encuentra la Política Nacional de Atención al Menor que fue creada en 1993 como la primera política nacional en materia de menores en El Salvador desde hacía muchos años, la cual constituye el instrumento rector de todas las acciones que se realizan en beneficio de los menores salvadoreños desde ese año; y como sujeto activo de dicha relación se encuentra el Estado salvadoreño por medio de las instituciones y organismos creados para velar por la protección y atención a los menores.

Las principales razones que a criterio del grupo de trabajo justifican la realización de la investigación a cerca de la eficacia de la Política Nacional de Atención al Menor son las siguientes:

a) Casi la mitad de la población total de El Salvador está constituida por personas comprendidas entre las edades de 0-18 años de edad.

b) Continuamente se tiene conocimiento de la realización de programas y campañas encaminadas a velar por la protección de los derechos de los menores, sin embargo, a diario puede observarse que no obstante lo anterior, muchos de los problemas que amenazan a la niñez, continúan estando presentes en la sociedad salvadoreña.

c) Que a esta fecha ya se encuentra vigente la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia”, con la cual se pretende dar un nuevo enfoque a la protección de los menores, tratando de prevenir que los menores caigan en situaciones de riesgo, en lugar de luchar con las consecuencias de los diferentes problemas que aquejan a la niñez actualmente. Esto hace necesario la identificación de los aspectos de la Política Nacional de Atención al Menor que mayor trascendencia han tenido en la efectiva protección de los menores, con el fin de volver efectivos los esfuerzos a realizar, en base a la experiencia vivida durante los últimos años.

d) Es necesario saber si los esfuerzos realizados en favor de la niñez han sido correctamente orientados, y si con la nueva Política podría evolucionar significativamente la situación de los menores.

Además se tiene que hasta el momento del inicio de la investigación que ha sido realizada, no existía ningún estudio previo que se focalizara concretamente sobre la Política Nacional de Atención al Menor y su eficacia como el instrumento rector de las acciones que se realizan para la protección de la niñez, sino que solamente se cuenta con estudios con los cuales se pretendió analizar aspectos íntimamente relacionados con la misma, pero que no abordan de manera concreta la eficacia de la Política ya mencionada como un todo.

Es decir, que únicamente se han estudiado aspectos como la eficacia de algunas de las instituciones que intervienen en la aplicación de la misma, y diferentes medios utilizados por el Estado para cumplir con el deber de proteger a los menores. Por lo tanto, con la realización de la investigación, el esfuerzo se centralizo concretamente en el estudio de la Política Nacional de Atención al Menor de 1993.

Con la realización de la investigación sobre la eficacia de la Política Nacional de Atención al Menor, que de acuerdo a lo que en el documento se establece ha sido la guía principal de las acciones de protección a los menores por parte de el Estado; se pretende dejar como aporte al conocimiento un estudio concreto de dicha política y su eficacia en la protección de los menores en El Salvador, lo cual, al observar los antecedentes de investigación, puede notarse como un punto con poca o ninguna investigación realizada sobre el mismo, lo cual lo convierte en un tópico novedoso con relación a la protección de los menores salvadoreños, considerando que dicha política es el instrumento que debe orientar todas las acciones encaminadas a velar por el cuidado de los menores y su desarrollo integral.

Los objetivos generales de la investigación que se plantearon fueron los siguientes:

1. Determinar la eficacia de la Política Nacional de Atención al Menor como instrumento rector de las acciones de protección a los menores en El Salvador durante el periodo de 1993 al 2001; identificar los factores que ha incidido en la eficacia de la misma durante el período considerado.

2. Con base en las conclusiones que se obtengan, elaborar propuestas que contribuyan a superar las deficiencias de la actual política nacional de menores.

Los objetivos particulares de la investigación son los siguientes:

1. Establecer cuál es el grado de concordancia de la Política Nacional de Atención con la problemática actual y cuales son los avances de la nueva política nacional de menores.
2. Establecer cuál era el estado de la problemática de los menores antes de la aplicación de la Política Nacional de Atención al Menor, y cuál es su situación actual.
3. identificar las diferentes doctrinas que actualmente son aplicadas en lo relativo a la política de protección a menores en El Salvador.
4. Determinar cuáles son los instrumentos jurídicos aplicables en la ejecución de la Política Nacional de Atención al Menor.

El informe que a continuación se presenta está estructurado en seis capítulos relacionados entre sí, cuyo contenido se expresa brevemente a continuación:

CAPITULO I: Contiene un primer acercamiento al problema de investigación, ubicándolo en su contexto y estableciendo en forma preliminar algunas de las relaciones que la problemática de la niñez tiene con otros problemas sociales.

Se presentan además los límites y alcances de la investigación, para concluir formulando concretamente el problema de investigación al cual se le pretendió dar respuesta en el desarrollo del proceso investigativo.

CAPITULO II: Contiene el marco de referencia para estudiar la problemática de la eficacia de la Política Nacional de Atención al Menor con respecto a los derechos de la niñez, iniciando con una descripción de cómo ha venido evolucionando a lo largo de la historia el pensamiento con respecto a los derechos de los menores y la forma en que deben ser protegidos los mismos, lo cual incluye además una síntesis de los sucesos históricos tanto a nivel social como a nivel jurídico, que poco a poco han venido contribuyendo en la lucha por la plena eficacia de los derechos de la infancia en El Salvador. Además se presenta un panorama general de cómo se encuentra actualmente el problema de la eficacia de los derechos de los menores en El Salvador, para lo cual se muestran datos estadísticos que reflejan dicha situación. Finalmente se realiza un estudio breve de las principales líneas doctrinarias que a lo largo de los años han orientado las acciones tomadas en beneficio de la niñez, y se analizan los diferentes cuerpos normativos tanto nacionales como internacionales que contienen disposiciones tendientes a asegurar el goce de los derechos de la niñez.

CAPITULO III: Hace referencia al papel desempeñado por las principales instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales, tanto a nivel nacional como internacional, que se encuentran involucradas con la defensa de los derechos de la infancia en El Salvador, y que de una u otra forma han tenido participación en el proceso de creación de las Políticas públicas en materia de menores y la aplicación de las mismas.

CAPITULO IV: Presenta la hipótesis alrededor de la cual ha girado la investigación.

CAPITULO V: En este capítulo se muestra cuál es el resultado de la información recopilada en la investigación de campo, a partir de la cual se pretende someter a verificación la hipótesis formulada con respecto al problema de investigación.

CAPITULO VI: En este último capítulo se formulan las conclusiones a las cuales el grupo de trabajo ha llegado en la realización de la investigación, y también se enuncian las recomendaciones en torno a las diferentes alternativas de solución a las problemáticas de la eficacia de las políticas de menores en El Salvador.

CAPITULO 1. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL PROBLEMA DE LA EFICACIA DE LA POLITICA NACIONAL DE ATENCION AL MENOR

1.1. LA PROBLEMÁTICA DE LOS MENORES Y EL PROBLEMA DE LA EFICACIA DE LA POLITICA NACIONAL DE ATENCION AL MENOR

La situación de los menores en El Salvador es una de las problemáticas que durante varios años ha sido objeto de muchos esfuerzos, tanto de instituciones gubernamentales como no gubernamentales, para tratar de mejorar cualitativamente la alarmante situación de violaciones en sus derechos que a diario sufren miles de niños indefensos.

Lo anterior lo revelan los diferentes estudios realizados por varias de las instituciones encargadas de velar por los derechos de los menores en El Salvador, que generalmente abordan separadamente cada una de las manifestaciones concretas de la problemática actual de la niñez salvadoreña, así por ejemplo, el estudio sobre prostitución en Centroamérica realizado por UNICEF en 1994, reveló que de 40 prostitutas salvadoreñas, 38 tenían entre 16 y 18 años de edad (1). Otro estudio revelador fue el denominado “Plan Maestro de Operaciones de la UNICEF 1997-2001”, en el cual se conoció que 7 de cada 10 niños eran maltratados en El Salvador, que 3 de cada 10 sufrían abuso sexual, que además al menos el 23% de los niños menores de cinco años sufrían algún grado de desnutrición, y que solo el 30% de los niños que ingresaban a la escuela primaria alcanzaban el sexto grado (2). También la Fundación Radda Barner de Suecia, en 1999, realizó un estudio sobre trabajo infantil en El Salvador, y en dicho estudio se reflejaba que al menos 39,000

menores trabajaban en terminales de buses, mercados, en las calles vendiendo frutas, verduras, dulces, flores, juguetes, etc., expuestos a abusos y violencia, sin asistencia educativa, mal alimentados, y sometidos a actividades de alto riesgo (3).

Todos estos problemas de maltrato, abuso sexual, mendicidad, prostitución, drogadicción, niños trabajadores de la calle, etc., son el efecto de un conjunto de factores diversos, tales como la precariedad de las condiciones económicas y sociales en que ha vivido y vive la familia salvadoreña, la deficiente prestación de servicios básicos por parte del Estado, la irresponsabilidad paterna, la desintegración familiar, y a esto se le suma la falta de coordinación de las instituciones responsables de proteger a los menores, así como la situación de pobreza que afecta en forma especial a la niñez. El Salvador ha sido catalogado por el PNUD, en el Informe de Desarrollo Humano del año 2000, como un país de desarrollo humano medio por estar en la posición 104 a nivel mundial, en donde el 45.1% de hogares se encuentran en situación de pobreza, y de estos el 26.2% en pobreza relativa y el 18.9% en extrema pobreza (4). También, según un informe presentado por la CEPAL, los terremotos ocurridos en Enero y Febrero del año 2001, que afectaron a la totalidad del país, causaron daños que alcanzaron un total de 1603.8 millones de dólares, equivalentes al 12.1% del Producto Interno Bruto, incrementando así el índice de pobreza entre el 7 y el 10% (5); a lo cual se agrega la epidemia de dengue hemorrágico en el año 2000, en la cual el 95% de los casos se dio en niños menores de cinco años, y aproximadamente en esa misma proporción se dieron los casos de mortalidad por dicha enfermedad (6).

Todo lo anterior representa solamente un rápido acercamiento a la

preocupante situación de la niñez en El Salvador, que durante varios años se ha mantenido prácticamente en el mismo estado. Por ello, desde 1999 se comenzó a revisar la Política Nacional de Atención al Menor, para adecuar su contenido a la nueva realidad histórica, económica y social que vive El Salvador, ya que desde el año de 1993, en que fue diseñada la Política Nacional de Atención al Menor, la misma no había sido objeto de actualización alguna, lo cual implicaba no solamente una deficiente atención de ciertas áreas muy importantes, sino también no tomar en cuenta diversos factores que actualmente amenazan a los menores salvadoreños.

Es por ello que surge la necesidad de determinar en qué medida dicha política, como instrumento rector de los esfuerzos a favor de los menores, ha sido eficaz durante el período en el cual ha tenido aplicación en este país, y en todo caso, es también relevante conocer cuáles han sido sus fortalezas y sus puntos débiles, y saber cuáles han sido los principales factores que han determinado el mayor o menor grado de eficacia de la política mencionada.

Es así como se tiene el eje problemático de la investigación que ha sido realizada y cuyos resultados se presentan en el presente documento, teniendo como parte de ese eje problemático a los menores considerados en situación de desprotección o desamparo en general, como sujetos pasivos de la relación problemática y como beneficiarios de las acciones realizadas en el marco de la Política Nacional de Atención al Menor; en el centro de la relación anteriormente expresada, se encuentra la Política Nacional de Atención al Menor que fue creada en 1993 como la primera política nacional en materia de menores en El Salvador desde hacía muchos años, la cual fue creada como el instrumento rector de las acciones llevadas a cabo en beneficio de los menores

salvadoreños; y como sujeto activo de la relación problemática se encuentra el Estado salvadoreño por medio de las instituciones y organismos creados precisamente para velar por la protección y atención a los menores.

1.2. ALCANCES DE LA INVESTIGACION

1.2.1 Alcances Conceptuales

En cuanto a los límites conceptuales de la investigación, hay que dejar claro a qué se hace referencia cuando en el desarrollo del presente documento se haga alusión a:

- POLÍTICA NACIONAL DE ATENCIÓN AL MENOR: Conjunto de orientaciones, medidas de acción e identificación de recursos definida por el Estado, la comunidad organizada y la familia para atender intersectorialmente a la población menor de dieciocho años. Como parte de ésta política deben entenderse los principios que dan sustento filosófico y doctrinario al esfuerzo nacional en favor de la niñez, al conjunto de objetivos orientadores e integradores de las acciones en favor de los menores. (7)
- MENORES: Se entienden como menores las personas que no hayan alcanzado los dieciocho años de edad. (8)
- INSTITUTO SALVADOREÑO DE PROTECCIÓN AL MENOR: Institución pública encargada de ejecutar y vigilar el cumplimiento de la Política Nacional

de Atención al Menor, y brindar protección integral a los menores ahora, llamado Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia. (9)

- SECRETARÍA NACIONAL DE LA FAMILIA: Es la institución coordinadora del Sistema de Protección a la Familia y Adultos Mayores, y del Sistema de Protección al Menor, que tiene por misión servir de enlace con las Secretarías de Estado, Ministerio Público y demás instituciones públicas y privadas que trabajan en el campo de la niñez.

1.2.2 Alcances Espaciales

No obstante la Política objeto del presente estudio tiene la denominación de “Nacional”, el presente documento estará enmarcado en el Municipio de San Salvador, por ser éste el municipio donde son más palpables los problemas de la niñez en la actualidad, además por ser éste el municipio en donde tienen su asiento las principales instituciones que han sido fuente de información documental y real durante el desarrollo de la investigación, lo cual también ha sido un factor importante para la factibilidad de la misma, puesto que la problemática de la niñez es considerada como uno de los “macro” problemas que enfrenta El Salvador, y por lo tanto un estudio realizado a nivel nacional hubiese representado una suma de esfuerzos y recursos significarían una investigación de proporciones mucho mayores.

Por lo tanto, tomando en cuenta que lo que se ha pretendido con la realización de la investigación es determinar el grado de eficacia de la Política Nacional de Atención al Menor durante el período en el que ha tenido

aplicación, se tiene que las unidades de observación han sido específicamente las instituciones encargadas de velar por la protección de los menores en El Salvador, puesto que la Política ya mencionada fue creada para regir todas las acciones en tal sentido.

1.2.3. Alcances Temporales

- Corte Coyuntural (1993-2001)

La información que a continuación se presenta sobre la situación reciente de los menores en El Salvador, abarca desde el año de 1993, ya que es el momento histórico en que comenzó a aplicarse la Política Nacional de Atención al Menor, como consecuencia de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño que fue suscrita por el Estado de El Salvador el 26 de Enero de 1990 y ratificada por la Asamblea Legislativa el 27 de Abril de 1990, y además porque en 1993 se creó el Instituto Salvadoreño de Protección al Menor como la institución encargada de ejecutar dicha política.

- Corte Histórico (1974-1993)

Los antecedentes históricos inmediatos que explican la situación actual de la problemática de los menores y de la Política impulsada por el gobierno para la protección de éstos, han sido recabadas a partir de la creación de la Secretaría Nacional de la Familia en 1989, como ente encargado de crear y rectorar las políticas nacionales sobre menores, hasta el año de 1993, en el cual fue creada la Política Nacional de Atención al Menor; lo anterior debido a que dicha política fue el primer plan creado específicamente para orientar las

acciones que se realizan en favor de los menores en El Salvador.

Entre los antecedentes históricos mediatos se ha tomado como punto de referencia la creación del Código de Menores en 1974, con el cual fue creado el Consejo Salvadoreño de Menores, que como institución funcionó hasta la creación de la Secretaría Nacional de la Familia en 1989.

1.2.4. Formulación del problema de investigación

Formulado a manera de pregunta, el problema de investigación que se pretende responder es el siguiente: ¿Cuál ha sido el grado de eficacia de la Política Nacional de Atención al Menor durante el período 1998-2001 en el municipio de San Salvador, y cuáles han sido los principales factores que han determinado dicha eficacia?

1.3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La ruta que se ha seguido para darle respuesta al problema antes señalado, tomando como punto de referencia los aspectos coyunturales, históricos, doctrinarios y jurídicos del problema de investigación, es la siguiente:

I) ELEMENTOS COYUNTURALES

- ✓ Situación actual de la problemática de la niñez en El Salvador:

- ✓ Abuso Infantil

- ✓ Niños de la calle
- ✓ Trabajo infantil
- ✓ Mendicidad infantil
- ✓ Sistema Nacional de Protección al Menor
- ✓ Participación del gobierno local en la protección del menor.
- ✓ Comparación de la Política Nacional de Atención al Menor, la nueva Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, y el Anteproyecto del Código de la Niñez y la Adolescencia.
- ✓ Contribución de la comunidad internacional en la ejecución de la Política Nacional de Atención al Menor.
- ✓ Rol desempeñado por el Instituto Salvadoreño de Protección al Menor como vigilante de la ejecución de la Política Nacional de Atención al Menor.
- ✓ Participación del sector privado en la aplicación de la Política Nacional de Atención al Menor.

II) ELEMENTOS HISTÓRICOS

- ✓ Evolución histórica de la situación de la niñez en El Salvador.
- ✓ Origen histórico de la Política Nacional de Atención al Menor.
- ✓ Comparación de las condiciones históricas de la problemática de la niñez en El Salvador con respecto a la problemática actual.

III) ELEMENTOS DOCTRINARIOS

- ✓ Lineamientos doctrinarios que inspiran la Política Nacional de Atención al Menor y la nueva Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia.
- ✓ Principios y fundamentos de la Política Nacional de Atención al Menor.

IV) ELEMENTOS JURÍDICOS

- ✓ Instrumentos jurídicos nacionales aplicables en materia de protección a los derechos de los menores en El Salvador.
- ✓ Participación de los Tribunales de Familia y de Menores en la aplicación de la Política Nacional de Atención al Menor.
- ✓ Análisis de los convenios y tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado Salvadoreño en materia de menores.

CAPITULO 2. MARCO DE ANALISIS

2.1. MARCO HISTORICO

2.1.1 Antecedentes Generales Mediatos de la Protección de los Derechos de los Menores.

El problema de la protección de los menores ha existido desde el comienzo de los tiempos, y en general puede decirse que históricamente, a nivel universal el menor ha sido tratado con mucha indiferencia, lo cual ha significado que sean violados sus derechos, se les ha tratado con crueldad por parte de los adultos, incluso sus padres, quienes en ciertas épocas hasta podían decidir acerca de su derecho a la vida.

Durante largo tiempo el menor ha sido considerado como un objeto de protección, y no como un sujeto de derechos, lo cual hacía muy difícil la existencia de un derecho de menores o una legislación que protegiera sus derechos. (10)

Históricamente la convivencia social ha puesto de manifiesto que durante

siglos, la minoría de edad ha sido una situación que careció absolutamente de importancia, puesto que esa era la etapa en que se encontraban quienes carecían de la aptitud individual necesaria para asumir las funciones de adulto. El menor de edad ha sido considerado a lo largo de milenios sin una personalidad propia, sin un valor autónomo, por lo tanto careció de un derecho que regulara su situación personalísima. (11)

Aún cuando la minoría de edad no trascendiera al ámbito jurídico, el período de la niñez siempre fue un período de desvalimiento a la que intuitivamente solo se le otorgaba una protección genérica encaminada a salvaguardar la existencia de quienes en un futuro afirmarían la presencia continuada de la especie, de la familia o del grupo social al que pertenecían.

Es innegable que durante los últimos años se ha despertado un gran interés por todo lo que se relaciona con la infancia, la juventud y la familia. Las razones de ello son numerosas: la juventud y la infancia constituyen el grupo poblacional mayoritario en muchos países, particularmente en los subdesarrollados; además representan el potencial de recursos humanos que los países necesitan para preparar y formar sus propios planes de desarrollo; actualmente el niño y el joven son sujetos de derecho en la mayoría de Constituciones y leyes especiales, y les otorgan derechos bajo la responsabilidad de sus padres y subsidiariamente garantizados por el Estado, etc. No obstante lo anterior, a lo largo de la historia los menores no han sido valorados y tratados de la misma forma, tal como se expone a continuación.

EDAD ANTIGUA.

En la edad antigua se contemplaba a los menores desde una perspectiva de absoluto sometimiento a sus mayores, sin que se les atribuyese importancia alguna. En algunos casos, al nacer era examinado por una comisión de ancianos que determinaban su extinción si no era idóneo para desempeñar la futura condición de soldado o de ciudadano, por lo cual era paradójico hablar en esa época de un derecho de menores que protegiera sus derechos, cuando lo cierto es que estaban privados aún del derecho a la vida.

Entre las sociedades orientales la situación de los menores osciló entre la negación de toda personalidad al niño y el deber de cultivar su espíritu, pero nunca se pensó en garantías para asegurar su vida corporal; no cabía pensar en cuidados para la individualidad del niño, ni de sus talentos o inclinaciones.

En el antiguo testamento se encuentran muchos pasajes de la dureza con que los niños eran tratados. El pueblo judío, no obstante, hizo extensiva la instrucción para todos los niños, y aún cuando no consideraban la cultura como un privilegio, no estuvo en su ánimo el reconocer el derecho que todos tenían a recibirla, sino que fue el instrumento tendiente a defenderse, en su pequeñez como pueblo, contra los peligros de conquista de que eran objeto.

En las ciudades griegas los derechos individuales siempre estuvieron subordinados a los del Estado. La atención que mereció la cultura física no se inspiró en el deseo de favorecer la personalidad individual, sino que se subordinó a los fines de la polis, de manera que poco debió pensarse en cultivar los valores personales del niño cuando este permanecía con la nodriza, con el esclavo o con el pedagogo, sujeto a un cerrado régimen de ejercicio rutinario.

Incluso se negaba el derecho a vivir a quienes nacían débiles y enfermos.

Durante la época de la dominación romana, la familia asume una gran importancia, pero el niño queda sujeto completamente al paterfamilia, que investido de una soberanía familiar y de poder ilimitado, era el administrador del patrimonio familiar y el sacerdote del culto de su casa. La institución del paterfamilia es un símbolo de negación de derechos a todos los que integran la familia, y sobre todo a los hijos; el padre ejercía sobre estos una especie de derecho de propiedad, disponía de su persona por todos los medios e incluso se desprendía de ellos por vía de enajenación o abandono cuando le resultaban ser una carga pesada; respondía de las faltas cometidas por el hijo entregándolo al perjudicado cuando no quería indemnizarlo de otra forma. Los derechos del padre sobre sus hijos duraban hasta la muerte de aquel, aunque con el transcurso del tiempo tal situación fue perdiendo rigor.

El cristianismo modificó la consideración de la existencia del hijo, reconociéndole un valor y un significado original, y la familia es contemplada en función de los hijos y su duración. El nuevo testamento es considerado por muchos como la primera declaración de los derechos del niño en cuanto vino a santificar el derecho a su libertad y su dignidad. El nuevo testamento incluso presenta a los niños como un modelo a imitar.

EDAD MEDIA.

En la sociedad feudal, caracterizada porque giraba en torno a la

propiedad del suelo, no existía lo que hoy se conoce como niñez; no había conciencia del niño como un ser distinto al adulto, era considerado como un adulto en pequeño, destinado a crecer en posiciones socialmente ya determinadas, y en ese sentido los niños no poseían juguetes o ropas especiales que los pudieran diferenciar. La educación se daba en el hogar, el niño era un miembro más del amplio hogar, y su socialización estaba asegurada por la participación de los niños en la vida adulta. Los niños de las clases dominantes eran criados por una o varias nodrizas, y conocían a sus madres hasta años después. En las familias pobres, el niño era cuidado por la madre, quien también cuidaba el niño de una familia rica.

En las familias pobres usualmente el niño era colocado como sirviente o aprendiz desde los siete u ocho años de edad, y de esa manera la dependencia con respecto a los padres era mínima, ya que el niño se integraba a la comunidad adulta lo antes posible y su infancia era muy corta.

La razón por la cual la minoría de edad no merecía consideración especial durante esta época, reside en el hecho mismo de la función y estructura organizativa de la familia. Durante mucho tiempo subsistió la mayoría de edad precoz, la cual en varios países era a los doce años de edad.

Durante las invasiones musulmanas, en el territorio peninsular sometido al Islam, el Corán se constituyó en texto legislativo fundamental; la minoría de edad se extiende a los períodos de la lactancia y de la impubertad; alcanzada la pubertad dejaba la persona de estar sometida a tutela, por considerar que tenía capacidad para bastarse por sí misma.

EDAD MODERNA.

Durante siglos la figura del niño se había proyectado como la de un “hombre pequeño” sometido a las mismas leyes y disciplinas de los adultos.

Según Horacio Viñas (12), la legislación del siglo XVI en adelante exhibe diversas orientaciones, ya que acogían las amenazas romanas al asimilar la minoridad a la enajenación, y en general establecían que cuando se comprobaba que un menor delincuente tenía el suficiente discernimiento entre lo bueno y lo malo, éste podía ser sometido al dolor o ser penado en sus bienes, cuerpo o su vida, y en algunos casos podían ser castigados con destierro, cárcel o castigos corporales.

Sin embargo el movimiento iluminista de finales del siglo XVIII reafirmó explícitamente el derecho de los menores a la libertad y al respeto a la naturaleza y otras características propias de la infancia. En el plano de las realizaciones concretas, se fueron plasmando en obras con bastante antelación a las leyes, varios de los principios que luego elaboraría la doctrina y recogerían los legisladores.

Así, comienzan a surgir ideas en el sentido de valorar el trabajo riguroso y la reeducación moral, y comienzan a aparecer los primeros centros de corrección destinados a los jóvenes, con fines de corrección y enmienda, uso de la disciplina y la formación profesional y moral.

EDAD CONTEMPORÁNEA.

El tratamiento que se le daba al menor en las épocas anteriores, cambió con la llegada del proceso del capitalismo. La formación de la familia moderna transformó el concepto de “niñez”. El nuevo orden social separó el ámbito del trabajo de la unidad familiar; la familia perdió el control sobre el individuo; la familia extensa se dispersó y dio paso a la familia nuclear compuesta por los padres y los hijos.

El capitalismo trajo consigo la división de las funciones y la transformación de la situación del niño, ya que poco a poco fueron surgiendo los primeros juguetes especialmente para ellos. Por otra parte el individualismo burgués trajo consigo la individualización del niño; la educación se volvió refinada, y se convirtió la escuela moderna en la articulación del nuevo concepto de la niñez. Al expandirse la educación y salir del hogar, se convirtió en la institución de concentración de los niños y por ende de la educación colectiva, en la cual se reemplazó la educación teórica por la educación práctica; todo lo cual segregó a los niños del mundo de los adultos por largos períodos de tiempo y extendió la independencia de estos con respecto a sus padres.

El papel del niño en la familia nuclear se volvió muy importante, ya que este permanecía unida a ella en todo sentido hasta que pudiera constituir otra familia nuclear. Además, juntamente con lo anterior, se creó toda una ideología alrededor del concepto de niñez, de lo cual se desprendió el pensamiento de que los niños eran seres puros, inocentes, asexuales, en contraste con la época

anterior, en la cual los niños al integrarse directamente a la vida adulta, conocían los hechos reales de la vida directamente y desde muy pequeños; además, en esta época la niñez fue considerada como sinónimo de debilidad e indefensión y necesitada de la protección de los adultos por su propio bien.

Por otro lado, la edad contemporánea trajo cambios en el sistema penal, eliminando gradualmente las penas capitales y corporales, y se suavizaron las penas destinadas a menores de edad; en algunos códigos penales europeos se estableció la inimputabilidad absoluta por debajo de los dieciséis años de edad, y cuando eran capturados eran devueltos a sus padres o tutores, o eran destinados a casas de corrección.

El positivismo de la segunda mitad del siglo XIX fundamentó su base experimental en el estudio de la biología, la medicina, la psicología y la ciencia jurídica, para intentar revelar la esencia de la naturaleza y de la vida humana, y demostrar que el niño era diferente al hombre y es un ser en formación, mientras que el hombre ya está en su completo desarrollo.

Finalmente fue por la acción del cristianismo que se crearon instituciones jurídicas y sociales para acoger a los niños y jóvenes en estado de indefensión, y para quienes excepcionalmente presentaban una conducta desordenada que no hallaba cauce en el medio familiar.

En lo que respecta a El Salvador en cuanto a la protección de los menores y sus derechos como tales, así como la asistencia para los mismos, durante el siglo XIX careció de apoyo legal y técnico, y estaba supeditado a la ayuda de personas caritativas de la comunidad, quienes para lograrlo se

integraban en patronatos, asociaciones o juntas de beneficencia; en ocasiones incorporaban a los menores huérfanos a sus hogares a cambio de servicios que éstos pudieran hacer, y los recibían en calidad de hijos de casa; posteriormente y con la ayuda de organizaciones religiosas y de personas altruistas, y con el objeto de resolver el problema del niño huérfano o abandonado, se crearon los primeros orfanatos, entre ellos “La Casa Nacional del Niño” fundada en 1859 en San Salvador, el “Hospicio Fray Felipe de Jesús Moraga” de Santa Ana en 1882, y el “Hospicio Dolores Souza” de San Miguel en 1895.

Posteriormente con el ánimo de continuar con su obra benéfica, estas agrupaciones solicitaron la ayuda del gobierno, y obtuvieron colaboración económica por medio de subvenciones y subsidios en el ramo de Salud Pública y Asistencia Social, pero aún carentes de disposiciones legales y técnicas que les diera fundamento.

En 1958 se creó la Dirección de Asistencia Social dentro de la misma Secretaría de Gobierno, dando un enfoque diferente a la orientación y objetivos de la asistencia a los menores en El Salvador, así como una mayor participación del Estado en la ejecución de programas de atención y protección al menor.

El 15 de octubre de 1940 se fundó la Asociación Nacional Pro Infancia, con el objeto de trabajar a favor de la niñez salvadoreña, por medio de la adopción de la Declaración Universal de los Derechos del Niño, según lo establecía el artículo 1 de sus estatutos.

Cuando se presentaba alguna situación en que los menores cometían

algún tipo de infracción considerada como delito, estos eran sometidos a los mismos tratamientos que los adultos, internándolos en centros penitenciarios comunes, que agravaban más su situación; con el tiempo aumentaron y se hicieron más complejos los estados irregulares de los menores, dando lugar a las calificaciones de “estado peligroso” o “riesgo”, por pobreza o irresponsabilidad paterna o abandono; a raíz de todo esto se dieron los primeros intentos de brindar al menor un tipo de protección diferente; y en el interés reciente de las diferentes disciplinas humanísticas, la situación de los menores se comenzó a observar desde otra óptica, brindándole un tipo de protección diferente con acciones tipo preventivo y rehabilitador.

El 15 de julio de 1966 se promulgó la Ley Tutelar de Menores, limitando la protección y jurisdicción legal hasta los dieciocho años de edad. Esta ley dio la pauta para la creación de los primeros establecimientos de atención al menor con fines de observación, diagnóstico y tratamiento. Esta atención se limitaba a proporcionar la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, vivienda, educación escolar y manualidades, volviendo insuficiente los servicios en cuanto a cobertura y calidad de los mismos.

En 1970, con la celebración del IV Congreso Nacional del Niño, promovido por la Asociación Nacional Pro-Infancia, se manifestó nuevamente el interés por resolver la problemática del niño y la familia. Se visualizó al niño no solo como el huérfano o abandonado, sino como el ser más vulnerable de la sociedad, cuyas conductas y actitudes son resultantes de la aplicación de medidas tradicionales rígidas, con limitada cobertura y al margen de la realidad, lo cual volvió insuficientes los programas que entonces lo atendían. (13)

Posteriormente se inicia el conflicto bélico en El Salvador, con lo cual la

situación de los menores en el país fue cambiando poco a poco, pero no en sentido favorable para los mismos, sino que ello significó una serie de situaciones irregulares en detrimento de los menores.

2.1.2 Antecedentes Inmediatos de la Protección de los Derechos de los Menores en El Salvador.

Como ya se dijo anteriormente, con la llegada del conflicto armado se generó todo un ambiente de violencia e inseguridad a nivel nacional, lo cual significó privaciones y pocas oportunidades de superación para los menores, ya que en muchos casos se desarrollaban en un ambiente violento, en el cual su ámbito se circunscribía a lo que su familia y la sociedad podían proporcionarle, o lo que él, incorporado al trabajo podía obtener, convirtiéndose muchas veces en el sostén de su familia.

En el tradicional sistema de protección al menor que ha existido en El Salvador, se han presentado diferentes fenómenos a consecuencia de lo inadecuado de dicho sistema; uno de ellos ha sido la masificación, lo cual implica que el niño no ha pasado de ser un número más en el conglomerado, lo cual se agravaba por la falta de clasificación de los menores de acuerdo a las causas que motivaron su ingreso a los centros de reclusión, y porque además no se tomaban en cuenta sus condiciones físicas y mentales; todo lo cual generaba casos de abusos entre los mismos menores.

Dicho sistema también se caracterizaba por la sobreprotección del menor institucionalizado, asumiendo el Estado la total responsabilidad y

marginando la protección de los padres, la familia y las comunidades.

Sin embargo, puede decirse que el proceso político dirigido a la niñez y la adolescencia tiene sus inicios en 1974, como consecuencia de la amplia gama de situaciones irregulares que presentaban los menores, el sistema tradicional de atención estaba desfasado, a lo cual hay que agregar la inoperatividad en la aplicación de las leyes que le favorecían, y las limitaciones de la Ley de Jurisdicción Tutelar de Menores; por todo ello, el 31 de enero de ese año se crea el Código de Menores, a partir del cual surge el Consejo Salvadoreño de Menores en 1975, con la finalidad de materializar lo establecido en el Código de Menores y dictar la política de protección de menores en el país. Posteriormente, en 1989 se crea la Secretaría Nacional de la Familia (SNF), como el ente rector de las acciones que se tomarían a nivel nacional a favor de los menores y como el encargado de dictar las políticas de menores en El Salvador. En 1990 el país ratifica la “Convención sobre los Derechos del Niño”, y como resultado de la ratificación de la convención, se oficializa en el año de 1993 la primera política dirigida a la niñez y la adolescencia, denominada “Política Nacional de Atención al Menor”, la cual fue dictada por la Secretaría Nacional de la Familia, y además se crea el Instituto Salvadoreño de Protección al Menor (ISPM) como la institución encargada de verificar el cumplimiento de la Política Nacional de Atención al Menor a nivel nacional.

Pero a pesar que la Política creada produjo cambios importantes en la situación de los menores desprotegidos en El Salvador, aún continuaban existiendo muchas situaciones atentatorias contra el normal desarrollo de los menores, ya que en los estratos sociales inferiores, desde muy temprana edad los hijos se veían forzados a desempeñar una tarea directamente económica,

en muy variadas formas, como trabajos en el hogar, en el campo, en la calle, etc. Esto significó que en los estratos alto y medio de la sociedad, los hijos se convirtieran en verdaderos costos económicos, en relación al aumento del nivel social y las exigencias de la vida moderna; mientras que en los estratos bajos los hijos representaban y aún continúan representando una verdadera inversión económica.

El aprendizaje de los menores y su educación se realizaba con el fruto de su trabajo, muchas veces ayudando a sus padres, y en el futuro esos hijos se convertirían en una especie de seguro de vejez y garantía de ayuda para los padres ancianos. Se estima que la peor víctima de las crisis que ha vivido el país han sido los niños, principalmente los que pertenecen a las clases mayoritarias y han vivido obligados por las circunstancias a asumir papeles de adulto en la calle y en el hogar.

En 1994 el ISPM(ISNA) y la SNF solicitan a UNICEF el apoyo de una consultora internacional para que les apoyara en revisar la Política y también apoyar el proceso de elaboración de su Plan de Acción. Las recomendaciones de la consultora fueron retomadas por un grupo de profesionales de organizaciones gubernamentales y sociales, y con ello se produjo en 1998 una propuesta que recomendaba reformas a la Política Nacional de Atención al Menor, pero dicha propuesta no involucraba a los niños, niñas y adolescentes, por lo cual en Septiembre de 1999 la SNF convocó a las diferentes carteras de Gobierno con el objetivo de coordinar esfuerzos e iniciar el proceso de formulación de una nueva política pública de niñez y adolescencia donde los niños, niñas y adolescentes participasen activamente, y para ello se conforma un equipo intersectorial y multidisciplinario; al esfuerzo realizado por el gobierno

se sumaron la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la Defensoría de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Tomando como base ciertos documentos preparados por FESPAD relacionados con la situación de los derechos y los deberes de la niñez y la adolescencia, se preparó un documento conteniendo las definiciones de niñez, adolescencia, joven y juventud; además una propuesta de principios para una nueva política de niñez y adolescencia, y una breve referencia de los diez derechos humanos que se consideraron como los más violados para esta población. Dicho documento sirvió de base para las consultas realizadas a niños, niñas y adolescentes.

La primera consulta se realizó en San Salvador, para analizar la propuesta de los principios que fundamentarían la nueva política, conocer como percibían los jóvenes la situación de sus derechos, que formularan un objetivo general y objetivos específicos para el cumplimiento de sus derechos, y para que identificasen instituciones y sus roles de responsabilidad ante sus derechos. Noventa participantes entre los 8 y 24 años de edad fueron divididos en diez grupos para que cada uno analizase un derecho y luego en plenaria enriquecieran lo expuesto. En el evento se tomaron participativamente las siguientes decisiones: A) Ampliar las consultas hacia el interior del país, debido a que la mayoría de participantes era de San Salvador; B) Preparar a diez jóvenes para que fuesen facilitadores de mesas de trabajo en las próximas consultas, basado en los criterios de habilidad de comunicación, nivel de liderazgo demostrado y calidad de participación en las plenarios.

Un segundo taller se realizó en Santa Ana para analizar la congruencia entre los principios propuestos y el enfoque de los derechos, conocer cómo percibían la situación de sus derechos y que identificaran roles de responsabilidad ante sus derechos de las siguientes instituciones: Alcaldía, iglesia, escuela, unidad de salud, casa de cultura, empresas, cooperativas, y grupos juveniles.

El tercer taller se realizó en San Miguel para analizar la situación de los derechos de los menores según grupo de edad y género, así como responsabilidades institucionales para el cumplimiento de sus derechos para cada uno de los grupos de edad (las mismas exploradas en Santa Ana). Los grupos de edad fueron los siguientes: niñez (desde la concepción hasta los nueve años), adolescencia (desde los 10 a menos de 18 años), y joven (desde los 18 a los 24 años de edad).

Los insumos obtenidos en dichos talleres y de la propuesta de 1998, fueron la base para que un consultor internacional contratado por la OPS, junto con el Comité Intersectorial para la elaboración de la nueva propuesta de Política coordinada por la Secretaría Nacional de la Familia, preparan un documento preliminar de Política de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia. Este producto fue el documento base para el primer Foro de Juventud realizado en Chalatenango en el año 2000, en el cual participaron cien participantes de las diferentes organizaciones juveniles que estuvieron presentes en las consultas anteriores con el objetivo de revisar cada capítulo de la propuesta de Política. Como resultado se tuvo el enriquecimiento del capítulo de principios, objetivos, estrategias, acciones, roles de actores, y además

presentaron un apartado para el cumplimiento de su derecho de recreación, descanso y deporte, ya que este no se encontraba en el documento base.

La Secretaría Nacional de la Familia creó una nueva propuesta con los insumos del Foro y fue presentada en consulta pública, en la cual participaron algunos representantes claves de los diferentes sectores sociales, junto con la participación de 20 jóvenes. Se conformaron nueve mesas de trabajo con el fin de analizar: a) la integralidad, coherencia y viabilidad del enfoque de los derechos en la propuesta; b) el marco institucional y legal necesario para la implementación, seguimiento y evaluación de la política; c) Verificar por área clave de resultado la relevancia, pertinencia y factibilidad de los objetivos y estrategias.

Del resultado de la consulta pública, el comité intersectorial fue nuevamente reunido y con el apoyo de la UNICEF y la OPS, se elaboró una nueva propuesta de política, la cual fue denominada “POLÍTICA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA”, cuyo reto es lograr el cumplimiento de los derechos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y la visibilidad del interés superior de la niñez y la adolescencia como prioridad de Nación, en el marco del proceso de desarrollo humano sostenible.

2.1.3 Antecedentes Jurídicos del Problema

Los derechos del niño en El Salvador, en cuanto a su protección y desarrollo integral es un tema relativamente nuevo, ya que anteriormente no

existía legislación que regulara los derechos del niño, ni tampoco medidas tendientes a la protección de aquel, sin embargo, se ha tratado de inculcar normas surgidas de las costumbres, que en algunas ocasiones han sido una tradición de carácter moral, tales como que el padre de familia velara por las necesidades básicas de sus hijos desde la niñez. (14)

Primeramente debe hablarse del desarrollo de la protección constitucional de los derechos de la familia y los menores. Así, en la Constitución de 1864 en el artículo 76 se declaraba a la familia como la base de la sociedad y el Estado, pero no regulaba nada con respecto a los derechos de los menores y su protección.

Tampoco se mencionaba nada en forma específica con relación a los derechos de los menores en las Constituciones de 1871, 1872, 1880, 1883 y 1886. La Constitución de 1936 en su Capítulo II ya contenía disposiciones sobre la familia y el trabajo, y en el Art. 60 establecía: “La familia como base fundamental de la Nación, debe ser protegida especialmente por el Estado, el cual dictará las leyes y disposiciones necesarias para su mejoramiento, y fomentar el matrimonio, para la maternidad y la infancia.”

Posteriormente la Constitución de 1944, en el artículo 59 establecía que los padres de familia tenían los mismos deberes para con los hijos que provenían del matrimonio o de uniones simples naturales.

La Constitución de 1950 reguló ampliamente en su Título XI el Régimen de Derechos Sociales, y en su Capítulo I del mismo, la familia, lo cual se mantuvo en la Constitución de 1962 y la de 1983 que se encuentra vigente. En

la Constitución de 1950 se equipararon los hijos naturales a los legítimos en cuanto a la educación, asistencia y protección del padre, y se prohibió que en las actas de registro se calificara la naturaleza de la filiación.

Actualmente en la Constitución de 1983 se regula en el Capítulo II de los Derechos Sociales, sección primera, lo referente a la familia en cuanto a la protección de la misma por parte del Estado, reconociéndose constitucionalmente el Derecho de Familia.

De lo anteriormente expuesto se deduce que los derechos de los menores no son nada nuevo, sino que simplemente han venido siendo ignorados, ya que fueron reconocidos por primera vez a nivel mundial en 1924 en la llamada Declaración de Ginebra (Declaración Universal de los Derechos del Niño), la cual enunció los principios siguientes: 1) Derecho a la protección y cuidados especiales; 2) Deber de la sociedad de velar porque el niño sea puesto en condiciones de desarrollarse normalmente desde el punto de vista material y espiritual; 3) Que la humanidad acepte que el niño hambriento debe ser alimentado, el enfermo atendido, el desadaptado reeducado, el huérfano y abandonado recogidos y ayudados; 4) El niño debe ser el primero en recibir socorro en caso de calamidad, así también debe ser puesto en condiciones de ganarse la vida y a la vez ser protegido de cualquier tipo de explotación; y 5) La humanidad acepta que el niño debe ser educado de tal forma que se le inculque el sentimiento del deber y que tiene que poner sus mejores cualidades al servicio del prójimo. (15)

Veinticinco años más tarde, la Asamblea de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad otra declaración de los derechos del niño, esta vez conteniendo

diez principios y enunciando en su preámbulo que “La humanidad debe al niño lo mejor que debe darle”. Es así como la temática de los derechos del niño fue debatida durante diez años y promulgada por la Asamblea de las Naciones Unidas en Forma de Convención aprobada el 20 de Noviembre de 1989, denominada Convención sobre los Derechos del Niño, en la cual dentro de sus cincuenta y cuatro artículos se pueden diferenciar hasta ciento veintiún derechos que posee cada ser humano menor de dieciocho años de edad. Dicha Convención entró en vigencia el 2 de Septiembre de 1990, cuando el número de países suscritos que la ratificaron superó los veinte signatarios.

Por su parte, El Salvador firmó y ratificó la Convención el 26 de Enero y el 27 de Abril de 1990 respectivamente. La Convención contiene los derechos humanos más importantes de la niñez, reconoce tanto los derechos civiles como los derechos económicos, sociales y culturales que requieren los niños para su supervivencia y desarrollo integral.

Por otro lado, a lo largo de muchos años, en El Salvador se han hecho numerosos esfuerzos para proteger los derechos de los menores, y entre ellos se puede mencionar la creación de la Ley Tutelar de Menores, la cual entró en vigencia el 1 de Enero de 1966, con el fin de referirse a la atención que estaba necesitando el menor de dieciocho años que se encontraba en situación delictiva, riesgo o abandono. La atención que se proyectó proporcionar era de carácter rehabilitador y tendiente a considerar al menor como una víctima del ambiente socio familiar y no un ser culpable y responsable de sus actos.

Así se creó la jurisdicción especial de menores ejercida por los tribunales tutelares de menores dependientes del entonces Poder Judicial. Frente a ello se

inaugura el 14 de Enero de 1967 el Departamento Tutelar de Menores, bajo cuya coordinación se encontraban varios centros de observación, entre ellos: el Centro de Observación de Menores de San Salvador, el Centro de Menores de Izalco (Reformatorio de Izalco), el Centro de Reorientación “Rosa Virginia Pelletier” (Ilopango), y el Centro de Reeducción de Menores “El Espino” (Ahuachapán); bajo cuya jurisdicción se encontraba el ejecutar las medidas establecidas en la Ley de Jurisdicción Tutelar de Menores, mediante la cual se sustrajo a los menores delincuentes de las tendencias del Derecho Penal, en consideración a su condición especial y por considerar que los menores debían estar exentos de responsabilidad penal pero sujetos a una jurisdicción especial, que reglamentara el tratamiento terapéutico y preventivo mediante la aplicación de medidas de protección de naturaleza indeterminada. La condición especial del menor exigía un tratamiento especial, de protección social y jurídica, la cual se lograba con la individualización de las medidas de seguridad; sin embargo, la Ley de Jurisdicción Tutelar de Menores fue derogada porque no estaba desarrollándose debidamente el principio de la Protección Integral de los menores.

Entonces fue creado el Código de Menores, que fue publicado en el Diario Oficial N° 242 del 31 de Enero de 1974 y substituyó a la Ley de la Jurisdicción Tutelar de Menores por las razones ya mencionadas. Dicho Código entró en vigencia el 1 de Julio de ese mismo año, obligando éste a la creación del Consejo Salvadoreño de Menores, que fue inaugurado en Enero de 1975.

El Código de Menores comprendía servicios de protección de los derechos de lo menores infractores y de los menores en estado de peligro y abandono, entre ello los siguientes: Servicio técnico asistencial, servicio de

protección materno infantil, servicio de protección de menores, etc., los cuales eran prestados a los menores desde su nacimiento hasta los dieciocho años de edad y estaban coordinados por el Consejo Salvadoreño de Menores en colaboración con otros Ministerios. Dichos servicios eran prestados por medio de guarderías infantiles, centros de rehabilitación, centros de reeducación, centros de recreación, etc.

Entre las medidas proteccionistas que regulaba el mencionado Código se encuentran: la protección asistencial de los menores, la protección laboral de los menores, la protección a los menores en situación irregular, el resguardo del menor por parte de órganos auxiliares, garantías de discreción, etc.

Sin embargo, el Código de Menores sufrió una serie de reformas debido a que no podía dar el mismo tratamiento a los menores infractores como a los menores en estado de peligro y abandono, puesto que son distintas las situaciones por las cuales era atendido el menor en dichos casos, por lo cual la institución encargada de velar por la protección de los menores en peligro y abandono no sería la misma que atendía a los infractores.

En Julio de 1980 fue creada la Dirección General de Protección al Menor, como resultado de fusionar el Departamento Tutelar de Menores y el Cuerpo de Protección al Menor.

En 1985 se trató de fusionar en la práctica el Consejo Salvadoreño de Menores y la Dirección General de Protección al Menor, pero dicha acción fue imposible de realizar.

El 3 de Mayo de 1993 surge el Instituto Salvadoreño de Protección al Menor, como la institución unificadora, cuyo origen se encuentra en la Ley que lleva su mismo nombre. Esta institución absorbió al Consejo Salvadoreño de Menores y a la Dirección General de Protección al Menor, con todas sus dependencias y centros del Ministerio de Educación.

La ley del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor ya no lo considera como un enfermo patológico conforme a la doctrina de la situación irregular, cuyo trato era el mismo para todos los casos que presentaban los menores. Por lo cual la ley ya citada en su Art. 45 reguló las medidas de protección aplicables a los menores desde la perspectiva de cada caso concreto.

2.2 MARCO COYUNTURAL

En este apartado se hace referencia a las manifestaciones y las relaciones que presenta el problema de investigación, tomando en consideración que por la naturaleza de la problemática estudiada, tales circunstancias son de difícil separación, y por ello se vuelve necesario analizarlas en conjunto, en vista de la íntima vinculación que hay entre las manifestaciones del problema con sus relaciones tanto de impacto como de causalidad.

2.2.1 Manifestaciones del problema.

El goce efectivo de los derechos de los menores depende en buena medida del grado de disponibilidad de ciertas condiciones de vida fundamentales, generadas por la familia, la sociedad y el Estado. Es por ello que se ha llegado a sostener que toda la problemática que gira alrededor de los menores está relacionada con factores tales como: la magnitud de la población, la pobreza, la falta de servicios básicos, etc.

Por lo tanto a continuación se presentan datos concretos de las relaciones de impacto relativas a problemática de los menores en El Salvador durante el período coyuntural que ha sido especificado con anterioridad.

2.2.1.1 Contexto del problema, relaciones de impacto y causalidad

Uno de los factores relacionados con el problema de la eficacia de la Política Nacional de Atención al Menor, es la magnitud de la población. El Salvador posee una extensión territorial de 21,040.79 Km², con una densidad poblacional promedio de 287 hab/Km²; San Salvador es el Departamento más densamente poblado, ya que posee 2,134 hab/Km², y para el año 2000 llega a 6.27 millones de habitantes, con un crecimiento poblacional del 2% al año. En 1998, los niños, niñas, y adolescentes en El Salvador eran 2,583,171, lo cual representa el 42.83% de la población total de país (Según informe de Derechos Humanos del PNUD, año 2000). Y se estima que para el año 2010 la población del rango de 0-18 años de edad será de 2,820,000. (16)

Según la Organización Internacional del Trabajo, en su estudio presentado en Febrero del 2002 en Ginebra, el cual fue denominado “El Salvador, Trabajo Infantil Urbano: Una Evaluación Rápida”, en el marco de su

Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, se considera que El Salvador es el país con mayor densidad demográfica en Centroamérica, la cual se sitúa en 298 habitantes por kilómetro cuadrado. A mediados del año 2000, la Población total de El Salvador ascendía a 6.3 millones de habitantes, de los cuales el 58% habitaba zonas urbanas. Sin embargo, actualmente la población se encuentra en proceso de transición demográfica, ya que la tasa de crecimiento ha experimentado un considerable descenso en las últimas décadas, y se sitúa actualmente en 2% anual, y en tal sentido las proyecciones nacionales de población prevén una tasa de 1.1% para el 2025, año en que se proyecta una población total de 9.8 millones de habitantes. Y continúa manifestando en dicho informe que en el último quinquenio la edad mediana de la población ha aumentado de 20.2 a 21.8 años, lo cual implica que el grupo de menores de quince años ha disminuido, mientras que el grupo de 65 años y más ha aumentado.

La población de adolescentes es de 1.37 millones (21.8%), que se distribuye de la siguiente manera: 50.8% del total de adolescentes son del sexo masculino, y casi la mitad de la población de adolescentes reside en el área rural (47%). (17)

Según la Organización Internacional del Trabajo en su estudio antes mencionado, el crecimiento de la población y el aumento de la edad mediana se debe a un marcado descenso en la fecundidad a una tasa global de 3.6 hijos por mujer, la cual es la tercera tasa mas baja de Centroamérica, después de Panamá (2.7 hijos) y Costa Rica (3.2 hijos), y en este aspecto es notable el aumento en la tasa de prevalencia de anticonceptivos entre los diversos métodos disponibles, que llega aproximadamente al 60% de las mujeres

casadas.

Por otra parte, las condiciones de mortalidad han mejorado en los últimos años; la mortalidad infantil ha descendido a 35 personas menores de 1 año por cada 1000 nacimientos. Actualmente la esperanza de vida al nacer es de 73 años para la mujer y 67 años para el hombre, mientras que el promedio nacional es de 70 años.

Estos datos dan una ligera muestra del por qué del crecimiento poblacional y por qué éste se ha convertido en los últimos tiempos en un problema por la falta de políticas demográficas por parte del Estado salvadoreño.

La situación de pobreza es otro factor que afecta de forma especial a la niñez salvadoreña y a sus familias, incidiendo en su desintegración y creando una inestabilidad familiar, lo cual constituye uno de los obstáculos más fuertes frente desarrollo integral del menor al no ofrecerles el apoyo, la seguridad y la confianza que ellos necesitan.

En El Salvador, de acuerdo al informe de Desarrollo Humano presentado por el PNUD en el año 2000, los Departamentos con mayor índice de pobreza eran Chalatenango, Cabañas y Morazán; pero con los terremotos del 13 de Enero y 13 de Febrero del año 2001, estos datos han sido modificados, agregándose los Departamentos de San Vicente, Cuscatlán y La Paz como los más pobres. Y también, de acuerdo al referido informe el 45.1% de hogares se encuentran en situación de pobreza, y de estos el 26.2% en pobreza relativa, y el 18% en extrema pobreza.

Es bien sabido que cuando la pobreza abruma a una familia, los más jóvenes son los más afectados y los más vulnerables, pues esta situación pone en peligro sus derechos a la supervivencia, el crecimiento y el desarrollo. Esta pobreza define todos los aspectos de la existencia del niño, desde la desnutrición, pasando por la falta de agua no contaminada y el saneamiento inadecuado, hasta la menor esperanza de vida. La pobreza es una de las causas principales de millones de defunciones susceptibles de prevención y la razón por la cual los niños están desnutridos, no asisten a la escuela o son víctimas de malos tratos y explotación; y es un elemento central en la vulneración sistemática de los derechos del niño; todo esto según el informe de la UNICEF en cuanto al estado mundial de la infancia para el año dos mil uno.

También es sabido que los progenitores pobres y carentes de educación no tienen la información necesaria para ofrecer una atención óptima a sus hijos, lo cual aumenta los riesgos de enfermedades y mortalidad en la infancia. Los hijos de madres que carecen de toda educación escolar tienen probabilidades dos veces superiores de morir antes de cumplir un año que los hijos de madres con educación escolar superior a la primaria.

La situación de dirección dentro de los hogares es un factor que incide en el nivel de goce de los derechos de los menores. El 35% del total de los hogares en El Salvador son monoparentales, y de estos el 28.7% tienen dirección femenina. (18)

Otro de los factores que se señalan es la falta de servicios básicos, entre ellos el servicio de salud que el Estado, por mandato constitucional está

obligado a prestar. Los siguientes datos revelan la magnitud del problema y su incidencia en los menores: De acuerdo a un informe presentado por la Unidad de Monitoreo y Evaluación del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en 1999 la tasa de mortalidad de niños de 0-4 años de edad fue que por cada 1000 nacidos vivos 43 murieron, y las principales causas son infecciones agudas de vías respiratorias superiores, parasitismo intestinal y diarreas. En 1999 el 42% de muertes registradas fue por causales de embarazo en adolescentes, abortos, partos y puerperios, y el 34% de los partos era en adolescentes, lo cual refleja la deficiente política de planificación familiar por parte del Estado y la educación sexual que reciben los menores y sus familias.

El SIDA también sigue incrementándose en los menores y hasta 1999 se habían reportado 194 casos de SIDA en la edad de 12 años, 86 fueron en la edad de un año, 274 cero positivos y 247 casos en edades de menos de un año. También durante la epidemia del dengue sucedida en El Salvador en el año 2000, el 95% de los casos de dengue hemorrágico se dio en menores de cinco años, y aproximadamente en esa misma proporción se dieron los casos de mortalidad por esa enfermedad. (20)

También, dentro de los servicios básicos está el de la educación, del cual se presentan datos significativos que permiten valorar sus deficiencias: En la educación inicial, la cual comprende a los menores entre 0-6 años de edad, la atención integral temprana tiene una cobertura extremadamente baja, ya que el total de menores comprendidos en ese rango es de 634,478, de los cuales el 58% tiene 0-3 años, y el 42% tiene de 4-6 años de edad, y de los cuales solo el 2% recibe atención educacional inicial. (21)

Del total de niños entre 7-17 años que se registraron para asistir a la escuela en 1998, 21% dejaron de asistir, y la mayor decepción se encuentra en el grupo de adolescentes de 16 a 17 años, con un 42%. Las razones principales de deserción o retiro de la escuela que prevalecen en menores de 8 y 9 años se deben a problemas económicos en el hogar, y a la falta de valoración social de la educación. Cerca del 50% son matriculados con retraso respecto a su edad / grado escolar. La tasa de repitencia en el área rural es de 30.5%, mientras que el promedio para las áreas urbanas es del 18%, y la tasa de repitencia de 1° a 6° grado es de 13.5% a nivel nacional. (22)

A raíz de los desastres sísmicos ocurridos en el 2001, y durante el período de reconstrucción, se ha previsto un aumento en la deserción escolar como consecuencia de los incrementos de los niveles de pobreza en la población, el temor de los padres de enviar a sus hijos por el estado de daños de los centros escolares y la destrucción de la infraestructura escolar.

Sin embargo, desde hace un poco mas de diez años cuando en 1990 el Estado salvadoreño ratificó la Cumbre Mundial de la Infancia, se puede decir que han surgido significativos avances en favor de la niñez salvadoreña, en comparación con períodos anteriores, principalmente en lo relativo a la educación y la salubridad, situación que ha sido confirmada por el Fondo de las Naciones Unidas Para la Infancia (UNICEF) por medio del documento titulado “Estado Mundial de la Infancia 2002”, que fue dado a conocer el 7 de Diciembre del año dos mil uno, en el cual se señalan como uno de los logros mas significativos la disminución en mas de un 50% de la mortalidad infantil y el analfabetismo, así como la erradicación de enfermedades tales como la poliomielitis, el sarampión y el tétanos neonatal.

Continúa diciendo al precitado documento, que en 1991 se registraban 57 defunciones por cada mil niños nacidos vivos, mientras que en el 2000 el número de fallecidos se redujo a 39, lo cual se aproxima a la media de América Latina y del Caribe, que es de 38 defunciones por cada mil nacimientos vivos.

En lo que a la educación se refiere, expresa la UNICEF que para 1990 había un 29% de analfabetismo en la población de 15 o más años, y en tal sentido la meta para el año 2000 era disminuir a la mitad dicho porcentaje, es decir a un 14.5%, y el resultado fue una reducción al 13%.

Según lo han manifestado representantes de la UNICEF en El Salvador, todos estos logros significan que el país ha cumplido con algunas de las metas propuestas en 1990 junto con más de 150 naciones al suscribir la Cumbre Mundial de la Infancia, en donde se comprometió a mejorar el estado de la niñez y la adolescencia.

Pero pese a los significativos logros antes expresados, y también de conformidad al informe de la UNICEF, en El Salvador el flagelo del abuso y la explotación sexual, el maltrato y el abandono no disminuyen; razón por la cual se considera que el incremento del maltrato a la niñez y la adolescencia en sus diversas formas sigue siendo el talón de Aquiles para esta población en el país. Así, según publicación aparecida en El Diario de Hoy el día 23 de Diciembre del año dos mil uno, en el período comprendido entre Enero y Octubre de ese año 1700 infantes fueron víctimas de maltrato físico, de acuerdo al mismo Director del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor, Ismael Rodríguez, quien además expresó en aquel momento “Anualmente estamos recibiendo a unos

seis mil pequeños, entre abandonados, maltratados, abusados o explotados sexualmente”. Asimismo, en esa misma publicación periodística se resalta que para esa fecha la Fiscalía General de la República sostenía que en sus registros de Enero a Septiembre había recibido 340 denuncias por violación a menores, además de 204 casos de agresión sexual, 54 casos por violación y agresión sexual agravada y 77 denuncias de acoso sexual.

La Fundación Olof Palme, que es una institución no gubernamental encargada de velar por los derechos de los menores, realizó también en el año dos mil uno, una encuesta según la cual, en El Salvador más del 70% de los niños sufre maltratos físicos. Las cifras del estudio arrojaron que el 73% de los entrevistados eran sometidos a maltratos físicos, el 70% era víctima de maltrato emocional, uno de cada 10 niños padece abusos sexuales y el 59 por ciento era tratado con negligencia, resaltándose el hecho que los más grave de esa situación es que generalmente quienes generan esa violencia son los mismos padres y familiares de los menores, de quienes éstos deberían recibir la mayor protección. (Datos dados a conocer a finales de Junio del 2002)

Dicho estudio estuvo centrado en el hogar, y según representantes de dicha fundación la misma reveló que muchos niños salvadoreños dice ser objeto de maltratos, como golpes, empujones, patadas, quemaduras, gritos, negligencia, y en algunos casos hasta abuso sexual. La encuesta en cuestión fue realizada con una muestra de 1,196 menores de edad de los catorce departamentos de El Salvador, en donde el 73% de los encuestados son sometidos a maltrato físico, el 70% es víctima de maltrato emocional, uno de cada diez niños padece de abusos sexuales y el 59 % es tratado con negligencia.

Un punto que toma muy en cuenta dicho estudio es el hecho que los menores expresaron diversas formas de tristeza, cólera y reacciones similares, lo cual para los representantes de Olof Palme es grave porque esos sentimientos acumulados posteriormente van a generar problemas de violencia de los menores hacia las personas con las cuales se relacionan, a lo cual hay que agregar que datos policiales conocidos casi simultáneamente con el resultado de la encuesta reflejan que unos 35 mil adolescentes y jóvenes salvadoreños faltos de oportunidades han escogido el camino de la actividad delincencial al vincularse a pandillas o “maras”, que solo entre los meses de Enero a Junio del 2002 habían cometido 1031 delitos, entre ellos 161 homicidios.

Otra situación alarmante que se toma en consideración en el estudio en comento, es lo relativo al trabajo infantil en El Salvador, y al respecto revelan los resultados que la crítica situación de la niñez salvadoreña se ve empeorada por la explotación laboral a la que son sometidos muchos de ellos, lo cual también es retomado por la Organización Internacional del Trabajo en un informe presentado en el mes de Febrero del 2002 con relación al trabajo infantil en El Salvador.

En cuanto a este último aspecto mencionado, algunos de los principales medios de comunicación salvadoreños reconocieron también a mediados del 2002, que en las ciudades mil niños recolectan materiales reciclables en los basureros, 170 mil limpian vehículos en las calles, venden frutas y lustran zapatos, 2500 laboran en talleres pirotécnicos. Otros deambulan por los puertos y 1300 se dedican a la recolección de almejas y a limpiar embarcaciones,

mientras que la mayor parte de los niños trabajadores encuentran trabajo en las cosechas de café.

Según las estadísticas, en El Salvador trabajan al menos 222 mil 254 menores que aportan anualmente aproximadamente 124 millones de dólares y de ellos 25 mil realizan labores de alto riesgo, entre ellas servicios sexuales con fines comerciales que los exponen a la violencia y al Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA).

A finales del año dos mil uno, la Secretaria Nacional de la Familia hizo pública la Política que a la fecha ha sustituido a la Política Nacional de Atención al Menor creada en 1993; esta nueva política se denomina “POLÍTICA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA”. Ello en vista de la situación actual de la niñez y sus problemas, la cual se ve reflejada en los datos estadísticos que anteriormente se han mencionado, se ha hecho necesario armonizar la Política estatal con la realidad de los niños, niñas y adolescentes.

La Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia está dirigida a todos los sectores responsables de la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes, bajo un enfoque común de integración, amplia participación y de responsabilidad compartida (23), y está enmarcada en La Convención Sobre Los Derechos Del Niño, instrumento internacional para la protección de la niñez y adolescencia, ratificado por El Salvador en 1990, la cual se convirtió en un instrumento que replanteó con base a objetivos comunes, nuevas formas de trabajo entre los diferentes sectores.

El objetivo de la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia es, de acuerdo a la SNF, el definir y promover las líneas de acción bajo las cuales se orienten planes, programas y proyectos, de manera coordinada, integrada y participativa, entre el gobierno central y los gobiernos locales, la familia y la sociedad civil, para el fiel cumplimiento de los derechos humanos de la niñez y adolescencia, garantizando la creación de condiciones que mejoren las oportunidades y la calidad de vida en los niños, niñas y adolescentes en El Salvador.

Dicha Política para el Desarrollo de la Niñez y la Adolescencia está estructurada de la siguiente manera:

- Situación de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia

- Marco Conceptual de la Política

- Enfoque Filosófico de la Política

- Principios Rectores de la Política

- Estrategia General para la Implementación de la Política

- Líneas Generales de Acción por Escenarios de la Política

Tomando en cuenta las estadísticas (24) que muestran que la población de El Salvador al año 2001 era de 6.4 millones de habitantes, que el 44% de la población de El Salvador (2.8 millones) es menor de 18 años; que de ésta el 55% (1.5 millones) vive en el área urbana y el 45% (1.3 millones) en el área

rural; que de los 2.8 millones de niños 1.1 millones son menores de 6 años; que el 52% son niños y el 48%, niñas; y al hacer una consideración sobre algunos datos estadísticos en el área de educación, salud y protección se tiene lo siguiente:

En cuanto a la Educación de niños y niñas la educación inicial, como el mejoramiento de las condiciones para el desarrollo emocional, neurológico y físico, con énfasis en los primeros tres años de vida del niño, se imparte a unos 9,500 niños y niñas, que es el 2% de los niños y niñas comprendidos entre 0 a 3 años. En el rango de 4 a 6 años, el 42% de la población, es decir 452,771 reciben atención parvularia, pero aún existe un porcentaje mayor que es necesario cubrir.

La tasa bruta de escolaridad por nivel educativo para el período 1997–1998, en el ámbito de educación parvularia era del 40.2%, en el nivel básico era del 97.7%, y la educación media de 37%.

En Salud, del total de partos en 1999, el 34% fue en adolescentes, y de acuerdo al Segundo Censo de Talla en Escolares de Primer Grado, para septiembre de 2002, los departamentos con prevaecía en la situación nutricional son: Cuscatlán (25.82%), Ahuachapán (24.9%), Sonsonate (27.18%) y Morazán (28.11%).

La tasa general de mortalidad infantil se redujo entre 1983 a 1988 y 1993 a 1998 del 54 por 1,000 nacidos vivos a 35.

En el ámbito de protección, para el año 2000, el número de casos de violencia hacia niños menores de 18 años fue de 2,075. Las agresiones y

violaciones sexuales a niños fueron de 580; niños y niñas explotados sexualmente: 3,092 bajo las modalidades de prostitución y pornografía, y 580 en tráfico internacional.

Únicamente en cuanto a la explotación sexual comercial visible se estima que entre el 10% y el 25% son niños y niñas, mientras que en los sistemas clandestinos, la proporción es del 40%. La mayor incidencia de este fenómeno se da entre las edades entre 15 y 17 años.

Desde la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990, habiendo realizado esfuerzos institucionales y legales de enorme trascendencia como es la adecuación de la legislación a la doctrina de la protección integral de la niñez, los derechos de los niños, niñas y adolescentes continúan, en general, sin ser del pleno conocimiento de los mismos, ni de la corresponsabilidad social por parte de la mayoría de la población.

Los derechos fundamentales de la infancia reconocidos por la Convención se agrupan en cuatro categorías: Derechos de Supervivencia, Derechos al Desarrollo, Derechos a la Protección Especial y Derechos a la Participación. De los derechos establecidos en la Convención Sobre los Derechos del Niño, los priorizados por las y los adolescentes salvadoreños son los siguientes: (25)

- Derecho a la Salud Integral

- Derecho a un Ambiente Saludable

- Derecho a la Protección frente a Riesgos y Amenazas
- Derecho a la Educación y la Cultura
- Derecho a la Recreación, Descanso y Esparcimiento
- Derecho a la Integración Personal
- Derecho al Nombre, a la Identidad y a la Nacionalidad
- Derecho a la Participación
- Derecho a la Protección contra Drogas
- Derecho de Protección contra la Explotación Laboral y la Explotación Sexual.

Los principios Rectores de la Política Para el Desarrollo de la Niñez y la adolescencia son los que se mencionan a continuación: (26)

1. El Interés Superior del Niño;
2. Niños, niñas y adolescentes como sujetos sociales de derechos, deberes y garantías;
3. La equidad y no-discriminación;
4. Protección y promoción del desarrollo integral de la niñez y adolescencia;

5. La efectividad de los derechos;
6. El fortalecimiento de la familia como núcleo de atención de la niñez y adolescencia;
7. La participación comunitaria y social en el desarrollo de la niñez y la adolescencia;
8. La promoción de los derechos y la atención prioritaria;
9. El internamiento del niño, niña y adolescente como medida excepcional;
10. Participación del niño, niña y adolescente en su propio desarrollo;
11. La descentralización de la política social.

De acuerdo a información proporcionada por la Secretaría Nacional de la Familia, las líneas Generales de Acción por Escenarios de la nueva Política son los siguientes:

1. Político-Institucional: Incrementar la capacidad del Estado para la protección y desarrollo integral de la niñez y la adolescencia.
2. Legal: Analizar y armonizar la legislación nacional a las exigencias de la

Convención sobre los Derechos del Niño.

3. Participación Ciudadana: Promover el involucramiento de la población sobre la corresponsabilidad social en el cumplimiento de los Derechos del Niño.
4. Mecanismos de Protección Integral: Promover la prevención mediante la promoción del uso de mecanismos de protección.
5. Contraloría Social de los Derechos: Impulsar leyes, procedimientos y mecanismos de exigibilidad moral y jurídica de los Derechos del Niño.
6. Servicios sociales básicos integrados para la Niñez y la Adolescencia: Fortalecer el acceso, cobertura y calidad de los servicios públicos y privados para los niños, niñas y adolescentes.
7. Gestión Local: Promover la participación y el apoyo de los gobiernos locales para la ejecución de esta Política.
8. Comunicación Social: Promover el conocimiento de los Derechos del Niño, la Política Nacional para Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, la Convención Sobre los Derechos del Niño.

2.3 MARCO DOCTRINARIO

2.3.1 Historia del pensamiento doctrinario sobre la protección de los menores y sus derechos.

Históricamente han existido doctrinas y principios que han sustentado la creación de leyes y políticas de protección al menor. Entre las doctrinas se pueden mencionar la “**DOCTRINA DE LA SITUACIÓN IRREGULAR**”, la cual tiene como misión legitimar la disponibilidad estatal absoluta de sujetos vulnerables, que precisamente por serlo son definidos en situación irregular, entre estos los menores abandonados, en peligro o riesgo e infractores, menores que pertenecen a los sectores más débiles de la sociedad y se constituyen en blancos potenciales de tal definición.

De acuerdo a Salvador Quintanilla Molina, “la génesis y la prehistoria de esta doctrina la encontramos con posterioridad al siglo XVII, cuando el niño ocupaba un lugar central en la Familia, repercutiendo en la perdida total de la autonomía y dando origen a una cultura jurídico-social vinculada a la indisolubilidad entre la oferta de protección y la declaración previa de algún tipo de incapacidad”. (27)

La esencia de esta doctrina se encuentra en el nacimiento de un marco jurídico que legitima una intervención estatal discrecional, y la distinción entre menores abandonados, en riesgo y delincuentes.

La declaración de abandono material o moral y la facultad discrecional del juez, constituyen la columna vertebral de esta doctrina.

La denominación de “Menores en Situación Irregular” fue adoptada originalmente por el IX Congreso Panamericano del Niño y recogida después por el Estatuto de Menores de Venezuela de 1949, por la Ley de Menores de Chile de 1947 y más recientemente por el Código de Menores de Guatemala,

así como también por la ley tutelar de Venezuela, en el año de 1980. (28)

Se sostiene que la “Situación Irregular” es aquella en que se encuentra un menor tanto cuando ha incurrido en hechos anti-sociales, como cuando se encuentra en estado peligroso, abandono material o moral, o padece de un déficit físico o mental.

Entre las principales características que distinguen a la Doctrina de la Situación Irregular se encuentran las siguientes: (29)

1. Considera la niño como objeto de protección y no como sujeto de derecho;
2. Confunde las problemáticas de los menores abandonados y en condición de riesgo con la de menores infractores;
3. Permite la discreción de los jueces sobre los menores, desconociendo sus garantías procesales y ejercicio de los derechos que se reconocen a los adultos;
4. Considera la infracción penal cometida por un menor como síntoma de enfermedad, por lo que éste debe ser apartado de la sociedad e internado para ser curado y readaptado;
5. El menor es internado en una hipotética función de tutela, que en nada se diferencia de una privación de libertad por encarcelamiento. Casi nunca se fija la duración de la medida de privación de libertad;
6. El carácter tutelar de esta doctrina hace que el sistema sea auto referencial, es decir que se pretende sanar al menor sin modificar las

condiciones de vida del contexto social al que tiene que volver;

7. En esta doctrina la idea de reparación social es predominante, por lo que desarrolla políticas que tienden a la institucionalización y a la segregación del menor;
8. Se basa en la teoría peligrosista o de derecho penal de autor, ya superada por el derecho penal. Según, esta teoría los niños y adolescentes a quienes se les vulnera y amenaza sus derechos se consideran en situaciones de “Abandono, peligro o riesgo”, y ello implica que son proclives a la delincuencia y hay que estar prevenidos de ellos.

En conclusión, esta doctrina partía de tener una marcada tendencia al internamiento, trataba al menor como objeto de protección y de ahí la necesidad de institucionalizarle para librarlo de las influencias corruptoras del mundo, o visto desde otro ángulo, librar a la sociedad y la familia de sujetos que les estaban ocasionando problemas; lo cual se entiende porque esta doctrina estaba basada en una teoría peligrosista, y los principios contemplados en tal doctrina trasladaban las obligaciones que en primer lugar tenía la familia al Estado, asumiendo éste las mismas únicamente a través del internamiento.

En El Salvador, la doctrina anteriormente descrita tuvo su acogida en el sistema jurídico por medio del Código de Menores promulgado en 1974, el cual, a pesar que establecía medidas de protección a los menores como servicios de guarderías, centros asistenciales y otros, no diferenciaba entre los menores infractores y los menores amenazados y violados en sus derechos, lo cual

constituyó una de las principales debilidades de dicho Código.

Posteriormente, la Doctrina de la Situación Irregular quedó desfasada con el surgimiento de la “**DOCTRINA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DEL MENOR**”, la cual hace referencia a un conjunto de instrumentos jurídicos de carácter internacional que expresan un salto cualitativo fundamental en la consideración social de la infancia (30). Teniendo como antecedente directo la Declaración Universal de los Derechos del Niño y representada por cuatro instrumentos fundamentales que son:

- La Convención Internacional de los Derechos del Niño
- Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing)
- Las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riadh)
- Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la protección de los Menores Privados de Libertad.

La ideología de la Doctrina de la Protección Integral conlleva una transformación que se sintetiza en ver al menor ya no como objeto de compasión-represión, sino como sujeto pleno de derechos y garantías en igualdad y equidad. Establece que la protección del menor deberá ser integral en todos los períodos evolutivos de su vida, inclusive el prenatal, lo cual comprende el aspecto físico, biológico, psicológico, moral, social y jurídico;

actuando en esta doctrina la familia, como el actor principal en la protección del menor y dejándole un papel subsidiario al Estado y a la sociedad cuando la familia no le garantice una protección adecuada.

Esta doctrina la retoma el Código de Familia, la Ley del Menor Infractor, la Ley del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor, la Política Nacional de Atención al menor creada en 1993, y la nueva política de menores diseñada por la Secretaría Nacional de la Familia, la cual ha sido denominada como “Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia”.

A esta doctrina también se le conoce a nivel internacional como “DOCTRINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA”, la cual considera al menor como sujeto de derechos, entre sus características (31) están:

1. Los niños, niñas y adolescentes son vistos como sujetos de derechos y obligaciones.
2. En los casos de los adolescentes que sean encontrados culpables de un hecho delictivo, la medida a imponer se hará bajo la idea de la educación en responsabilidad.
3. Se distinguen a los niños, niñas y adolescentes que cometen delitos o faltas, de aquellos viviendo en situaciones especialmente difíciles. Solo aquellos que cometen un hecho grave, sancionado como delito por las leyes penales, pueden ser sujetos de enjuiciamiento y de posible sanción.
4. Separación de las funciones de la jurisdicción y de la administración.

5. Reconocimiento de las garantías judiciales, como la presunción de inocencia, el derecho de defensa de un abogado, a ser oído en todo momento, a no ser maltratado etc.
6. Utilización del internamiento como ultimo recurso entre diversas medidas que pueden ser aplicadas simultáneamente, pero en todo caso por el menor tiempo posible.

2.3.2 Análisis doctrinario de la Política Nacional de Atención al Menor.

Con la creación de la Secretaría Nacional de la Familia, surgió la iniciativa de crear un documento que fuera la base de acción del Estado, la comunidad y la familia en la atención a los menores, y crean lo que se denominó “Política Nacional de Atención al Menor” la cual deja sin efecto la doctrina de la situación irregular, retomando la doctrina de protección integral al menor, aunque sin profundizar en todos los aspectos de la misma, lo cual se refleja en los principios que fundamentan dicha política, los cuales son: (32)

- A. **El interés superior por el menor:** Este implica que los derechos económicos, sociales y culturales que requieren los menores para su supervivencia y desarrollo, imponen una obligación política y jurídica donde el cumplimiento de estos derechos esté en primacía sobre cualquier otra circunstancia.
- B. **El menor inmerso en la realidad:** Sostiene que los problemas del menor

son los del conjunto de la sociedad y solo pueden ser examinados desde una perspectiva histórico social.

- C. **Promoción de igualdad de oportunidades para el goce de los derechos de los menores:** Promueve el trato igualitario de los menores, un acceso adecuado a las oportunidades sociales.
- D. **Fortalecimiento de la familia como eje de atención al menor:** Considera que la familia es la primera responsable de la atención al menor, y que el Estado es el que debe de fomentar el cumplimiento de la política fortaleciendo el entorno familiar.
- E. **El papel del Estado en la promoción del menor:** Establece que el Estado, ante la ausencia de los padres, es el obligado a coordinar y promover la atención de los menores.
- F. **Condiciones sociales favorables para el desarrollo integral del menor:** Sostiene que toda política debe velar porque el menor pueda disponer de un ambiente material que fomente su salud mental y su desarrollo integral.
- G. **Atención intersectorial coordinada para el menor:** Establece que los sectores varios como la familia, la comunidad, instituciones gubernamentales, el sector privado y la sociedad en general, deben estar concertados para facilitar las diferentes soluciones a los problemas de los menores.
- H. **Desinternamiento del menor:** Señala que se debe evitar el internamiento

como respuesta a la problemática de los menores en circunstancias difíciles, ya que con ello se vulnera el derecho de libertad del menor, por lo cual el internamiento será el último recurso a implementar como medida excepcional una vez se hayan agotado otras alternativas.

- I. **La adopción como alternativa para el menor desprotegido:** Considera la adopción como una medida positiva y deseable de protección familiar y social, en beneficio del interés superior del menor para dotarlo de un ambiente que asegure su bienestar y desarrollo integral.

En la nueva Política Para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, la doctrina de la protección integral del menor se refleja en los principios (33) que rigen dicha política, tales como:

- a) **Principio de los niños, niñas y adolescentes como sujetos sociales de derechos y deberes:** Considera a los menores de 0-18 años como sujetos con capacidad de gozar y ejercer derechos inherentes a todo ser humano, mas aquellos que se le reconocen por su condición de vulnerabilidad, desarrollo biológico, psicológico, emocional y social, orientados en un sentido proteccionista de las necesidades de esta población y en un sentido efectivo de la aplicabilidad de los derechos y deberes inherentes a su condición en consideración a su dignidad y potencialidad de desarrollo.
- b) **Participación del niño, niña y adolescente en su propio desarrollo:** De acuerdo a este principio se debe promover una participación activa: ser, tener y tomar parte de su propio desarrollo.

c) **La protección social y jurídica de adolescentes en conflicto con la ley en el marco de un sistema especial:** Este principio busca promover el desinternamiento de los menores que viven en los centros reeducativos, valiéndose de medidas alternativas de tratamiento en el seno de las familias y las comunidades, dentro de una política de desjudicialización de los problemas sociales de la adolescencia y la prevención de la institucionalización. Además establece que la situación jurídica de los menores debe orientarse a la educación en responsabilidad, la eliminación de toda forma de estigmatización y la reinserción social sobre la base de oportunidades para su desarrollo, y los programas de reinserción social deben estar orientados a que los adolescentes desempeñen una función participativa, propositiva y asociativa en la sociedad, con responsabilidad y conocimiento de sus derechos.

Es de hacer notar que solo se han tomado en consideración los tres anteriores principios de la nueva Política de menores, por ser los principios novedosos en la misma, ya que los demás principios contenidos en la nueva política, han sido retomados de la anterior Política Nacional de Atención al Menor.

2.4 MARCO JURIDICO

En general puede decirse que los esfuerzos jurídicos e institucionales para el logro del cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia han sido considerables en la última década, lo cual ha situado a El Salvador como uno de los países latinoamericanos con mayor avance en esta materia.

Sin embargo, el conjunto mismo de leyes, normas y procedimientos legales para la defensa y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes son los principales instrumentos para evaluar el nivel de cumplimiento de éstos por parte del estado salvadoreño.

Por su propio carácter estos instrumentos resultan idóneos para convertirse en herramientas de exigibilidad por parte de la sociedad. Sin embargo, la práctica de muchos años demuestra que en El Salvador se carece de una cultura de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado en materia de Convenios, Tratados y Protocolos Internacionales sobre derechos de la niñez y la infancia.

Muchas veces se ha dicho que este marco legal no tiene como sustrato la investigación sociológica sobre las condiciones de la niñez y sus entornos, de ahí que a veces se haga más énfasis en el cumplimiento de procedimientos jurídicos que en la transformación de la vida de los menores de edad. El Salvador, como Estado miembro del sistema de las Naciones Unidas, es suscriptor de la Convención de los Derechos del Niño, con lo cual ha quedado comprometido a realizar las adecuaciones necesarias en el marco legal y a crear o fortalecer la red institucional para su cumplimiento.

Así, a lo largo de varios años se han creado diferentes cuerpos normativos tendientes a establecer una serie de derechos para los menores en El Salvador, y además se han suscrito diferentes convenios y acuerdos internacionales sobre la materia, contando así con normas jurídicas en los diversos niveles del ordenamiento jurídico, niveles que a continuación son

relacionados.

2.4.1. Tratamiento Constitucional

Con respecto a la Constitución de 1983, que actualmente se encuentra vigente, se pueden mencionar las siguientes disposiciones en materia de protección de los derechos de los menores:

- a. Artículo 1: Establece que el Estado reconoce a la persona humana desde su concepción como origen y el fin de su actividad, y por consiguiente asegurar a todas las personas el goce de sus derechos, tales como, la salud, la libertad, y la justicia social; todo lo cual sienta las bases para la regulación normativa en materia de menores.
- b. Artículo 3: Establece la igualdad de todas las personas ante la ley, en cuanto al goce de los derechos y el cumplimiento de las responsabilidades.
- c. Artículo 34: Establece la obligación del Estado de brindar protección a la niñez y la adolescencia.
- d. Artículo 35: Establece que el Estado debe proteger la salud física, mental y moral de los menores, y garantizará el derecho de estos a la educación y a la asistencia, y que la conducta antisocial de los menores que constituya delito o falta debe estar sujeta a un régimen jurídico especial.
- e. Artículo 36: Establece la igualdad de derechos de los hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio, así como de los hijos adoptivos, siendo obligación de los

padres otorgarles protección, asistencia, educación y seguridad.

f. Artículo 144: Establece que los tratados internacionales que han sido ratificados por El Salvador constituyen leyes de la República, y por lo tanto son vinculantes para todos los habitantes de la República. Dicho artículo da la pauta para la obligatoriedad de las disposiciones internacionales vigentes en el país en materia de menores.

2.4.2 Tratamiento en la normativa internacional.

I) **Convención Sobre los Derechos del Niño**, la cual fue suscrita por El Salvador el día 26 de Enero de 1990, aprobada por el Órgano Ejecutivo en el Ramo de Relaciones Exteriores por medio de Acuerdo Ejecutivo N° 237 de fecha 18 de abril de 1990, ratificada por Decreto Legislativo número 487 de fecha 27 de Abril de 1990, y publicada en el D.O. número 108, Tomo 307, del 9 de Mayo de 1990. En ella se reconoce como niño a todo ser humano menor de dieciocho años de edad, y contiene los derechos humanos más importantes de la niñez y adolescencia, reconociéndoles sus derechos civiles, así como los derechos económicos, sociales y culturales, que requieren para su supervivencia y desarrollo integral e impone a los Estados la obligación jurídica de promoverlos, respetarlos y garantizarlos de manera especial, sin distinción alguna de raza, color, sexo, posición económica, impedimentos físicos o cualquier otra condición.

II) **Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer**, la cual fue aprobada por la Asamblea de las

Naciones Unidas en Diciembre de 1979, suscrita por El Salvador el catorce de Noviembre de 1980, aprobada por medio de Acuerdo Ejecutivo número 317 del 4 de Mayo de 1981 en el Ramo de Relaciones Exteriores, y ratificada en Septiembre de 1981. Dicha convención tiene un carácter interamericano y busca prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, para lo cual garantiza los derechos de mujeres y niñas frente a cualquier manifestación de violencia.

III) Convenio Sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional, emitido en Julio de 1998, vigente a partir del 1 de Marzo de 1999, el cual fue ratificado por los Estados partes con el objetivo de establecer un sistema cooperación entre los mismos para la adopción internacional de la niñez.

IV) Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad, la cual ha sido aprobada por las Naciones Unidas en 1999, pero que aun se encuentra pendiente de ser ratificada por El Salvador.

V) Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, conocidas como “DIRECTRICES DE RIAD ONU 1990”, con las cuales se procura que los jóvenes se dediquen a actividades lícitas y socialmente útiles, prevaleciendo la vida con criterio humanista.

VI) Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de los Menores (Reglas de Beijing), aprobada por las Naciones Unidas con el objeto de promover el bienestar del menor a fin de intervenir con

arreglo a la ley cuando estos tengan problemas con la misma.

VII) **Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad**, aprobada en 1990, la cual exige al sistema de justicia de menores respetar los derechos y la seguridad de los mismos y fomentar su bienestar físico y mental. Determina que la privación de libertad de los menores deberá usarse como ultimo recurso.

VIII) **Convenios de la Organización Internacional del Trabajo:** a) CONVENIO NÚMERO 29 sobre el Trabajo Forzoso de 1930, publicado en el D.O. N° 155, Tomo 324 del 24 de Agosto de 1994; b) CONVENIO N° 77 sobre el Examen medico de los Menores que laboran en la industria de 1946, publicado en el D.O. número 155 Tomo 324, del 24 de Agosto de 1994; c) CONVENIO NÚMERO 78 sobre el Examen medico de los menores en trabajos no Industriales de 1946, publicado en el D.O. número 155 Tomo 324, del 24 de Agosto de 1994; d) CONVENIO N° 142 sobre Orientación Profesional y Formación Profesional en el Desarrollo de los Recursos Humanos, publicado en el D.O. número 158 Tomo 324, del 29 de Agosto de 1994; e) CONVENIO N° 100 relativo a la Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y la Mano de Obra femenina por un Trabajo de Igual Valor, publicado en el D.O. número 135 Tomo 348 del 19 de Julio del 2000; f) CONVENIO N° 138 de Septiembre de 1994; g) CONVENIO N° 182 relativo a la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación, publicado en el D.O. número 134 Tomo 348 del 18 de Julio del 2000; h) Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de El Salvador y la Organización Internacional del Trabajo, para el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), Decreto Legislativo N° 31 de fecha 15

de Junio del 2000.

2.4.3 Tratamiento en la legislación secundaria.

a) **Ley del Nombre de la Persona Natural:** fue decretada en 1990, y contiene disposiciones que aseguran el derecho de todo niño, niña y adolescente a un nombre que lo individualice e identifique. Según su artículo 2, dicha ley regula el nombre de la persona natural, en cuanto a su formación, adquisición, elementos, cambios, uso y protección. Esta ley es importante para los niños y niñas, debido que regula el uso del nombre y apellido para los nacidos dentro del matrimonio, fuera de él y adoptados, en igualdad de condiciones en cada caso.

b) **Código de Familia:** creado por Decreto legislativo N° 677, de fecha 11 de Octubre de 1993, cuya vigencia inicio el 1 de Octubre de 1994. En su Libro Quinto, Título Primero, en los Artículos 344 y siguientes, establece un régimen especial que contiene los principios en que se fundamenta la protección del menor, reconociendo y regulando los derechos de estos, desde su concepción hasta su mayoría de edad, estableciendo además los deberes que según su desarrollo físico y mental tienen que cumplir, y regulando así mismo los deberes de la familia, la sociedad y el Estado para garantizar la protección integral de los menores. Es importante mencionar que este régimen especial es aplicable tanto a los menores como a sus padres, tutores y personas responsables de ellos ante la ley, autoridades, organismos, y a quienes intervengan en su formación, atención, protección, o persona que se relacionen con el menor. Su aprobación

constituyó un importante avance de la legislación nacional, pues superó las regulaciones tradicionales que al respecto estaban contenidas en el Código Civil desde 1860. En este Código se hace una fundamentación teórica donde se integran y armonizan los Tratados y Convenciones Internacionales ratificados por El Salvador en materia de familia y personas menores de edad con la legislación secundaria.

c) **Ley Procesal de Familia:** decretada en 1994, y publicada en D.O. N° 173 del 14 de septiembre de 1994. Establece el procedimiento a seguir para obtener el cumplimiento de los deberes y derechos contenidos en el Código de Familia en materia de menores y otras. Además fue la base para la creación de tribunales especializados de familia.

d) **Ley del Menor Infractor:** la cual entró en vigencia en Marzo de 1995, y establece el régimen jurídico para la determinación de la responsabilidad penal de los menores que han infringido la ley. Se trata de una ley especial que regula la materia, y se aplica a los niños y niñas mayores de 12 años y menores de 18. En cuanto a los niños con menos de 12 años de edad que presentan comportamientos antisociales, esta ley establece que no estarán sujetos a ningún régimen jurídico especial y por lo tanto tampoco al régimen común, y en este caso debe ser el Instituto Salvadoreño de Protección al Menor el que según ley quien se encargue de la protección integral de dichos menores.

e) **Ley de Vigilancia y Ejecución de Medidas al Menor Infractor:** decretada en 1995, la cual establece los mecanismos por medio de los cuales se reinserta a la sociedad los adolescentes encontrados responsables de infringir la ley. Tiene por objeto “regular los procedimientos de actuación del juez de ejecución

de medidas al menor; así como los recursos que puedan interponerse contra sus resoluciones.”

f) **Reformas efectuadas en 1994 al Código de Trabajo:** en lo relativo al trabajo de los menores, específicamente a los artículos 105 y 114, en cuanto a las edades a partir de las cuales se autoriza el trabajo de la niñez y adolescencia salvadoreña en labores peligrosas e insalubres. Este instrumento prohíbe el trabajo a menores si se realiza en condiciones insalubres, peligrosas o nocturnas, y que afecten su asistencia a la escuela. Además, contiene la obligación patronal de contratar trabajo doméstico de manera escrita, o en su defecto, extender mensualmente una constancia de trabajo mencionando los contenidos del contrato verbal, y que los datos de esta constancia deberán estar registrados en un libro del patrono. El artículo 80 contiene una de las regulaciones más controversiales al decir que la trabajadora doméstica no está sujeta a horario pero que gozará de un descanso mínimo de 12 horas (10 horas nocturnas continuas y 2 para comer), este artículo abre la posibilidad de jornadas de 12 horas que se consideran legales. Este mismo artículo regula sobre el derecho a un día de descanso semanal remunerado, que puede ser acumulado hasta 3 días.

g) **Ley Contra la Violencia Intrafamiliar:** que se encuentra vigente a partir de 1996, y que establece un régimen de protección a la niñez y a la adolescencia frente a cualquier forma de violencia en el seno de grupo familiar. Conforme a esta ley “la violencia intrafamiliar es fenómeno social complejo que ha permanecido oculto, lo que ha posibilitado la impunidad del infractor y la desprotección de las víctimas”. Con la misma se pretende que el maltrato, como

fenómeno vigente a lo largo de la historia y muy arraigado en la sociedad salvadoreña, sea prevenido y sancionado a través de un papel más activo del Estado.

h) **Código Penal y Código Procesal Penal:** que entraron en vigencia en Abril de 1998, y constituyen el marco jurídico subsidiario aplicable a la Ley del Menor Infractor en lo no dispuesto en la ley especial de menores.

i) **Ley para el Control de la Comercialización de las Sustancias y Productos de Uso Industrial o Artesanal que Contengan Solventes Líquidos e Inhalantes:** Creada en Octubre de 1998, la cual se conoce como “LA LEY CONTRA LA PEGA”, y regula la venta de la pega y su elaboración, con el objeto de que los menores no la utilicen como sustancia alucinógena.

j) **Ley General de Educación:** Se encuentra vigente desde 1996, y regula respecto al sistema educativo en general, en relación con el curriculum nacional, respecto a los educadores. En cuanto a educandos y padres de familia se establecen algunas regulaciones para la educación no formal y se enuncian los principios para la educación artística y física.

k) **Ley de Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad:** Creada en Mayo del año 2000, la cual incluye disposiciones relativas a los menores con discapacidades, con las cuales se pretende proporcionar a éstos igualdad de oportunidades en diferentes ámbitos de la vida social.

l) **Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos:** mediante la que se creó la Procuraduría Adjunta para los Derechos del Niño, la cual fue decretada en 1992.

m) **Ley del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor:** que se encuentra vigente desde Mayo de 1993, y dio nacimiento al instituto del mismo nombre, con el objetivo regular la ejecución y vigilancia del cumplimiento de la Política Nacional de Atención al Menor, así como también regular los medios para brindar protección integral a los menores. Estableciendo como medio para el logro de los objetivos del instituto la promoción de la participación de la familia y la comunidad, coordinando las acciones en cuanto a la protección integral de la niñez y adolescencia que sean realizadas por las municipalidades, organismos gubernamentales y no gubernamentales.

n) **Ley del Instituto Salvadoreño de Desarrollo de la Mujer:** Con la cual se creó el instituto conocido como ISDEMU, decretada en 1996, considerando entre sus disposiciones la problemática de la infancia, específicamente de las niñas y adolescentes.

o) **Decreto de Creación del Departamento de Familia** en 1997, **y de la División de Servicios Juveniles** en el año 2000, ambos como parte de la estructura de la Policía Nacional Civil.

2.4.4 Tratamiento Reglamentario.

a) **Reforma al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo de 1989**, a través de la cual se dió vida a la SECRETARÍA NACIONAL DE LA FAMILIA como el ente encargado de asesorar al Presidente de la República en temas relacionados con la niñez, la mujer, la familia y la tercera edad, y para enlazar a las instituciones encargadas de velar por la niñez salvadoreña, ya sean estos organismos públicos, privados, o agencias de cooperación. Entre sus principales atribuciones está la de dictar y orientar las Políticas Nacionales en materia de menores, en base a lo cual han sido creadas dos Políticas en dicha materia.

b) **Reforma al Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa**, realizada en 1992, por medio de la cual se creó la COMISIÓN DE LA FAMILIA, LA MUJER Y EL NIÑO, como la encargada de estudiar los proyectos de ley relativos a la familia, la mujer y la niñez.

2.4.5 Otros tratamientos normativos.

a) **Decreto Ejecutivo N° 111** de fecha 6 de Diciembre de 1993, por medio de la cual se creó el Consejo Nacional para la Atención Integral para las Personas con Discapacidad (CONAIPD).

b) **Decreto Ejecutivo de Creación del Consejo Nacional de Salud Mental**, de fecha 23 de Febrero del 2000, con el cual se ha pretendido

promover e impulsar estrategias de prevención, atención y curación de la salud mental de la población en una forma integral, particularmente la de los menores de edad.

Anteproyecto Del Código De La Niñez y La Adolescencia

En otro orden de ideas, debe mencionarse que desde el año 2001 se realizaron una serie de reuniones e investigaciones tendientes a la creación de una nueva normativa de protección más efectiva de los derechos de los menores en general, y también de los menores en situación de riesgo, de lo cual ha surgido el ANTEPROYECTO DEL CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA.

A través del proceso de construcción colectiva del anteproyecto de Código de la Niñez y de la Adolescencia que ha sido impulsado por la Secretaría Nacional de la Familia, la Asamblea Legislativa y la Corte Suprema de Justicia, se está generando un nuevo marco jurídico para los niños y adolescentes, a través del cual se pretende, sobre la base de la experiencia de aplicación de varios instrumentos normativos basados en la doctrina de la Protección Integral que sustenta la Convención Sobre los Derechos del Niño, la concreción en un solo cuerpo legal, de la normativa referente a los derechos, deberes, sistema de atención y mecanismos de exigibilidad ante la violación de los derechos de los niños y adolescentes, que posibilite en forma más efectiva el pleno goce y vivencia de sus derechos.

La legislación sobre la niñez y adolescencia, actualmente se encuentra

contenida en el área del Derecho de Familia, y específicamente, en su protección especial, cuando sus derechos son amenazados o vulnerados; y si bien es cierto se han experimentado algunos avances en cuanto al cumplimiento de la Constitución de la República y la Convención Sobre los Derechos del Niño, aún no se logra por medio de la legislación existente, abarcar la universalidad de los derechos de la niñez y adolescencia, y aún falta promover la participación de toda la sociedad para favorecer la protección y el desarrollo integral a favor de todos los niños y adolescente.

En igual forma, todavía deben establecerse los mecanismos de exigibilidad que sean necesarios, para que los derechos de los menores sean efectivos y generen una respuesta adecuada ante la creciente amenaza y vulneración de los mismos.

Es así como han sido realizados una serie de foros consultivos con la finalidad de tener conocimiento de la experiencia vivida en otros países de la región tales como Nicaragua, Honduras y Costa Rica en cuanto a la aplicación de normativas similares a la que se pretende aprobar en El Salvador.

A principios del año dos mil uno fue dado a conocer públicamente el anteproyecto del Código de la Niñez y la Adolescencia de El Salvador, por un Comité Nacional Coordinador conformado representantes de los tres Órganos del Estado, organizaciones no gubernamentales, iglesias y universidades, las cuales colaboraron en la elaboración del documento; dicho Comité fue representado por la Presidenta de la Comisión de la Familia, la Mujer y la Niñez de la Asamblea Legislativa, Blanca Flor Bonilla, la Secretaria de la misma, Carmen Elena Calderón de Escalón, la Primera Dama de la República, Lourdes

de Flores, y el Director General de la Unidad Técnica Ejecutiva, Rafael Flores y Flores. Según el Comité, esta nueva normativa busca regular los deberes y derechos de las personas menores de dieciocho años de edad, con el propósito de asegurarles una niñez más segura para que logren un desarrollo en todos los ámbitos del ser humano.

Esta nueva legislación de menores establece la creación de un Sistema Nacional de Protección a la Infancia y la Adolescencia (SINAPINA) que tendrá como finalidad establecer los mecanismos necesarios para el cumplimiento de las políticas, planes y programas de atención integral a los derechos de la niñez y la adolescencia en El Salvador. Asimismo esta nueva legislación propone la creación de tribunales de la niñez y la adolescencia, los que deberán tratar situaciones de violación de los derechos de los menores, como discriminación, abusos de autoridad, explotación sexual y laboral, entre otras. Estos nuevos tribunales comenzarán a funcionar en San Salvador, San Miguel y Santa Ana.

Pero a pesar de la creación de los nuevos tribunales de la niñez, las situaciones de tipo penal continuarían siendo abordadas por los Tribunales de Menores, aplicando la Ley del Menor Infractor, según lo manifestado en el marco de la presentación del anteproyecto por el representante de la Unidad Técnica Ejecutiva, Rafael Flores y Flores.

El 30 de Mayo del 2002, la Primera Dama de la República, Lourdes de Flores, presentó a la Asamblea Legislativa el anteproyecto de Código de la Niñez y Adolescencia, asegurando que dicha normativa vendrá a ser el complemento de lo que ya ofrece la Convención Sobre de los Derechos del Niño, la cual ha sido ratificada por el Estado salvadoreño desde hace varios

años.

Actualmente en la Comisión de la Familia, la Mujer y la Niñez de la Asamblea Legislativa ya se encuentra en estudio el anteproyecto de dicho Código de la Niñez, el cual está compuesto por tres libros así: LIBRO PRIMERO, de los derechos, deberes y garantías de los niños, niñas y adolescentes; LIBRO SEGUNDO, relativo al Sistema Nacional de Protección a la Niñez y la Adolescencia; y LIBRO TERCERO, relativo a los mecanismos de exigibilidad en sede judicial y administrativa.

Naturalmente el anteproyecto del Código de la Niñez y la Adolescencia ha generado diversas reacciones en los diferentes sectores de la sociedad salvadoreña, encontrando a su paso muchas opiniones en su contra. Tal es el caso de la Iglesia Católica salvadoreña, que a través de la Conferencia Episcopal emitió a finales del año 2002 un comunicado con el que se inició un enfrentamiento entre el Estado y la Iglesia, ya que ésta calificaba como “discutible” la necesidad de la existencia del Código de la Niñez y la Adolescencia. En la carta que los Obispos hicieron llegar a la Asamblea Legislativa, se acusaba a los redactores del anteproyecto de permitir que “el Estado se interponga entre padres e hijos”, al abrir la puerta a que la educación sexual en las escuelas no tenga un marcado componente moral y que además se “menoscabe la autoridad parental”; justificando con argumentos doctrinales su oposición a un código que consideran “contrario en varios de sus artículos a principios éticos fundamentales”. (Publicado en La Prensa Gráfica, 1 de Octubre 2002)

Después de presentar el comunicado, diputados de diferentes partidos políticos y representantes de organizaciones civiles confirmaron su total

respaldo a la iniciativa del anteproyecto del código, la cual es liderada por la Secretaría Nacional de la Familia (SNF). El texto se encuentra actualmente en fase de discusión en la Comisión de la Familia, la Mujer y la Niñez, y ha sido sometido en el último año a sucesivas consultas con especialistas en diferentes aspectos relacionados con la educación, el cuidado y la protección de la niñez y la adolescencia.

Según lo manifestado por Arzobispado de San Salvador, el código lleva a “la sovietización de la familia”, ya que no menciona el aspecto espiritual de la persona.

Entre los principales puntos criticados por la Conferencia Episcopal se encuentran los siguientes: “Los padres tienen derecho a exigir, durante la minoridad, que sus hijos vivan de acuerdo con los valores culturales en los que los educan.”; “La única salud sexual benéfica para niños y adolescentes consiste (...) en guardar la continencia sexual y el desarrollo de la virtud de la castidad.” Y entre los puntos que atacan en el contenido del Código se encuentran: “Art. 25. El Estado (...) debe adoptar todas las medidas necesarias para brindar información, prevención, protección y atención adecuada en relación con la salud sexual y reproductiva de los niños.” “Art. 31. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a expresar su opinión libremente en el ámbito familiar, comunitario y social, así como a asociarse y reunirse de conformidad con la ley.”

El documento eclesial, de 19 puntos, criticó que en el código "se abra la puerta a enseñanzas de dudosa moralidad" en las escuelas, y defiende una solución del problema de los abusos intrafamiliares "atendiendolo como un

problema familiar, y no enfrentando a padres e hijos” como consecuencia de la judicialización de dichos problemas”.

Aunque la SNF tardó tres días en pronunciarse respecto a estas críticas, organismos como UNICEF, la Fundación Olof Palme, FESPAD y CEMUJER, no tardaron en reaccionar, y no todos lo hicieron para defender el anteproyecto. Así por ejemplo, representantes de la Fundación Olof Palme coincidieron en afirmar que los únicos problemas del texto podrían ser "de forma, pero nunca de fondo". En esa misma línea, la Fundación para el Estudio de la Aplicación del Derecho (FESPAD), criticó que el proceso de elaboración del anteproyecto haya sido "hermético en algunas etapas", y que se hubiera excluido voluntariamente de él a sectores implicados, como el de los jueces y magistrados de menores, que habían expresado en repetidas ocasiones, según FESPAD, su intención de hacer observaciones.

Pero la principal crítica de FESPAD, no es de hecho al contenido del anteproyecto, sino a su propia existencia, ya que en declaraciones a diferentes medios, voceros de la asociación criticaron que se trate de suplir con "mas leyes" la falta de iniciativa y voluntad política que, según ellos, ha caracterizado en materia de protección de la niñez a los últimos gobiernos. Y en tal sentido afirman que "La idea de un código que compacte la legislación existente es interesante, pero no garantiza nada", puesto que según ellos para eso ya se creó el Código de Familia y la Ley del Menor Infractor, pero no se han llevado a la práctica los principios que recogen, por falta de dotación presupuestaria y de concreción de atribuciones de los organismos públicos implicados.

Por su parte, también la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos ha formulado varias observaciones generales, al anteproyecto del Código de la Niñez y la Adolescencia, las cuales constituyen apreciaciones globales sobre el contenido del anteproyecto. Dichas observaciones se encuentran contenidas en un comunicado enviado a la Asamblea Legislativa con fecha cuatro de Julio del 2002. Primeramente se refiere la Procuradora a la definición jurídica que dicho Código hace de persona humana, de niñez y adolescencia, y en tal sentido expresa que “Dentro del proyecto, la visión de la niñez como sujeto de responsabilidades, y la no distinción entre niños, niñas y personas no nacidas, conlleva a desarrollar normas que no solo son atentatorias contra la niñez, sino que rayan en lo absurdo. Para el caso, no es lógico exigir conciencia sobre la normativa nacional e internacional a un “niño de doce años”, o a un “cigoto” de una semana de concebido, tal como lo pretende el artículo 38 del proyecto”.

Continua manifestando dicho documento: “La lógica de incluir a las personas no nacidas dentro de la misma categoría de niñez, no solo es un error jurídico, por cuanto se equipara a dos grupos que no son iguales y por tanto merecen distinto tratamiento y protección, sino que hace que los derechos y responsabilidades salgan de todo contexto lógico, y por tanto que no se cuente con un efectivo mecanismo de protección para los no nacidos y para los infantes”

En cuanto a la técnica normativa empleada en la elaboración del anteproyecto, considera en síntesis la Procuradora que el mismo adolece de faltas no solo en la redacción sino también en su estructura, lo cual genera confusión en la interpretación de las disposiciones, perdiendo así su eficacia.

Entre los principales déficits normativos señala los siguientes: el uso excesivo de principios, la recopilación de normas de otros cuerpos legales, y el respeto a la jerarquía de las fuentes del derecho determinadas en la Constitución.

Asimismo, con respecto a los derechos de la niñez y la adolescencia considera que dentro de los mismos existen diferentes bienes jurídico tutelados, lo cual implica diferentes acciones del Estado para la protección de cada uno de ellos según su naturaleza; sin embargo el anteproyecto del Código desarrolla la protección de los derechos de los niños sin ningún tipo de distinción, dándole el mismo valor a los diferentes bienes jurídicos.

Además, en lo que se refiere a las responsabilidades que del Código de la Niñez se derivan para los niños, la familia, la comunidad y el estado, advierte la procuradora que el proyecto establece una serie de obligaciones para la infancia, que rompen con el esquema de protección de la niñez, ya que se pretende que todo niño o niña conozca, comprenda y respete el contenido de todo el ordenamiento jurídico nacional e internacional, siendo que tales responsabilidades deberían recaer principalmente en los adultos.

También están las críticas que el sector de los Jueces y Magistrados relacionados con el ámbito de familia le hacen al anteproyecto del Código de la niñez, y algunos de ellos han manifestado a los medios de comunicación que el texto del Código de la Niñez considera al infante con derechos absolutos, independientemente de la situación familiar, “mientras que el Código de Familia regula la situación del niño con sus propios derechos, pero integrado a la familia”.

Asimismo, consideran que no es congruente que se cree un texto legal más, mientras se sigue manteniendo “la falta de voluntad política para integrar los sistemas de protección de la familia y la niñez ordenados por las actuales leyes”. (Según publicación aparecida en El Diario de Hoy a mediados del 2002)

Agregan que el artículo 400 del Código de Familia señala que los sistemas nacionales de protección integral los conformarán 10 instituciones gubernamentales, incluyendo las de carácter social, pero hasta hoy, eso no se ha cumplido y cada institución funciona aisladamente.

Entre los argumentos técnicos que los Jueces de Menores señalan en contra del proyecto de Código de la Niñez, se tiene que el nuevo Código lesiona artículos de la Constitución y contradice varias leyes secundarias, y específicamente se refieren a los siguientes puntos:

- El Código de la Niñez dispone que niño y niña son los que tienen hasta 12 años de edad, y adolescentes los que tengan de 12 hasta 18 años; en cambio el Código de Familia dice que son niños todos los menores de 18 años de edad.
- Según el Código de Familia, es ésta la principal responsable de la protección del menor. El código de la Niñez dice que es el Estado.
- La protección de la niñez y la familia se dejan a la SNF y al ISPM. La Constitución la atribuye a la Procuraduría General de la República.

CAPITULO 3. INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES Y ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES INVOLUCRADAS EN LA ATENCION A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA.

3.1 INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES.

3.1.1 Secretaria Nacional De La Familia.

Esta Secretaria fue creada como una institución gubernamental, encargada de velar por los problemas de la mujer, niños y personas de la tercera edad. Sirve como enlace entre las instituciones encargadas de velar por los derechos de la niñez salvadoreña.

Tiene la facultad y atribución de crear Políticas en materia de menores, en base a lo cual creó la Política Nacional de Atención al Menor, que luego es ejecutada por el Instituto Salvadoreño de Protección al Menor. Dentro de la Secretaria existe una área especializada para la niñez y adolescencia. Actualmente esta trabajando en diferentes programas y uno de ellos es el programa denominado “PAÍS JOVEN” que tiene como misión principal: “Crear espacios de participación y las condiciones necesarias para desarrollar integralmente a la niñez, adolescencia y juventud, en todos los ámbitos de actuación, entre ellos el deporte, la recreación, la salud, la educación, el trabajo productivo, el arte, medio ambiente, trabajo voluntario, valores, y otros, en un marco de cooperación interinstitucional horizontal y de gobernabilidad local”.

Todo esto con el objetivo de Crear espacios de participación para la niñez, adolescencia y juventud en el marco del cumplimiento de sus derechos y deberes, además crear las oportunidades para que puedan desarrollarse integralmente por medio del desarrollo de componentes, tales como: Deporte, cultura, arte, música, teatro, danza, orientación y formación técnica apropiada, valores, salud física y mental, género, educación formal y no formal, violencia intra familiar, maltrato infantil, entre otros. (34)

Entre las instituciones participantes en el programa País Joven están: La Secretaría Nacional de la Familia que es la coordinadora y le da seguimiento al “Programa País Joven”, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Instituto Salvadoreño de Formación Profesional, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo, Ministerio de Educación, Instituto Nacional de los Deportes, Instituto Salvadoreño de Protección al Menor(ahora ISNA), Consejo Nacional para la Cultura y el Arte, Instituto Salvadoreño de Desarrollo de la Mujer, y FUNDASALVA.

También tiene en marcha el programa de “Escuela Saludable” desde Junio de 1995 conjuntamente con los Ministerios de Salud Pública y Asistencia Social, Educación, Obras Públicas, Agricultura y Ganadería, Hacienda, Gobernación, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local y la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados. Este programa tiene como objetivo el de lograr cubrir las necesidades básicas en salud, educación, alimentación, nutrición e

infraestructura de la población escolar de las escuelas públicas rurales del país.
(35)

3.1.2 Instituto Salvadoreño Para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia. (ISNA)

El ISNA, fue creado como una institución autónoma en lo técnico, financiero, administrativo, con personalidad jurídica y patrimonios propios, con la misión de ejecutar y vigilar el cumplimiento de la “Política Nacional de Atención al Menor” y brindar protección integral al menor. Pero ahora en día consideran otra misión como lo es la de "Desarrollar, coordinar y supervisar un sistema participativo a nivel nacional, de atención, prevención y protección integral de la niñez y la adolescencia, que garantice el cumplimiento de sus derechos, deberes y necesidades":

En el marco del cumplimiento de la ley y como ente ejecutor de la Política de Atención al Menor, este Instituto ha creado diferentes programas, tales como el programa denominado “Atención Inmediata y en Medio Abierto”, que tiene como objetivo responder oportunamente a la denuncia de la amenaza o violación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, por medio de la investigación y verificación de casos. En ese contexto se albergan temporalmente a niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos. (36)

Entre los servicios que actualmente presta el ISNA, están: Atención inmediata y oportuna a la denuncia de amenaza o violación de los niños, niñas y adolescentes, por medio de la investigación y verificación de casos; proporciona albergue a los niños, niñas y adolescentes, a quienes se le ha vulnerado alguno de sus derechos; da apoyo, orientación psico-social y jurídica

a niños, niñas y adolescentes y sus familias dentro del proceso de seguimiento del caso, en su ambiente familiar y social; promueve para los niños y niñas carentes de familia biológica idónea para su protección, una familia sustituta que le garantice protección integral y el goce de sus derechos fundamentales. Ello es aplicable a niños y niñas internos bajo la Protección del ISNA o del Tribunal de Familia; proporciona atención integral a los niños, niñas y adolescentes internos, según el modelo "Atención a los Centros de Protección, Casas y Hogares del ISNA"; participa con la Procuraduría General de la República en la ejecución del Programa de Adopciones; alberga y atiende a menores infractores, según el modelo "Plan de Acción de los Centros Reeducativos", en el cual se contempla atención psicológica, social, técnico vocacional, familiar espiritual y recreativa. Ello se ejecuta en medio abierto y cerrado, según disposición judicial. (37)

El ISNA, ha creado también el SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA INFANCIA (SIPI), que es un sistema de información que colecta datos sobre niños, niñas y adolescentes atendidos por las instituciones de protección a la infancia en El Salvador, sus familias y los centros que los atienden. Es así un sistema estadístico y de indicadores que facilita la definición de políticas institucionales, la toma de decisiones y la integración de datos que posibilitan el monitoreo, y cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño de los Programas que desarrolla el ISNA, y otras entidades de atención a la infancia y adolescencia. (38)

3.1.3 Órgano Judicial.

En el marco del cumplimiento de la Constitución de la República, la Convención de los Derechos del Niño y leyes secundarias de la República, se crearon competencias judiciales en materia de Familia y menores. Existen 22 Juzgados de Familia en Primera Instancia y tres Cámaras de Segunda Instancia, distribuidos en todo el territorio nacional. También 20 Juzgados de Menores, 5 de Ejecución de Medidas al Menor y tres Cámaras de Segunda Instancia, que también se distribuyen en todo el territorio nacional.

También el Órgano Judicial cuenta con una Oficina de Apoyo a la Justicia Juvenil(OAJJ), cuya misión es la de Promover la participación de las organizaciones comunitarias en acciones y actividades formativas de especialización multidisciplinaria con la finalidad de proponer políticas de prevención y de atención socio jurídica de la niñez y adolescencia y así fortalecer la protección de los derecho de éstos y éstas.

Esta Oficina cuenta con unidades de apoyo como lo son:

➤ **UNIDAD DE EDUCACIÓN:** Realización de acciones de carácter educativo, tales como talleres, conferencias, panel foro, círculos de estudio, charlas, dramatizaciones, convivios de niñas y jóvenes etc. para fomentar, promover y dar a conocer el pensamiento filosófico, jurídico y social del Sistema de Justicia Juvenil; con la finalidad de orientar y sensibilizar sobre la prevención del delito y así colaborar a minimizar la violencia juvenil.

➤ **UNIDAD DE ASISTENCIA TÉCNICA A TRIBUNALES:** Concertar, coordinar, planificar y desarrollar acciones conjuntas con la multidisciplinaria de las instituciones del Sistema. Así como también dar seguimiento al desempeño del

personal técnico administrativo de los Tribunales de Menores y Ejecución de Medidas, y proporcionar el apoyo técnico-metodológico en coordinación con el Juez.

➤ **UNIDAD DE PROYECTOS Y PROGRAMAS:** Apoyar a las diferentes instituciones que conforman el Sistema de Justicia Juvenil en el diseño y gestión de proyectos o programas tendentes al fortalecimiento técnico y operativo de dicho sistema, así como también asesorar y acompañar a las redes locales de apoyo a la niñez y adolescencia en la coordinación de programas de prevención de violencia y delincuencia juvenil.

➤ **UNIDAD DE INVESTIGACIÓN:** La organización, la planificación y la investigación sobre la situación sociocultural y jurídica de los menores en el marco de apoyo a la justicia juvenil es el objetivo de esta unidad.

➤ **UNIDAD DE COMUNICACIONES:** Esta unidad es la que se encarga de la divulgación de las actividades realizadas en la OAJJ a través de revistas, boletines, entrevistas, así como también brindar apoyo técnico a las diferentes unidades que forman la oficina.

3.1.4 Órgano Legislativo.

En el Órgano Legislativo existe la Comisión de la Familia, la Mujer y la Niñez, a la cual le compete el estudio y análisis de la legislación de fomento y protección a la integridad, unidad de la familia y los miembros de ésta, así

como también la legislación sobre adultos mayores y la que se relaciona a todas las entidades que tienen que velar por el fortalecimiento y protección a la dignidad de la familia, las mujeres y los menores; dictamina sobre el informe de labores que presenta el Procurador General de la República. (39)

3.1.5 Fiscalía General de la Republica.

Dentro de la estructura organizativa de la FGR, se han creado unidades especializadas tales como:

➤ **UNIDAD DEL NIÑO Y LA MUJER**, la cual se encarga de la Protección legal a las victimas de violencia Intrafamiliar y de los delitos vinculados con la familia, los niños, niñas y adolescentes.

➤ **DEPARTAMENTO DEL MENOR INFRACTOR**, que se encarga del ejercicio de la acción penal o abstenerse de ella, en los casos de delitos cometidos por las personas sujetas a la Ley del Menor Infractor, cuyas edades oscilan entre doce y dieciocho años. (40)

3.1.6 Procuraduría Adjunta Para los Derechos de la Niñez.

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, es una institución integrante del Ministerio Público, de carácter permanente e independiente, con personalidad jurídica propia y autonomía administrativa. (Art. 2 de la Ley de la Procuraduría Para la Defensa de los Derechos Humanos y Art. 5 de su Reglamento).

El objeto de la Procuraduría es velar por la protección, promoción y educación de los Derechos Humanos, y por la Vigencia irrestricta de los mismos. (Art. 6 del Reglamento de la Procuraduría)

Dentro de la Procuraduría Para la Defensa de los Derechos Humanos, esta la “Procuraduría de Adjunta para la Defensa de los Derechos del Niño”, dirigida por un Procurador que tiene a su cargo la promoción, garantía y supervisión del respeto a los Derechos del Niño, a efecto de asegurarle condiciones humanitarias de vida y el desarrollo pleno de su personalidad. (Art. 19 del Reglamento de la Procuraduría).

Al Procurador de los Derechos del Niño, especialmente le corresponde colaborar en la elaboración de Proyectos de ayuda internacional para la niñez; vigilar que los procedimientos de adopción de niños por extranjeros se sigan de acuerdo a la Ley, y llevar un registro de niños internos en centros de protección y readaptación.

En el área de tutela y en cumplimiento a la obligación de vigilar y supervisar la actuación de diversas instituciones del Estado que trabajan la temática de la niñez, esta Procuraduría Adjunta realiza visitas a diferentes instituciones a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones que esta tiene en la protección a los derechos de la niñez, la promoción de estos derechos y la prevención de violaciones a los mismos. (41)

3.1.7 Policía Nacional Civil.

Dentro de la Policía Nacional Civil, se ha creado la División de Servicios Juveniles y Familia, como parte de su misión de prevenir a la niñez y adolescencia, contra la violencia juvenil y las Drogas. De acuerdo a datos proporcionados por la PNC, se atendió durante el 2002 un total de 91 mil 721 estudiantes en 597 centros educativos a nivel nacional.

También desarrolla labores preventivas y de acercamiento a la comunidad, interviene en forma directa cuando se comete un delito o falta a un niño, niña o adolescente, esto para darle cumplimiento a la Ley Contra la Violencia Intrafamiliar.

Dicha División crea y ejecuta el “Programa de Saneamiento en la Relación Familiar”, en el que incluye la atención a los conflictos intrafamiliares a través del TELÉFONO AMIGO. (42)

3.1.8 Procuraduría General De La Republica.

La Procuraduría General de la República es una Institución que forma parte del Ministerio Público, de carácter permanente e independiente, con personalidad jurídica y autonomía administrativa, con domicilio en la ciudad de San Salvador y para efectos de la prestación de los servicios cuenta con Procuradurías Auxiliares en todo el país.

Corresponde a la Procuraduría General de la República, velar por la defensa de la familia, de las personas e intereses de los menores, incapaces y adultos mayores; conceder asistencia legal y atención psicosocial de carácter

preventivo; representar judicial y extrajudicialmente a las personas en defensa de la libertad individual y de los derechos laborales; representar judicial y extrajudicialmente a las personas, especialmente de escasos recursos económicos, en materias de Familia y de derechos reales y personales(Art. 2 y 3 de la LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA).

Dentro de la Procuraduría se ha creado la Unidad de Defensa de la Familia y el Menor la cual tiene como funciones: (Art. 22 LOPGR)

1.- Velar por el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las relaciones de familia, cumpliendo los procedimientos administrativos y judiciales para su observancia.

2.- Velar porque dentro de la fase administrativa, se efectúen los mecanismos de conciliación y mediación a fin de que se concluya en esta etapa los reconocimientos de los menores, cuotas alimenticias, salidas de menores y todas aquellas diligencias que dentro de esta fase puedan agotarse.

3.- Verificar el cumplimiento de la obligación de alimentos y el correcto destino de dicha pensión en beneficio de las personas alimentarias y gestionar administrativamente o judicialmente el pago de la misma.

4.- Promover los juicios o diligencias de jurisdicción voluntaria o contenciosa que sean necesarios, ante los Juzgados de Familia, interponiendo los recursos y providencias de derecho que procedieren.

5.- Representar Judicialmente a la parte demandada en el proceso de divorcio cuando ésta lo solicitare, excepto cuando la Procuraduría represente a la parte actora.

6.- Proporcionar asistencia legal a las personas víctimas de violencia intrafamiliar de conformidad a la normativa de familia, brindando atención psicosocial a los miembros del grupo familiar que resulten afectados.

7.- Proveer servicios notariales necesarios a fin de garantizar la protección de la familia y el menor.

3.2 ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

3.2.1 En el ámbito nacional.

3.2.1.1. Fundaniños.

Esta Fundación fue creada en junio de 1999, como una institución privada sin fines de lucro, apolítica, ecuménica y con carácter permanente.

Su objetivo primordial es coordinar e impulsar programas preventivos y de rehabilitación, ya existentes, en las diferentes instituciones que trabajan en favor de la niñez salvadoreña en riesgo, como niños de la calle, envueltos en drogadicción, prostitución infantil y maras, entre otros. (43)

Dicha Fundación surgió de un grupo de empresarios, organizaciones y personas de la sociedad civil, preocupadas por apoyar programas dirigidos a beneficiar a niños y niñas que se ven constantemente amenazados por sufrir diferentes tipos de marginación social.

Para dar vida a sus proyectos, cuentan con el apoyo y respaldo de toda la ciudadanía salvadoreña. Entre estos la Empresa Privada, Instituciones de Gobierno, iglesias, ONG´s, medios de comunicación, Instituciones afines, países amigos y personas particulares que desean contribuir con esta causa en beneficio de la niñez salvadoreña (44)

3.2.1.2 Homies Unidos

Homies Unidos, fue creada el 2 de noviembre de 1996, con un grupo de jóvenes provenientes por lo menos de quince pandillas de alto riesgo. Es una organización autónoma apolítica, y no religiosa que ofrece a estos jóvenes oportunidades positivas y productivas para disminuir la violencia y las drogas. (45)

Homies Unidos ofrece tres componentes para la integridad de sus miembros, potenciando la capacidad y creatividad de los jóvenes:

- Prevención
- Educación
- Salud Física y Mental.

Cuentan con una red local en el Municipio de Mejicanos, formada por un conjunto de instituciones que unen sus esfuerzos para planificar y desarrollar acciones con objeto de solucionar problemas de la niñez y juventud. El objetivo es fortalecer la coordinación institucional entre organismos gubernamentales y de la sociedad civil para promover la prevención de la violencia y la reinserción social en beneficio de la niñez y la juventud del municipio de mejicanos. (46)

3.2.2. En el ámbito internacional.

Existen diversas organizaciones en el ámbito internacional que tienen como función principal velar por la protección de los menores en diferentes países. Organizaciones que de alguna manera están relacionadas con El Salvador, y que han intervenido en la creación de las políticas estatales de atención al niño, niña y adolescente. Entre estas organizaciones se pueden mencionar:

3.2.2.1. Instituto Interamericano del Niño (IIN)

El Instituto Interamericano del Niño es un organismo especializado de la Organización de los Estados Americanos (OEA), encargado de promover el estudio de los temas relativos a la maternidad, niñez, adolescencia y familia en América, y la adopción de las medidas conducentes a su solución. Son miembros del Instituto Interamericano del Niño los Estados miembros de la

Organización de los Estados Americanos, entre estos se encuentra El Salvador.
(47)

El Instituto, como organismo especializado a nivel interamericano, disfruta de la más amplia autonomía técnica en la planificación y realización de sus objetivos, dentro de los límites que fijan la Carta de la Organización, las Normas para la Aplicación y Coordinación de las Disposiciones de la Carta sobre Organismos Especializados Interamericanos, y su respectivo estatuto. Sus fines primordiales son la promoción y la cooperación con los gobiernos de los Estados miembros en el establecimiento y desarrollo de las actividades que contribuyen a la adecuada formación integral del menor, en los pueblos de los Estados Americanos; colaborar con las administraciones nacionales de los países americanos, sus instituciones y personas, con los órganos de la Organización de los Estados Americanos y otras instituciones internacionales que directa o indirectamente contribuyan al mejoramiento de las generaciones futuras y promover la cooperación de los gobiernos de los organismos nacionales y de los internacionales; Estimular y ayudar a los gobiernos de los Estados miembros a crear, ampliar y mejorar las instituciones y servicios destinados a la protección y bienestar de la maternidad, la niñez, la adolescencia, la familia y la comunidad, particularmente en los medios suburbanos y rurales, proporcionándoles el asesoramiento, la ayuda técnica y la cooperación que soliciten o acepten. (48)

3.2.2.2. Visión Mundial Internacional.

World Visión, fue fundada en 1950 por el Dr. Bob Pierce, con el propósito

de ayudar a los niños huérfanos a causa de la guerra de Corea. A partir de entonces, World Visión se ha envuelto no solamente en la asistencia a niños, sino también en la transformación de comunidades a través de programas de provisión de agua, educación de salud, agricultura, desarrollo económico y desarrollo de liderazgo cristiano estratégico. (49)

Los fondos para estos proyectos provienen de donaciones realizadas voluntariamente por personas particulares, empresas privadas, organizaciones, fundaciones, iglesias y gobiernos, que confían en la gestión de Visión Mundial.

3.2.2.3. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (UNICEF)

Es un Organismo que forma parte de la estructura de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se fundó en 1946 y en sus inicios fue un organismo de socorro para la infancia de la Europa devastada por la guerra, ahora se ha convertido en un importante aliado en las actividades en pro del desarrollo, cuya misión consiste en trabajar en favor de la niñez, y proteger las vidas de los niños del mundo. (50)

La UNICEF opera en 162 países, regiones y territorios, inspirándose en las normas y principios de la Convención Sobre los Derechos de los Niños, tiene como objetivo crear las condiciones necesarias para que los niños y las niñas puedan vivir existencias felices, saludables y dignas. (51)

A fin de aumentar sus posibilidades de trabajar en todo el mundo en pro de la niñez, la UNICEF colabora con los gobiernos, las comunidades y

organizaciones de la sociedad civil locales, las familias y los propios niños y niñas.

En el año 2001, la UNICEF amplió aún más el alcance de sus operaciones al fundar junto a otros cinco aliados el Movimiento Mundial en favor de la Infancia, una coalición de organizaciones e individuos de todas las edades y de todo el mundo dedicada a promover los derechos de la niñez y a cambiar el mundo con los niños. El Movimiento puso en marcha la campaña “Decir si por los Niños” que alienta a todas las personas en todos los rincones del planeta a hacer todo lo posible por apoyar diez medidas fundamentales para mejorar las vidas de los niños y adolescentes del mundo. (52)

En 1996, la Junta Ejecutiva de la UNICEF aprobó una declaración sobre la Misión de la UNICEF, donde se afirma que la UNICEF "se guía por lo dispuesto en la Convención Sobre los Derechos de los Niños, y se esfuerza por conseguir que esos derechos se conviertan en principios éticos perdurables y normas internacionales de conducta hacia los niños". (53)

La UNICEF, que tiene su sede central en la ciudad de Nueva York, realiza sus tareas por medio de ocho oficinas regionales y 126 oficinas de países que abarcan más de 160 naciones, territorios y regiones, entre ellos El Salvador.

En El Salvador, la UNICEF trabaja estrechamente con el sistema de las Naciones Unidas, el Gobierno nacional y las autoridades locales. Para la UNICEF El Salvador es un país destruido por la pobreza, la degradación ambiental y el exceso de población y apenas alejado de un largo historial de

guerras, dos terremotos de gran magnitud que hundieron aún más al país en el 2001.

Entre las iniciativas que el UNICEF ha echado a andar en el país están: la creación de Defensorías de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, que es un grupo de jóvenes voluntarios que ayudan a niños, niñas y adultos traumatizados a reponerse de las secuelas emocionales. Esta iniciativa de la UNICEF, que se puso en marcha en 1989 después de los estragos del Huracán Mitch, reconoce el potencial de liderazgo de los niños y niñas, no sólo en cuanto a la reacción ante los desastres naturales, sino también en calidad de arquitectos del futuro. También es uno de los principales abastecedores de vacunas en su carácter de miembro de la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización , en coordinación con Organización Panamericana de la Salud, la Organización Mundial de la Salud, el Programa Mundial de Alimentos y otras organizaciones de socorro como la Cruz Roja. (54)

3.2.2.4. Fundación de Protección al Niño “OLOF PALME” .

Es una institución que fue creada en 1983, teniendo como misión la de promocionar y organizar a la niñez y juventud, y que se contribuya en un movimiento social en la defensa de sus derechos.

Como Institución se encarga de velar por la protección integral de todo niño o niña, que se encuentre en estado de peligro, abandono y toda situación que menoscabe su dignidad humana y que lesione sus derechos.

En El Salvador han creado programas de crédito que beneficia a los niños y niñas, así como también a sus padres. La protección que brindan da cobertura principalmente a los niños trabajadores y de la calle.

3.2.2.5. Plan El Salvador.

PLAN EL SALVADOR, pertenece a la organización Plan Internacional, una de las organizaciones de desarrollo sin fines de lucro más grandes y con más experiencia del mundo dedicada a los niños y sin afiliación política, religiosa o gubernamental.

Fundada en España en 1937, para proveer comida, alojamiento y educación para algunos de los miles de niños / as huérfanos / as durante la Guerra Civil en España, y descubrió poco después que la necesidad de su trabajo se incrementó drásticamente por los números gigantescos de niños / as desplazados durante la Segunda Guerra Mundial. Plan trabaja hoy con alrededor de 1 millón de niños y niñas, sus familias y sus comunidades en los países en vías de desarrollo.

Plan trabaja en países en vías de desarrollo y nuestro criterio de selección para estos países incluye la tasa de mortalidad infantil, el producto nacional bruto y la tasa de escolarización entre otros factores. También es importante que exista en el país una cierta estabilidad política para garantizar la efectividad de sus proyectos.

Los programas de desarrollo se financian principalmente a través del patrocinio de niños, pero también a través de donaciones y subvenciones de los gobiernos, organizaciones, empresas y particulares. La visión de Plan es la de un mundo en el que la niñez pueda desarrollar todo su potencial en sociedades que respeten los derechos y la dignidad de las personas. Su misión es luchar por lograr mejoras duraderas en la calidad de vida de los niños y las niñas marginados en países en vías de desarrollo por medio de un proceso que une a los pueblos de diferentes culturas.

Su forma de trabajo es a través de patrocinios. El patrocinio es una forma de ayuda personal y efectiva. Se patrocina a un niño, pero se ayuda a toda la comunidad en la que él vive. El trabajo que realiza Plan en el área del niño patrocinado consiste, entre otros, en la mejora de la salud, de la educación y del entorno en el que vive el niño haciendo que las comunidades puedan tener agua potable y ayudando a las familias a obtener sus propias fuentes de ingresos.

El área geográfica donde trabaja Plan en El Salvador, se ubica en los departamentos de Chalatenango, Cabañas, La Libertad y San Salvador cada uno con los cuales cuenta con una Unidad de Programas, atendiendo aproximadamente un total de 432 comunidades en 62 de las 82 municipalidades comprendidas en esos Departamentos, beneficiando tanto a los 33,190 niños y niñas afiliadas como a sus familias y comunidades.

Es importante mencionar que existe más actores tanto a nivel gubernamental, de cooperación internacional pública y privada, así como

organizaciones de la sociedad civil que se encuentran inmersos en el esfuerzo de propiciar mejores condiciones y espacios de participación real a la juventud salvadoreña.

CAPITULO 4. HIPOTESIS DE TRABAJO

4.1 PRESENTACION DE LA HIPOTESIS DE TRABAJO

4.1.1. Formulación y explicación de la hipótesis de trabajo

La hipótesis de trabajo que se ha sometido a verificación durante el desarrollo de la investigación es la siguiente: “En el periodo 1993-2001 existieron diversas violaciones a los derechos de los menores en el municipio de San Salvador. Esto se ha debido principalmente a las Ineficaces políticas publicas y concretamente a la Ineficacia de la Política Nacional de Atención al Menor”.

Se ha tomado el periodo 1993-2001, por ser el período en que estuvo vigente la “Política Nacional de Atención al Menor” que sirve de punto de referencia en la delimitación temporal, además por ser un periodo razonable en cuanto a su extensión y por lo tanto factible para analizar la situación de los menores y sus derechos durante el mismo, y con respecto a ese período someter a comprobación la hipótesis planteada.

El municipio de San Salvador, alberga una población aproximada de 2,134 hab./km², y es donde se registra mayor número de violaciones a los derechos de los menores de acuerdo ha estudios realizados por algunas instituciones encargadas de velar por los menores en El Salvador, tales como la Fundación Olof Palme, UNICEF, Save the Children y otras, como se expresa en el marco coyuntural, además es este departamento el domicilio de las principales instituciones involucradas en el trabajo de la niñez. Y es por ello que se toma dicho municipio para obtener la muestra.

Como Política Nacional de Atención al Menor, se entenderá el conjunto de orientaciones, medidas de acción e identificación de recursos definidos por el Estado, la Comunidad organizada y la familia para atender las necesidades de los menores, proteger y cumplir los derechos de estos.

Y la institución encargada de la creación de las Políticas Públicas en relación a los menores es la Secretaría Nacional de la Familia.

4.1.2. Extremos de Prueba

De la hipótesis de trabajo formulada se ha pretendido probar los siguientes extremos:

- Primer extremo, que constituye el efecto: “Ha existido diversas violaciones a los derechos de los menores en el periodo de 1993-2001, en el municipio de San Salvador”.
- Segundo extremo, que contiene la causa: “Las políticas públicas creadas no han sido eficaces para mejorar la calidad de vida de los menores lo cual permite los altos índices de violaciones a los derechos de los menores”
- Tercer extremo, que representa la relación causal: “Las diversas causas de violaciones a los derechos de los menores se ha debido principalmente a la Ineficaz Política Nacional de Atención al Menor”.

4.1.3. Fundamentación de la Hipótesis

Se afirma que han existido diversidad de formas de violaciones a los derechos de los menores debido a la ineficacia de las políticas Públicas y concretamente a la Ineficacia de la Política Nacional de Atención al Menor , por que a partir de el marco de análisis, específicamente en el marco coyuntural, se reflejan datos significativos de violaciones a los derechos de los menores, por ejemplo del derecho a la salud que presenta porcentajes alarmantes de violaciones por muertes de menores de 0-5 años de edad debido a la epidemia del dengue hemorrágico que afecto en un porcentaje del 95% a la población infantil en las edades mencionadas, por no tomar el Estado las medidas necesarias y evitar ese elevado porcentaje de muerte; también violaciones al derecho a la educación que tienen los menores, reflejado en los porcentajes de

deserción escolar de menores porque tienen que trabajar para ayudar económicamente a su familia, debido a la pobreza en que viven muchos de los hogares salvadoreños. La política mencionada le impone al Estado, la comunidad organizada y a la familia, la obligación de velar y adoptar las acciones y medidas necesarias para evitar que los menores sean afectados en sus derechos, pero al analizar lo antes mencionado se tiene una idea de la situación real de los menores y salen a relucir las deficiencias que tiene la actual Política de Atención al Menor. Es por ello que se hace la afirmación de que ha habido diversidad de violaciones a los derechos de los menores, y que esto se debe a la falta de políticas públicas y a la deficiente Política Nacional de Atención al Menor.

4.1.4. Contextualización de la Hipótesis de Trabajo

Dentro de la referida hipótesis se encuentran los siguientes factores precedentes, que son las causas inmediatas del efecto, es decir la diversidad de de violaciones a los derechos de los menores.

- Factores precedentes:

- La falta de coordinación de las instituciones que velan por los derechos de los menores en El Salvador.
- La mínima prestación de servicios básicos.
- La desintegración familiar.
- La pobreza estructural.
- La falta de vivienda.
- La vulnerabilidad ante los fenómenos naturales.
- La falta de políticas demográficas.

- La mínima aplicación de las leyes que protegen a los menores.

Todo lo anteriormente mencionado representa las causas mediatas de la diversidad de violaciones a los derechos de los menores (efecto), por la ineficacia de las Políticas Públicas y la Ineficaz Política Nacional de Atención al Menor (causa). Dicha causa y efecto producen los factores coexistentes siguientes:

- A mayor pobreza estructural mayor, número de menores trabajando a corta edad.
- A mayor desintegración familiar mayor, número de menores en estado de mendicidad.
- A mayor desintegración familiar mayor, número de menores drogadictos.
- A menor coordinación de las instituciones encargadas de velar por los menores en El Salvador, mayor desprotección de los menores.
- A menor aplicación de políticas demográficas por parte del Estado, mayor crecimiento desordenado de la población.
- A menor aplicación real de la Política Nacional de Atención al Menor, mayores violaciones a los derechos de estos.

4.2. OPERATIVIZACION DE LA HIPOTESIS DE TRABAJO

4.2.1. Variables e Indicadores

De la hipótesis a la cual se hace referencia en los apartados anteriores se desprenden las siguientes variables, que respectivamente constituyen la causa y efecto:

- VARIABLE INDEPENDIENTE “X” (CAUSA): “La Ineficaz Política Nacional de Atención al Menor”.

- VARIABLE DEPENDIENTE “Y” (EFECTO): “Diversidad de violaciones a los derechos de los menores”.

De las anteriores variables se desprenden los siguientes indicadores:

a) Indicadores de la variable “X”:

X₁ : Número de muertes de menores por dengue hemorrágico.

X₂: Número de menores desnutridos por la extrema pobreza de sus familias.

X₃: Número de menores desertores de la escuela por la pobreza en que viven en su hogar.

X₄: Número de menores trabajadores de la calle para ayudar económicamente a su familia.

X₅: Número de menores prostituidos.

b) Indicadores de la variable “Y”:

Y₁ : Violaciones al derecho a la salud por la falta de políticas publicas en salud.

Y₂: Violaciones al derecho a la educación por falta de políticas publicas en educación.

Y₃: Violación al derecho de no explotación infantil por la falta políticas sociales.

CAPITULO 5. PRESENTACION Y ANALISIS DE LOS RESULTADOS

5.1 PRESENTACION DE RESULTADOS

En el presente capítulo se expondrán los resultados obtenidos de la información recopilada por medio de las entrevistas que han sido realizadas a representantes de las principales instituciones que en El Salvador velan por la defensa de los derechos de los menores, específicamente la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en El Salvador (ACNUDH), Fundación Olof Palme, Oficina del Fondo de las Naciones

Unidas para la Infancia en El Salvador (UNICEF), Procuraduría Adjunta para la Defensa de los Derechos del Niño, Fundación Pro-Rescate de Niños y Niñas (FUNDANIÑOS). Es importante mencionar que no obstante haber solicitado la entrevista respectiva a los representantes de Visión Mundial Internacional, la misma nunca pudo llevarse a cabo.

Con la realización de dichas entrevistas a los representantes de dichas instituciones se ha reunido la información necesaria para someter a comprobación la hipótesis de trabajo, es decir verificar las causas que han motivado la efectividad de la Política Nacional de Atención al Menor.

Las instituciones antes mencionadas fueron seleccionadas como muestra para el trabajo de campo, por ser las instituciones que actualmente tienen mayor peso en lo que respecta a la labor realizada en favor de la defensa y desarrollo de los derechos reconocidos a los menores en nuestro país. Es importante mencionar que no obstante la Secretaría Nacional de la Familia ha sido la principal institución relacionada con la Política Nacional de Atención al Menor, se ha obviado la misma como parte de la muestra por ser ésta la creadora de dicha política, lo cual influiría a la hora de calificar si la misma ha sido o no eficaz durante el tiempo que estuvo vigente.

A continuación se presenta el resultado obtenido con cada una de las preguntas formuladas a los informantes claves:

PREGUNTA N° 1

¿CUÁL ES LA MISION PRINCIPAL DE LA INSTITUCION QUE USTED REPRESENTA?

En el caso de FUNDANIÑOS, se obtuvo como respuesta que dicha institución trabaja con la niñez salvadoreña en riesgo, como niños de la calle, drogadicción, prostitución infantil y maras, entre otros; brindándoles principalmente ayuda psicológica, de salud física y de recreación, entre otras.

Por su parte, el representante de la Procuraduría Adjunta para la Defensa de los Derechos del Niño manifestó que principalmente se encargan de velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos reconocidos a los menores, ya que en tal sentido existe un mandato constitucional previo, por lo cual sus funciones son las de monitorear, tutelar y difundir los derechos humanos de la niñez en El Salvador, y en tal sentido son más que un ente supervisor del Estado.

De parte de ACNUDH se obtuvo como respuesta que dicha institución se encarga de promover el disfrute universal de los derechos humanos, y especialmente los de la niñez, y especialmente promueven el derecho al desarrollo.

En cuanto a la Fundación Olof Palme se tiene que la misma se encarga principalmente de trabajar en defensa de los derechos de los Niños y adolescentes de la calle, niños abandonados, niñez en prostitución, etc.,

además de garantizar y organizar a la niñez y juventud para que se genere un movimiento social en defensa de sus derechos.

El representante de UNICEF expresó que dicha organización fue creada por la Organización de las Naciones Unidas para proteger la integridad de los niños y adolescentes alrededor del mundo, y en el caso concreto, de El Salvador, además de procurar el acceso de los niños a los servicios básicos.

De lo anterior se desprende que cada una de las instituciones que han sido consultadas, está directamente involucrada, de una u otra forma, en la tarea de la defensa, promoción y desarrollo de los derechos de la niñez en El Salvador, lo cual a su vez demuestra la sensibilidad social que las mismas poseen como consecuencia directa de las actividades que a diario realizan y los vuelve unidades de análisis importantes para la verificación de las hipótesis que se someten a estudio.

PREGUNTA N° 2

¿QUÉ GRADO DE PARTICIPACION TUVO ESTA INSTITUCION EN LA ELABORACION DE LA POLITICA NACIONAL DE ATENCION AL MENOR?

Con respecto a FUNDANIÑOS se tiene que dicha organización no tuvo participación en la elaboración de dicha Política, ya que aún no se encontraba constituida al momento de la creación de la Política.

En el caso de la Procuraduría Adjunta para la Defensa de los Derechos del Niño, el representante manifestó no tener conocimiento de que dicha

institución haya intervenido en dicho proceso de elaboración de la Política Nacional de Atención al Menor.

El representante de ACNUDH expresó que dicha organización no tuvo ninguna participación en el proceso de elaboración de la Política Nacional de Atención al Menor.

La representante de la Fundación Olof Palme respondió que la institución que representa tampoco tuvo participación en la elaboración de la Política en estudio, mientras que en el caso de la UNICEF se respondió que se tuvo participación brindando apoyo financiero al proyecto de elaboración del documento.

Con lo anterior queda en evidencia que fueron muy pocas de las instituciones que están involucradas con la niñez las que tuvieron participación en la elaboración de la Política Nacional de Atención al Menor.

PREGUNTA N° 3

¿ EN QUE MEDIDA CONSIDERA USTED QUE LA POLITICA NACIONAL DE ATENCION AL MENOR HA SERVIDO COMO MARCO DE REFERENCIA PARA EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES QUE ESTA INSTITUCION REALIZA A FAVOR DE LOS MENORES SALVADOREÑOS?

En el caso de la Fundación FUNDANIÑOS se tiene que la persona entrevistada manifestó no tener conocimiento de la mencionada política; mientras tanto, el Procurador Adjunto para la Defensa de los Derechos del Niño

expresó que dicho documento sirvió en su momento como base para mediar el desempeño del Estado, pero que en la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos no se han regido por dicha Política porque no estuvieron incluido en la misma, ni tampoco los vincula jurídicamente.

El representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para El Salvador prefirió no responder dicha pregunta, mientras que la Directora de la Fundación Olof Palme aseguró que dicha institución cuenta con su propio departamento de legislación y políticas que se encarga de crear las líneas de acción propias de la institución.

De igual forma en la UNICEF se obtuvo como respuesta que esa institución también tiene y ha tenido siempre sus líneas de acción propias, y que por tal razón para la misma no tuvo aplicación la Política Nacional de Atención al Menor.

Con las respuestas proporcionadas se tiene como resultado que al menos las instituciones consultadas aseguran no sujetarse a lo que dispone la Política Nacional de Atención al Menor, lo cual, a criterio del grupo de trabajo se debe principalmente a que nunca tuvo el carácter de obligatoriedad necesaria para garantizar el cumplimiento de la misma, lo cual viene a ser un elemento de gran trascendencia para la investigación, puesto que al no tener el carácter de norma jurídica, la aplicación de la Política Nacional de Atención al Menor estuvo siempre sujeta a la voluntad de las instituciones a las cuales estaba dirigida. Pero ha quedado claro que por lo menos las instituciones ya mencionadas nunca se sujetaron a lo que disponía la Política Nacional de Atención al Menor, lo cual proporciona un importante elemento para determinar

el grado de eficacia de la misma.

PREGUNTA Nº 4

¿ CUALES CONSIDERA USTED QUE HAN SIDO LAS FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA POLITICA NACIONAL DE ATENCION AL MENOR?

Primeramente la directora de FUNDANIÑOS manifestó no saber cuales podrían ser dichas fortalezas o debilidades, al igual que el representante de la Procuraduría Adjunta para la Defensa de los Derechos del Niño, ya que no conocieron dicha Política Nacional de Atención al Menor, y lo mismo respondieron el representante de ACNUDH, el de OLOF Palme y el de UNICEF.

En este punto resulta más que evidente la falta de difusión que con respecto a la Política Nacional de Atención al Menor existió durante el período que la misma debió de ponerse en práctica generando con ello el total desconocimiento de dicha Política demostrado por las personas entrevistadas, lo cual a su vez genera que las instituciones no lleven a la práctica lo señalado en la política cuando ni siquiera conocen su contenido.

PREGUNTA Nº 5

¿EN QUE FORMA HA PARTICIPADO ESTA INSTITUCION EN LA ELABORACION DEL DOCUMENTO DE LA NUEVA POLITICA DE ATENCION INTEGRAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA?

Según la persona entrevistada en FUNDANIÑOS, a esta institución

solamente se le invitó a participar en una reunión para plantearse la idea de crear una nueva política de menores, mientras que el representante de la Procuraduría Adjunta manifestó no haber tenido participación dicha institución.

La respuesta proporcionada en el caso de ACNUDH fue que sí participaron brindando asesorías técnicas, pero la representante de Olof Palme aseguró solamente haber sido invitada a unos foros con respecto al tema.

Diferente es el caso de UNICEF, ya que aseguran haber participado activamente en la elaboración de la nueva política de menores, brindando asistencia técnica, contratando consultoras y apoyando financieramente dicho proyecto.

A criterio del grupo de trabajo, lo anterior refleja que para la creación de la nueva Política Nacional para el Desarrollo de la Niñez y la Adolescencia no han sido tomadas en cuenta todas las instituciones por igual, ya que únicamente las organizaciones con posibilidades económicas han mencionado haber participado en dicho proceso.

PREGUNTA N° 6

¿CONSIDERA USTED QUE LA NUEVA POLITICA DE ATENCION INTEGRAL A LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA REPRESENTA UN AVANCE CON RESPECTO A LA ANTERIOR POLITICA DE ATENCION AL MENOR?
¿POR QUÉ?

FUNDANIÑOS prefirió no comparar por desconocer la Política Nacional

de Atención al Menor, al igual que la persona entrevistada en la PDDH, la entrevistada en ACNUDH, Olof Palme, y UNICEF.

Nuevamente queda en evidencia que una de las causas por las cuales la Política Nacional de Atención al Menor no cumplió plenamente sus objetivos es el desconocimiento que de ella tienen muchas de los sujetos involucrados en tema de los derechos de la niñez.

PREGUNTA Nº 7

¿CÓMO CALIFICA USTED LA LABOR QUE HA REALIZADO EL INSTITUTO SALVADOREÑO DE PROTECCION AL MENOR (HOY ISNA), COMO ENTE RECTOR DE LA EJECUCIÓN DE LA POLITICA NACIONAL DE ATENCION AL MENOR?

De FUNDANIÑOS se obtuvo como respuesta que por no conocer cuál es la labor del ISNA no puede responder; mientras que de la PDDH se obtuvo como respuesta que actualmente se está evaluando a dicha institución, pero que se cuenta con serias denuncias con respecto a los centros de internamiento que dirige el ISNA, además de no cumplir con la cobertura necesaria en la educación parvularia.

En ACNUDH se respondió que no es posible calificar la actuación del ISPM (hoy ISNA), mientras que en Olof Palme se manifestó que en realidad tiene varias deficiencias dicho instituto, principalmente en lo que respecta al tratamiento de los niños de la calle, pero que en general lo califica de regular.

De parte de UNICEF se obtuvo como respuesta que no obstante las deficiencias que enfrentan en cuanto al desarrollo de sus funciones, y que les hace falta capacitación, a pesar de ello lo califica de bueno porque hacen el esfuerzo con lo que tienen.

Considera el grupo de trabajo, que existe desinformación con respecto a la labor realizada por algunas instituciones públicas, en este caso el ISNA, lo cual es producto de la falta de comunicación entre las instituciones que velan por los menores en El Salvador.

PREGUNTA Nº 8

¿CÓMO CALIFICA USTED LA COORDINACIÓN QUE HA EXISTIDO ENTRE LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES Y NO GUBERNAMENTALES DE PROTECCIÓN AL MENOR, DURANTE EL PERÍODO QUE ESTUVO VIGENTE LA POLÍTICA NACIONAL DE ATENCIÓN AL MENOR? ¿POR QUÉ?

FUNDANIÑOS manifiesta coordinarse muy bien con instituciones tales como: Fundación Nueva Vida Pro Niño de la Calle, Organización Nueva Alianza, Hogares Crea, y otros.

La Procuraduría Adjunta para la Defensa de los Derechos del Niño considera que entre la PDDH y las demás instituciones que velan por los menores no existe coordinación alguna.

El ACNUDH considera que sí se coordina con otras instituciones, principalmente para brindar ayuda técnica.

Olof Palme asegura que las instituciones con las que más se coordinan son la Secretaría Nacional de la Familia y UNICEF, principalmente para cuestiones de ayuda financiera, mientras que en la UNICEF se respondió que sí existe coordinación con instituciones tales como la OPS, la FAO, la UNESCO, el PNUD y otros, y en cuanto a ONG'S se coordinan con organismos como CEMUJER, OLOF PALME, Visión Mundial Internacional y otras, principalmente en lo relativo a prestar apoyo financiero para los proyectos de dichas organizaciones.

Con base en lo antes señalado puede afirmarse que si para ejecutar los proyectos de cada una de las organizaciones e instituciones antes señaladas se tratara de actuar conjuntamente entre ellas, podrían lograrse resultados aún mayores de los que ya se han obtenido en beneficio de la niñez.

PREGUNTA N° 9

¿EN QUE FORMA CONSIDERA USTED QUE HA EVOLUCIONADO LA PROBLEMÁTICA DE LA NIÑEZ SALVADOREÑA, EN COMPARACION AL AÑO DE 1993 EN QUE SE CREO LA PRIMERA POLITICA NACIONAL DE MENORES EN EL PAIS?

La respuesta dada por FUNDANIÑOS fue que definitivamente ha mejorado la situación con respecto a aquella fecha, ya que ahora existen varias instituciones que se encargan de velar por los niños abandonados de la calle, y ya no se encuentran en las calles la misma cantidad de menores que antes en estado de abandono, pero que aún hay mucho que se puede y se debe hacer

para continuar mejorando y erradicando el problema de los menores en abandono de la calle.

El representante de la Procuraduría Adjunta para la Defensa de los Derechos del Niño, pese a no proporcionar datos que respalden su posición, se limitó a expresar que en general puede decirse que el avance que se ha experimentado en la situación de la niñez salvadoreña es mínimo, aún después de haberse tratado de llevar a la práctica la Política Nacional de Atención al Menor. También el representante de ACNUDH manifestó que a su criterio es poco significativo el avance que se ha tenido, pero asegura desconocer datos concretos que respalden dicha situación.

La directora de Olof Palme considera igualmente que ha sido moderado el avance logrado, y muestra de ello es que aún no se ha creado ninguna normativa que sirva de instrumento de acción, lo cual se podría lograr con la aprobación de una normativa como el Código de la Niñez y la Adolescencia.

El representante de UNICEF enfoca el avance más que todo en lo doctrinario, ya que considera que en la nueva Política de Atención Integral de la Niñez y la Adolescencia se tiene una visión más amplia de la protección integral de la niñez, ya no se utiliza el término “menor “ como lo hacía la Política Nacional de Atención al Menor, y ahora ya se toman en cuenta a todos los niños del país y no solo a los abandonados, prostituidos o en situaciones de riesgo, y considera que durante el tiempo de aplicación de la Política Nacional de Atención al Menor se veía al niño como objeto de protección y no como sujeto de derechos.

De lo anteriormente mencionado se puede observar que en general los entrevistados consideran que sí ha habido avances desde 1993 a la fecha, aunque dichos avances son realmente muy pocos para dejar de realizar más esfuerzos para continuar cambiando la situación de la niñez en El Salvador. Eso unido al indiscutible avance que se ha experimentado con respecto a la concepción doctrinaria del problema.

PREGUNTA N° 10

¿CUÁLES CONSIDERA USTED QUE SON LAS CAUSAS DE QUE TODAVIA EXISTAN Y VAYAN EN AUMENTO ALGUNAS SITUACIONES IRREGULARES CON RELACION A LOS DERECHOS DE LOS MENORES EN EL SALVADOR?

Con respecto a este punto, a criterio de la persona entrevistada en FUNDANIÑOS los principales problemas que aún persisten en El Salvador en perjuicio de la niñez son: la desintegración familiar, la falta de políticas demográfica, la poca educación sexual, el desempleo, y el bajo nivel de desarrollo humano.

Asimismo, en la Procuraduría Adjunta para la Defensa de los Derechos del Niño se manifestó que las principales causas son: la falta de seriedad por parte del Estado con respecto a la problemática, y la poca aplicación del marco jurídico existente en materia de derechos de los menores.

El representante de ACNUDH considera que algunos de los problemas principales que no permiten avanzar satisfactoriamente en materia de derechos de los menores son: la crisis económica que enfrenta el país actualmente, el

desempleo, la falta de políticas dirigidas a proteger a sectores sociales vulnerables, y el grave irrespeto de la legislación.

De igual forma la respuesta obtenida en Olof Palme señala que las principales causas son las siguientes: la crisis económica, el desempleo generalizado, situaciones bélicas y posbélicas, el hecho de seguir considerando a los niños como objeto patrimonial de los adultos, el ambiente de machismo en que crecen los menores y que genera violencia y la legítima como forma de educación.

Finalmente considera la persona representante de UNICEF que uno de los principales vacíos que existen es que no se cuenta con un Código que regule la situación de la niñez y la adolescencia, la falta de inversión por parte del Estado en la niñez y la adolescencia, pese a que conforme a la Convención de los Derechos del Niño cada Estado debe destinar como mínimo el 20% de su presupuesto general a la niñez, y en El Salvador solamente llega aproximadamente al 16%; asimismo considera que es necesario capacitar a las personas que trabajan en los programas encaminados a la niñez, ya que muchas veces son ellos quienes violan sus derechos.

Con todo lo anterior considera el grupo de trabajo que se puede afirmar que una de las principales causas de que no mejore sustancialmente la situación de la niñez en El Salvador, es la falta de un compromiso verdaderamente serio de parte del Gobierno, el cual debe incluir situaciones como refuerzos presupuestarios a las instituciones públicas que velan por los menores, programas de cooperación con las ONG's, creación de mecanismos jurídicos que vuelvan viable el ejercicio de los derechos contenidos en los

cuerpos legales existentes en materia de derechos de la niñez, y el estudio y reforma de la legislación existente para adecuarla a la realidad de la sociedad salvadoreña.

PREGUNTA N° 11

¿EN QUE FORMA COLABORA EL GOBIERNO LOCAL CON LAS ACTIVIDADES QUE ESTA INSTITUCION REALIZA A FAVOR DE LA NIÑEZ?

Básicamente en el caso de FUNDANIÑOS se tiene que efectivamente reciben del Gobierno local ayuda económica y asistencia técnica, sin especificar en que proporción o ayuda técnica de qué tipo es la que reciben.

El representante de la PDDH manifestó que en dicha procuraduría adjunta no reciben ayuda del municipio, y que por el contrario supervisan las funciones realizadas por el gobierno municipal con relación a los derechos humanos.

En la Oficina de ACNUDH se expresó que son ellos quienes brindan ayuda a las Alcaldías proporcionándoles asistencia técnica para la ejecución de programas municipales.

Por otra parte, en Olof Palme se manifestó que principalmente se ha venido trabajando en coordinación con la Alcaldía Municipal en programas de atención a personas infectadas con el virus del SIDA.

La respuesta proporcionada en UNICEF fue que se está actualmente desarrollando un modelo de protección integral en 14 municipios, ya que se

pretende crear un Sistema Local de Protección con el apoyo de las alcaldías, y a la fecha ya se creó el primer municipio que ha sido declarado oficialmente como “Municipio amigo de la niñez”, siendo este el de Tonacatepeque.

Con todo lo anterior puede decirse que para poder ejecutar un plan a favor de la niñez, con el cual se tenga un acercamiento más específico a cada uno de los casos, necesariamente debe contarse con el apoyo de las municipalidades, ya que es el Gobierno Local quien tiene un contacto más directo con los problemas que aquejan a los niños en cada localidad, por lo cual es un punto muy importante que en cada cuerpo legal que sea creado en beneficio de la niñez se tome en cuenta en forma seria la participación de las Alcaldías y que efectivamente sean incluidas como sujeto activo en las acciones concretas que se realicen.

PREGUNTA N° 12

¿CONSIDERA USTED QUE EL ANTE PROYECTO DEL CODIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA SE ENCUENTRA ACORDE A LA REALIDAD SOCIAL Y JURÍDICA QUE SE VIVE ACTUALMENTE EN EL SALVADOR?

La respuesta brindada por FUNDANIÑOS es de desconocimiento del mencionado proyecto de ley, mientras que la PDDH manifestó que básicamente ya se emitió por parte de esa institución un documento en el que oficialmente la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos formula observaciones al Código de la Niñez, el cual nunca ha sido discutido realmente sino que solo ha sido un falso proceso de discusión, a lo cual hay que agregar que el Código tiene una desarmonía y carencias técnicas; y continua señalando que con el

nuevo Código se pretende revivir el sistema de protección creado por el Código de Familia y que nunca funcionó, lo cual no permite que se supere el mencionado sistema.

El ACNUDH manifestó que actualmente se está elaborando un documento que contiene el resultado del análisis que la institución ha realizado al Código de la Niñez.

La respuesta obtenida de la Fundación Olof Palme fue que en el anteproyecto de Código de la Niñez y la Adolescencia se ha dejado fuera a las organizaciones no gubernamentales que velan por los derechos de los menores en El Salvador, entre ellas la Fundación Olof Palme, a lo cual hay que agregar que no han considerado una serie de situaciones que actualmente afectan a la niñez salvadoreña.

El representante de UNICEF expresó que el Código de la Niñez y la Adolescencia sí se encuentra acorde a la realidad que se vive en El Salvador, pero que pese a ello aún adolece de algunos vacíos, ya que en el Código los principios no están bien redactados, además no se definen claramente las instituciones involucradas en la protección de los menores, existen funciones duplicadas, toda la labor de protección de la niñez se ha dejado en manos del Estado y se ha dado poca participación a las ONG'S y otras instituciones, tampoco establece un presupuesto concretamente para la niñez, además retoma la doctrina de la situación irregular y deja de lado la protección integral de la niñez.

En base a lo anterior considera el grupo de trabajo que en general puede

decirse que se ha tratado de adecuar la nueva normativa a la realidad actual, sin embargo no puede negarse que adolece de una serie de situaciones que podrían poner en entredicho su eficacia uno de los puntos principales que se mencionan en contra del proyecto del Código de la Niñez es, que en el mismo no se ha tomado en cuenta la labor realizada actualmente por muchas instituciones y organizaciones no gubernamentales que en gran medida contribuyen con la labor en beneficio de la niñez; no se han definido correctamente las competencias entre las instituciones públicas relacionadas con la materia, generando así dualidad de competencia y posiblemente de recursos. Asimismo es de resaltar que el Código de la Niñez trata de hacer funcionar un sistema de protección creado con el Código de Familia, el cual estaba compuesto por una gran cantidad de instituciones que en la práctica no pudieron dar vida al sistema, y nuevamente se ha dejado de lado el trabajo que realizan tantas organizaciones no gubernamentales hoy en día a favor de la niñez.

PREGUNTA Nº 13

¿CUÁLES CONSIDERA USTED QUE SERIAN LOS MAYORES BENEFICIOS PARA LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA SALVADOREÑA CON LA APROBACION DE UN CODIGO QUE REGULE ESPECIFICAMENTE DICHA MATERIA?

El representante de FUNDANIÑOS fue categórico en manifestar que el único beneficio de la aprobación del Código de la Niñez sería que estarían reunidas en un solo cuerpo legal las diversas normas que existen en materia de derechos de los menores, ya que la estructura misma del Código no se podrían

obtener otro tipo de beneficios; mientras que el representante de la PDDH afirmó desconocer si dicho código podría beneficiar en algo a la niñez.

El ACNUDH considera que entre los mayores beneficios que aportaría el Código se pueden mencionar la creación de instituciones que velen por los derechos de la niñez, la creación de los tribunales de la niñez y la adolescencia que conocerían casos de violaciones a los derechos humanos de los menores; además la reunión de leyes dispersas en un solo cuerpo legal que permitiría una mejor aplicación de las mismas.

La respuesta proporcionada por la Fundación Olof Palme fue que básicamente el mayor beneficio sería que se contraría con un solo cuerpo legal que regularía en materia de derechos de los menores en El Salvador, lo cual facilitaría la aplicación de la ley.

Con respecto a la respuesta de UNICEF se tiene que lo principal es que con el Código de la Niñez se garantizarían varios servicios básicos para la niñez y facilitaría una protección integral de los menores.

Con fundamento en las anteriores respuestas es factible afirmar que efectivamente el Código de la Niñez introduciría cambios beneficiosos en materia de menores, puesto que en primer lugar se crearían Tribunales especializados que conocerían conflictos relacionados con los derechos de la niñez y la adolescencia, además con el nuevo código se estaría consolidando en un solo documento las normas de protección a los menores que actualmente se encuentran dispersas en cuerpos legales como el Código de Familia, la ley del menor infractor, la ley del ISNA, Código de Trabajo, etc.

PREGUNTA N° 14

¿QUÉ PROPUESTAS CONCRETAS FORMULARIA USTED PARA MEJORAR CUALITATIVAMENTE LAS ACCIONES QUE REALIZA EL GOBIERNO A FAVOR DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA?

Las propuestas planteadas por FUNDANIÑOS son: Que cada institución pública cumpla las funciones para las cuales fueron creadas; que cuando se creen instituciones de protección a la niñez, éstas no se encuentren muy vinculadas a la Secretaría Nacional de la Familia, ya que esta última depende directamente de la Presidencia de la República, y cuando se elabora una política o programa, éstos se utilizan solo como aparato de propaganda para el Presidente de la República; debería desligarse al ISNA de la figura de la Primera Dama de la República, todo esto porque en la medida que se encuentren ligados a la SNF no pueden actuar con objetividad por no poder formular críticas u observaciones a los planes creados por dicha Secretaría.

Las propuestas planteadas por la Procuraduría Adjunta Para La Defensa de los Derechos del Niño fueron las siguientes: Que el Gobierno invierta más recursos en la salud y educación de los menores; crear programas de beneficencia dirigidos a los menores desprotegidos; crear un fondo económico de ayuda para las organizaciones no gubernamentales que trabajan en pro de los menores en El Salvador, al mismo tiempo que se les brinde colaboración en lo técnico y lo jurídico; que se creen centros de rehabilitación para jóvenes drogadictos y que sean sostenidos por el Gobierno.

Las propuestas planteadas por ACNUDH fueron: que cada uno de los

proyectos de legislación pasen por el análisis no solo de la Asamblea Legislativa, sino también de las organizaciones no gubernamentales involucradas en la problemática y por lo menos una oficina de las Naciones Unidas; crear y fomentar programas de educación a la población para difundir el respeto por los derechos de los menores.

Las propuestas formuladas por Olof Palme fueron: fortalecer la capacidad institucional de las comunidades locales en la protección a la niñez y la adolescencia. Que se creen políticas públicas concordantes entre si.

Y las propuestas formuladas por UNICEF fueron: Descentralizar las funciones del Estado en esta materia y darle mayor participación a las Alcaldías, además fortalecer la capacidad institucional de las comunidades locales en la lucha a favor de la niñez; y destinar parte del presupuesto general de la nación a la protección de la niñez.

5.2 ANALISIS DE RESULTADOS

Después de haber hecho una síntesis de la información que ha sido recopilada por medio de entrevistas realizadas a representantes de varias instituciones y organizaciones que trabajan a favor de la niñez, es el momento de verificar en qué medida ha sido confirmada o desvirtuada la hipótesis de trabajo, la cual dice así: “En el periodo 1993-2001, existieron diversas violaciones a los derechos de los menores en el municipio de San Salvador. Esto se ha debido principalmente a la Ineficacia de las políticas publicas y concretamente a la ineficacia de la Política Nacional de Atención al Menor”.

Con respecto a dicha hipótesis de trabajo considera el grupo investigador que la misma ha sido comprobada, ya que en primer lugar, y en base a los datos reflejados por los estudios realizados en nuestro país por organizaciones tales como la OIT, la UNICEF, la CEPAL, y el PNUD, se advierte que efectivamente durante dicho período, si bien es cierto se obtuvieron logros en algunas áreas específicas como el acceso a la educación, también es cierto que fueron en aumento algunos casos de violaciones a los derechos de los menores, tales como la violencia intrafamiliar contra los infantes, el abuso sexual, la prostitución, la mendicidad y el trabajo infantil, situaciones que continuaron afectando a la niñez salvadoreña a pesar de que durante todo ese período se encontró teniendo aplicación la Política Nacional de Atención al Menor, con el cual se pretendía mejorar sustancialmente la problemática de los menores en nuestro país.

Pero no obstante lo anterior, no puede afirmarse que dichos problemas se hayan mantenido y en algunos casos aumentado, debido únicamente a la ineficacia de la Política Nacional de Atención al Menor, sino que también han existido otras razones que de una u otra forma han contribuido a que la situación de la niñez se encuentre en el estado actual y se haya mantenido así durante el período 1993-2001, situaciones tales como la falta de mecanismos legales eficientes para garantizar el pleno ejercicio de los derechos reconocidos a los menores en los diferentes cuerpos legales, tanto nacionales como internacionales, la falta de coordinación entre las actividades y programas que realizan las instituciones que velan por la infancia en El Salvador, y la falta de apoyo presupuestario por parte del Gobierno a los programas realizados por las diversas instituciones y organizaciones no gubernamentales.

También es de resaltar que la mayoría de las instituciones a las cuales se recurrió para el trabajo de campo, consideran que durante los últimos años, la labor realizada por la Secretaría Nacional de la Familia y otras entidades íntimamente ligadas a la misma, ha sido utilizada principalmente como un medio para favorecer publicitaria mente al Gobierno y a la figura de la Primera Dama de la República, olvidando con ello los objetivos principales por los que fue creada dicha Secretaría.

Un punto que llama bastante la atención es el hecho de que la Política Nacional de Atención al Menor, no ha sido tomada como parámetro de acción por parte de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales relacionadas con la temática, y ha sido desconocida para otras, ya que en primer lugar dicha Política ha carecido de coercibilidad por no ser una norma jurídica de obligatorio cumplimiento, sino que solamente ha sido un plan de acción que como tal no obligaba a ninguna institución a regirse o realizar sus actividades a favor de la niñez en base a dicho documento, lo cual ha generado que cada institución cree sus propios planes de trabajo de acuerdo a sus propios fines y tomando en cuenta los recursos con que cuenta cada una de ellas.

Con respecto a lo anterior debe destacarse que como complemento a lo dispuesto en el documento de la Política Nacional de Atención al Menor, que era solo un plan bastante abstracto de acción, debieron haberse creado igualmente por parte del Gobierno políticas directas, que fundamentadas en la política general estuvieran encaminadas a cubrir áreas específicas de acción; a lo anterior debe agregarse que son muchas las instituciones públicas que según

los diversos cuerpos normativos forman parte de todo el sistema nacional de protección de los menores, el cual ha sido prácticamente inoperante en la práctica, puesto que no se han establecido con claridad cuáles son las atribuciones, funciones y competencias de cada una de ellas, además de la poco o ninguna coordinación que ha existido entre dichas instituciones para el desarrollo de programas específicos que lleven a la realidad práctica los planteamientos teóricos de la Política Nacional de Atención al Menor.

Por otra parte se tiene que las pocas instituciones que verdaderamente realizan esfuerzos por mejorar la protección y atención que en El Salvador se presta a la niñez, lo han hecho durante mucho tiempo y específicamente durante el período en estudio con recursos muy limitados, lo cual obviamente ha representado un obstáculo para la obtención de resultados mucho mayores a los alcanzados; y no solamente se está haciendo referencia en este aspecto a instituciones públicas sino también a las organizaciones no gubernamentales tales como Olof Palme, Fundaniños y otras, que bien podrían ser objeto de ayuda presupuestaria por parte del Gobierno.

Asimismo, es de tomar en cuenta la función que durante dicho período ha desarrollado el Instituto Salvadoreño de Protección al Menor, actualmente denominado Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA), como ente encargado de vigilar la aplicación de la Política Nacional de Atención al Menor, y en tal sentido es de considerar la cantidad de casos de menores afectados por diferentes causas que dicho instituto ha atendido y sigue atendiendo, y los recursos limitados con los que ha contado para poder cumplir con sus funciones, y en ese contexto puede decirse que ha sido una labor aceptable la que ha realizado dicho instituto, contribuyendo de

esa forma al mejoramiento de la atención a la infancia en El Salvador, lo cual se evidencia con la cantidad de programas y centros de atención que actualmente coordina el Instituto. Sin embargo, la labor de dicho instituto ha estado desde su creación, muy ligada a la Secretaría Nacional de la Familia, que fue la creadora de la Política Nacional de Atención al Menor, siendo el ISPM (hoy ISNA) el vigilante de su aplicación, lo cual podría considerarse como un impedimento para que se pueda realizar una verdadera función de vigilancia de la aplicación de la Política, y en su momento como crítico de las deficiencias que puedan estarse presentando en dicho proceso; por lo tanto, un buen paso para poder avanzar en materia de protección y atención a la niñez en El Salvador, sería la creación de instituciones que sean independientes de la Secretaría Nacional de la Familia, y asimismo tratar de independizar a las ya existentes.

Además, uno de los puntos que más ha quedado en evidencia es la poca participación que se ha venido dando a las organizaciones no gubernamentales que velan por los derechos de los menores en El Salvador, las cuales en gran medida contribuyen con la labor que realiza el Gobierno, ya que con las entrevistas realizadas a representantes de algunas de ellas, ha quedado reflejado que primeramente no fueron tomadas en cuenta para la elaboración de la Política Nacional de Atención al Menor, y en segundo lugar no han recibido el apoyo necesario para el desarrollo de sus actividades, situación que parece haberse repetido con la reciente aprobación de la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia en el año 2002, y la elaboración del Anteproyecto del Código de la Niñez y la Adolescencia que se encuentra actualmente en estudio en la Asamblea Legislativa.

Es muy importante señalar que para poder obtener cambios sustanciales en la protección de los menores y sus derechos, es necesario no solamente crear en los cuerpos legales una serie de instituciones y mecanismos que en la práctica distan mucho de tener aplicación efectiva y funcionalidad, ya que en el marco de la Política Nacional de Atención al Menor han estado o debieron haber estado involucradas una serie de instituciones públicas que nunca desempeñaron el papel que les había sido asignado dentro de un sistema de protección de la niñez.

Finalmente, no debe dejarse de lado el hecho que El Salvador es un país densamente poblado, población que en una proporción considerable esté compuesta por menores de edad, a lo cual se unen otros problemas estructurales como la pobreza en que muchas de las familias salvadoreñas viven en la actualidad, el acceso limitado que algunos sectores sociales tienen a servicios básicos, y el desempleo que se ha generalizado en los últimos años, agravando la ya difícil situación económica que ha caracterizado al país por mucho tiempo; por lo tanto, no puede pensarse en solucionar la situación de la niñez mientras no se adopten paralelamente otro tipo de medidas muy concretas y tendientes a solventar problemas como los antes mencionados, y mientras las instituciones correspondientes no adopten compromisos serios que puedan ser objeto de verdadera crítica y control por parte de la sociedad en general y de organismos internacionales con competencia en la materia.

CAPITULO 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 CONCLUSIONES

Habiendo expuesto en los capítulos que anteceden, toda la información que ha sido recopilada tanto en la investigación bibliográfica como en la investigación de campo, puede afirmarse que desde el momento en que el Estado Salvadoreño ratificó la Convención Sobre los Derechos del Niño, han tenido lugar en el ordenamiento jurídico interno importantes cambios en lo que se refiere a los derechos de la niñez, tanto en el marco legal como en el institucional relacionado con la materia, ya que con la ratificación de dicho instrumento internacional se adquirieron compromisos por parte del Estado, que de una u otra forma han contribuido a que se busque el mejoramiento de la situación de la niñez en general, constituyendo dicha Convención uno de los principales puntos de referencia para las acciones del Estado que desde esa fecha han sido dirigidas a la infancia, entre las cuales se encuentra la Política Nacional de Atención al Menor.

Como muestra de los cambios a los que se ha hecho referencia puede mencionarse la creación de instituciones como la Secretaría Nacional de la Familia, el Instituto Salvadoreño de Protección al Menor (hoy ISNA), la

Procuraduría Adjunta para los Derechos de la Niñez y otras, así como la creación de normas jurídicas como las contenidas en el Código de Familia con respecto a la protección de los menores de edad, la Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor, etc., que si bien es cierto han representado avances significativos en comparación con períodos anteriores y en particular han sido un buen punto de partida para la aplicación de la Política Nacional de Atención al Menor, no han sido suficientes por sí mismos para que el contenido de la mencionada Política haya sido efectivamente llevado a la práctica, y de igual forma han sido insuficientes para producir un cambio verdaderamente radical en la situación de la niñez en El Salvador, ya que fundamentalmente los avances que hasta la fecha se han concretizado en el Derecho Penal y en el Derecho de Familia, con algunos avances en materia laboral.

Pero específicamente en lo relativo a la eficacia de la Política Nacional de Atención al Menor, han existido durante casi una década que la misma estuvo vigente, una serie de factores que han incidido directa o indirectamente en la ineficacia de dicha Política, aunque no puede negarse que algunos problemas de la infancia tales como el analfabetismo, el trabajo infantil, los niños de la calle, etc., han tenido hasta la fecha un notable avance, sin embargo se tienen también problemas como el maltrato infantil, la explotación sexual de los menores, la violencia de las pandillas juveniles y otros que han venido aumentando durante la década de mil novecientos noventa a la fecha, ello a pesar que durante dicho período supuestamente estuvo teniendo aplicación la Política Nacional de Atención al Menor.

Con respecto a lo mencionado en el párrafo anterior, y en base a la información recopilada en la investigación de campo, se puede afirmar que entre los principales factores que han determinado la falta de eficacia de la Política Nacional de Atención al Menor puede mencionarse primeramente la falta de difusión del contenido de la mencionada Política, ya que ha quedado evidenciado con las entrevistas realizadas, que en cada institución visitada se tiene su propia política de trabajo, sus propios lineamientos de acción en base a sus recursos y finalidades, y que prácticamente en ninguno de los casos la Política Nacional de Atención al Menor ha servido o sirvió como punto de referencia para las actividades realizadas en cada institución, ya que además, según lo manifestado por las personas entrevistadas, en ninguno de los casos se han sentido obligados a tomar en cuenta lo que señalada la Política Nacional de Atención al Menor, porque la misma no era ninguna norma jurídica que fuera de obligatorio cumplimiento, sino que solamente era un plan bastante general y abstracto de acción.

De igual forma se ha identificado como factor determinante para la efectividad de la Política Nacional de Atención al Menor el hecho que en el proceso de elaboración de la misma no fue tomada en cuenta, en forma seria, la labor que realizan varias Organizaciones no Gubernamentales en beneficio de la niñez salvadoreña, tal es el caso de la Fundación Olof Palme, que desde hace muchos años ha venido trabajando a favor de los niños de la calle, obteniendo así muchos resultados positivos y contribuyendo con ello al mejoramiento de la difícil situación de la niñez salvadoreña, pero pese a ello dicha ONG no fue incluida en las discusiones previas a la creación de la Política en mención, dejando de lado la experiencia de la misma que podía ser de mucha utilidad para el logro de mejores resultados; lo anterior reviste mayor

importancia si se toma en consideración que durante mucho tiempo las ONG'S han desempeñado un papel muy importante en la lucha por obtener una situación más próspera para los niños en El Salvador, y que con la creación de la Nueva Política Para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, e incluso con el anteproyecto del Código de la Niñez y la Adolescencia parece repetirse dicha situación, ya que nuevamente no han sido tomadas en cuenta de manera seria y prepositiva a las ONG'S.

Además es de mencionar como un aspecto muy importante el hecho que, como consecuencia de haber ratificado la Convención Sobre los Derechos del Niño, el Estado Salvadoreño está obligado a destinar como mínimo el veinte por ciento de su presupuesto general a la niñez, y las personas entrevistadas han manifestado que únicamente se ha destinado el dieciséis por ciento aproximadamente, lo cual implica que no ha existido suficiente inversión pública en la niñez durante el tiempo que estuvo vigente la Política Nacional de Atención al Menor, y que como consecuencia no ha sido posible crear y mucho menos ejecutar programas o planes eficaces que desarrollen lo dispuesto en la Política dicha, ya que esta no fue más que un plan de acción abstracto que por sí solo no era suficiente para poder alcanzar sus objetivos y producir un cambio sustancial en la situación de los menores en El Salvador, puesto que para ello debieron haberse creado y puesto en marcha programas o campañas destinadas a reducir o erradicar áreas problemáticas específicas, ya que sin ello y sin que las instituciones correspondientes adopten compromisos serios con respecto a su labor, es realmente difícil pensar en una solución a los problemas que enfrenta actualmente, para lo cual también sería necesario que la sociedad en general y los organismos internacionales con competencia en la materia

puedan controlar el trabajo de las instituciones respectivas ejerciendo una verdadera crítica constructiva.

Tampoco debe dejarse de lado la labor que durante el período objeto de estudio ha desempeñado de la Secretaría Nacional de la Familia, que fue la creadora de la Política Nacional de Atención al Menor, y es que durante los muchos años dicha institución ha sido básicamente un medio para promocionar las acciones realizadas por la Primera Dama de la República y el Gobierno Central o el Presidente de la República, olvidando con ello los fines para los que fue creada dicha Secretaría, pero tampoco puede negarse la implementación de una serie de programas por parte de la Secretaría, que han estado encaminados a áreas concretas en las cuales han existido violaciones a los derechos de la niñez, tales como programas de alimentación, educación y recreación; a lo anterior debe agregarse que el Instituto Salvadoreño de Protección al Menor (hoy ISNA), que por ley es el encargado de la vigilancia de la aplicación de la Política Nacional de Atención al Menor, ha estado todo el tiempo muy ligada a la Secretaría Nacional de la Familia, y por ello no puede considerarse que su actuación como vigilante haya sido muy objetiva, debido a la vinculación existente con la Secretaría Nacional de la Familia, ya que la presidenta de dicha institución ha sido la primera dama de la República.

Pero además de los factores antes mencionados existen otro tipo de problemas que indirectamente han incidido en la falta de eficacia de la Política Nacional de Atención al Menor, tales como la desintegración familiar, el desempleo, la difícil situación económica, el bajo nivel de desarrollo humano, la falta de políticas demográficas, las consecuencias sociales del conflicto armado vivido por varios años en el país, las cuales constituyen circunstancias que

deben ser tomadas en consideración al momento de planificar cualquier tipo de acción concreta a favor de la niñez.

Por otra parte se tiene que actualmente se encuentra teniendo aplicación la Política Nacional Para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, la cual ha venido a sustituir a partir del año dos mil dos a la Política Nacional de Atención al Menor, situación que ha generado expectativa entre las instituciones y organizaciones relacionadas con el tema de la niñez en El Salvador, ya que al respecto se dice que al igual que con la Política anterior, no ha existido un verdadero proceso de discusión de la misma, nuevamente no han sido incluidas las organizaciones no gubernamentales, y si en algún momento fueron llamadas para la discusión de esta, no existió el debate suficiente para llegar a la creación de dicha política, y no deja de ser otra vez un plan que necesita otro tipo de acción e incluso normativas que le sirvan de instrumento de ejecución para que la misma no se quede otra vez en letra muerta, puesto que igual que en el caso anterior, no está dotada de obligatoriedad jurídica y por lo tanto no es vinculante para las instituciones.

Una situación que no se puede negar es que han existido avances en comparación a la política de 1993, tales como:

- La sustitución del termino menor por el de niñez y adolescencia, haciendo diferencia en ello. La niñez abarca de 0 a 10 años, y la adolescencia hasta los 18 años. Además, que son sujetos sociales de derechos y responsabilidades y sujetos sociales de cambio; bio-psicosociales por naturaleza.

- Tiene un enfoque basado en derechos y no en problemas específicos.
- Esta orientada a toda la población menor de 18 años, y no solamente a aquellos en situaciones de riesgo.
- Promueve el desarrollo integral y la protección integral que comprende dos aspectos fundamentales:

a) **Protección y Promoción Social.** Encamina a facilitar a la niñez y adolescencia las condiciones necesarias para su desarrollo integral y la satisfacción de sus derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales, lo cual implica la estructuración y aplicación de las políticas sociales básicas para lograr esa finalidad.

b) **Protección Jurídica.** Reclama la protección normativa, que sin ignorar las profundas diferencias sociales, dirija sus esfuerzos a promover mejoras en la calidad de vida de la niñez y adolescencia.

- Considera el Interés Superior del Niño, como Principio que priva y determina la toma de decisiones, en aspectos que favorezcan el bienestar y el desarrollo integral de la niñez y adolescencia.
- Incluye a los gobiernos locales con un papel protagónico, teniendo estos el rol de identificar la problemática económica y social de sus municipios, conocer las fortalezas, debilidades y oportunidades que posee, diseñar planes y estrategias de mediano y largo plazo de atención a la niñez, adolescencia y familia en los cuales incentive la participación de las

comunidades y de la población, incluyendo la niñez y adolescencia que operan en el nivel local.

Pero que dichos avances no son significativos, si no se concreta una verdadera aplicación y difusión de dicha política, y se cometería el mismo error que con la anterior.

También debe mencionarse que actualmente se encuentra en proceso de discusión en la Asamblea Legislativa lo que en el futuro podría ser el Código de la Niñez y la Adolescencia, de cuyo proyecto se han formulado por diversas instituciones, principalmente por la Procuraduría Para la Defensa de los Derechos Humanos, una serie de críticas tanto en relación a su forma y técnica normativa, como en relación a aspectos de fondo tales como la forma en la cual dicha normativa pretende proteger los derechos previamente establecidos para la infancia y la adolescencia. Además que de acuerdo a la PDDH, la redacción del anteproyecto del Código, “nunca se discutió realmente, si no que solo fue un falso proceso de discusión”.

Pero igualmente se considera que con dicha normativa bien estudiada se generarían beneficios concretos a favor de la infancia y la adolescencia, tales como la creación de Tribunales de la Niñez que conocerían los casos de violación a los derechos de los niños y adolescentes, y también se resalta que con dicho Código se reunirían en un solo cuerpo normativo todas las disposiciones legales que actualmente se encuentran dispersas, lo cual facilitaría la labor de aplicación de las mismas y en definitiva abonaría a la labor protección de los derechos de los menores en el país.

Finalmente se concluye que la política Nacional de Atención al Menor, durante el periodo de su vigencia fue ineficaz debido a la falta de difusión de la misma, la no inclusión de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales en la discusiones previas a la creación de dicha política, la no vigilancia de parte de la SNF y el ISNA en su aplicación, ninguna de las instituciones, fundaciones y organizaciones consultadas afirmo tener como marco de acción y referencia en sus actividades la Política Nacional de Atención al Menor, declarando que tienen sus propias líneas de acción en el desarrollo de sus actividades, tampoco existió la debida coordinación entre las instituciones para tratar de manera conjunta los problemas que afectan a la niñez y adolescencia y para terminar y prueba de su ineficacia es que ha esta fecha no existe un Código de la Niñez y Adolescencia, que regule los derechos de los niños y adolescentes, siendo culpables de ello el Estado en su conjunto.

6.2 RECOMENDACIONES

Es responsabilidad tanto como de las instituciones públicas y privadas, del órgano legislativo y de los tribunales de justicia considerar el interés superior del niño en todas las medidas que se adopten concernientes a la niñez y la adolescencia garantizando el respeto de sus derechos en un ambiente físico y mental sano, en procura del pleno desarrollo.

Así también, es deber del Estado y de sus instituciones garantizar que los servicios y establecimientos encargados del cuidado y la protección de la niñez y la adolescencia cumplan las normas establecidas por las autoridades

competentes, especialmente en materia de seguridad, salud, educación, recreación, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada del cumplimiento de sus políticas públicas.

La aprobación de la Convención de Derechos del Niño trajo consigo una serie de compromisos y obligaciones formales frente a la comunidad internacional, así como frente a los niños, niñas y adolescentes y, en particular, ha obligado al Estado no sólo a analizar, revisar y adecuar el ordenamiento jurídico con la nueva concepción imperante, sino también a adoptar medidas de carácter administrativo, legislativo, presupuestario y de cualquier índole, para garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos fundamentales de las personas menores de edad.

El Organismo Ejecutivo a través de sus Ministerios y Secretaría debe cumplir con su obligación de dotar a las instituciones de los recursos necesarios para garantizar a la niñez y la adolescencia una atención de calidad y del más alto nivel, realizar las gestiones administrativas y presupuestarias pertinentes para que se puedan cubrir los diferentes servicios básicos de salud, educación, alimentación, seguridad social, recreación etc. Elevar la asignación presupuestaria en políticas sociales que beneficien directamente a la Niñez

Por lo tanto para no caer en la situación de la Política de 1993, se recomienda, hoy que ya está vigente la Política Nacional Para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia, lo siguiente:

1. Crear talleres de capacitación y discusión sobre los diversos aspectos de la Política, para que las instituciones gubernamentales y no gubernamentales

tengan claras las líneas de acción y las adopten en el desarrollo de sus actividades.

2. Crear una institución totalmente independiente de la Secretaría Nacional de la Familia, de los Ministerios, del Órgano Ejecutivo para que supervise la labor de las instituciones, en la aplicación de la política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia. La labor de monitoreo y supervisión de la política actualmente la tiene la SNF y el ISNA, pero es de ver que el ISNA está constituido por una Junta Directiva presidida por la Titular de la Secretaría Nacional de la Familia y conformada además, por los titulares de los Ministerios de Gobernación, Educación, Trabajo y Previsión Social, Salud Pública y Asistencia Social, Procuraduría General de la República y Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y por un Representante de las Organizaciones No Gubernamentales legalmente inscritas y dedicadas al trabajo de la niñez y adolescencia. Composición que la hace perder credibilidad a la hora de dar un informe objetivo sobre la situación de el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia y la aplicación de la Política en cuestión, ya que se convierten en juez y partes.

3. Que la SNF, como institución creadora de la políticas en pro de la niñez y adolescencia y además como institución encargada de Asesorar al Presidente de la República en todo lo relativo a la toma de decisiones en materia de protección, integración, bienestar, desarrollo social, cultural y económico de la mujer, niñez y la familia; tome encuenta a las instituciones no gubernamentales y organice verdaderos foros de discusión a la hora de crear anteproyectos de ley y programas que su objetivo sea la

niñez y adolescencia. Para que no suceda lo que sucedió con el proyecto de Código de la niñez y adolescencia y la política, que las instituciones consultadas señalan no haber tenido una verdadera participación en su creación.

4. Que el ISNA, como institución que coordina la formulación de programas y planes en conjunto con las instituciones rectoras respectivas (Salud, Educación, Trabajo, Seguridad Pública y Justicia, Deportes, Cultura, etc.) y supervisa, monitorea y evalúa la ejecución de los mismos, tenga una participación mas activa a la hora de coordinarse con las ONGS, para que caminen por el mismo rumbo a la hora de actuar.
5. Que el Gobierno permita la creación de espacios para la realización de estudios especializados sobre derechos humanos, y particularmente sobre derechos de la niñez. Con especial dedicacion a los empleados de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en esa area, por que a mayor capacitación mayor eficiencia y servicio de calidad.
6. En tal sentido sería de mucha importancia la celebración de un convenio entre instituciones académicas nacionales y algunas organizaciones de cooperación internacional, con lo cual se podría construir un programa de estudios de carácter multidisciplinario que permitiría analizar minuciosamente cada plan de acción antes de llevarlo a la práctica, así como la mejor elaboración de lo mismos.

7. Se recomienda que el Estado y todas instituciones no gubernamentales nacionales e internacionales se comprometa en la elaboración de un informe anual sobre la situación de los derechos de la niñez en el país, a la luz de los compromisos adquiridos con la ratificación de la Convención Sobre los Derechos del Niño, informe que debería hacerse del conocimiento del público tanto dentro como fuera del territorio nacional, así como entre las instituciones y personas particulares en general. Y así conforntar los respectivos informes y generar un debate, que tenga como objetivo superar las deficiencias existentes.
8. Igualmente importante sería que el Gobierno y el Órgano Legislativo promueva la participación de la niñez y adolescencia en el diseño de políticas públicas a nivel nacional y municipal, por ser éstos los directamente involucrados en la problemática y por ser también los destinatarios de los esfuerzos realizados a favor de la infancia y mas que todo dar seguimiento a las recomendaciones resultantes de los foros, talleres, seminarios y otros eventos en donde participe la niñez y adolescencia.
9. Teniendo en cuenta que los Gobiernos locales de acuerdo a la política Nacional Para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia, se les ha dado el rol de identificar la problemática económica y social de sus municipios, conocer las fortalezas, debilidades y oportunidades que posee, diseñar planes y estrategias de mediano y largo plazo de atención a la niñez, adolescencia y familia en los cuales incentive la participación de las comunidades y de la población, incluyendo la niñez y adolescencia que

operan en el nivel local. Y como es de conocimiento publico que algunas municipalidades tienen divergencias por ser el Órgano Ejecutivo, de un partido político diferente al que gobierna la municipalidad. Se recomienda dejar a un lado sus diferencias políticas y que sus acciones las hagan tomando en cuenta el Interés Superior de la Niñez y Adolescencia.

10. Finalmente se recomienda la creación y puesta en marcha de campañas encaminadas a la educación de la población en general en materia de derechos humanos y en especial con respecto a los derechos de los niños, puesto que la protección de los niños y adolescentes y sus derechos, no es una tarea que sea responsabilidad única del Gobierno y de las instituciones creadas para tal fin, sino que también la sociedad en general.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

(1) Informe presentado por la CEPAL, 2001, Pág.60

- (2) El Diario de Hoy, 26 de Diciembre de 1999, Pág...22.
- (3) El Diario de Hoy, 26 de Diciembre de 1999, Pág...22.
- (4) Save the Children; Mapeo sobre las peores formas de trabajo infantil en El Salvador, Agosto 2001, Pág...30.
- (5) Informe de desarrollo humano PNUD, 2000, Pág...150.
- (6) Informe presentado por la CEPAL, 2001, Pág...60
- (7) Informe del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, 2000, Pág...79.
- (8) Documento de la Política Nacional de Atención al Menor, 1993, Pág...5
- (9) Documento de la Política Nacional de Atención al Menor, 1993, Pág...1
- (10) Ley del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor, D.L. 482 del 11 de Marzo de 1993, D.O. N° 63, Tomo N° 318 del 31 de Marzo de 1993; artículo 2.
- (11) Salazar, Blanca Alicia; "Los Menores y su problemática, diferentes tendencias evolutivas para su protección y la administración de justicia como límite al goce de sus derechos". Tesis 1994, Pág...6.
- (12) Ídem, Pág...7.

(13) Idem, pag.18.

(14) Idem, pag.30.

(15) Paniagua Aguirre, Carmen Elizabeth, y otros; “El derecho de familia en las medidas de protección al menor contempladas en la Ley del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor”, tesis, 1994, Pág...64.

(16) Alegría Cruz, José Mario; “Los derechos del niño en la legislación salvadoreña”, tesis, 1993.

(17) Proyección de 1995-2025, DIGESTYC, 1996, Ministerio de Economía.

(18) Ídem.

(19) Proyección de 1995-2025, DIGESTYC, 1996, Ministerio de Economía.

(20) Unidad de Monitoreo, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

(21) Ídem.

(22) Informe de labores del Ministerio de Educación, 1999.

(23) Ídem.

(24) Datos proporcionados por la Secretaria Nacional de la Familia, en su pagina Web <http://www.primeradama.gob.sv/Políticas/Politica%20Niñez.htm>.

(25) Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) ratificada en 1990. Art. 6, 7, 8, 9, 10 y siguientes.

(26) Documento Política Para el Desarrollo de la Niñez y la adolescencia Pág... 4 y 5.

(27) Salvador Antonio Quintanilla Molina, Introducción al Estudio de Derecho de Menores, Edición 1ª, San Salvador, 1996, Pág... 100.

(28) Ibidem, Pág.. 102

(29) Ibidem, Pág.. 103

(30) Ibidem, Pág.. 106

(31) Ibidem, Pág.. 109

(32) Documento Política Nacional de Atención al Menor. Pág.. 4 y 5.

(33) Documento Política Para el Desarrollo de la Niñez y la adolescencia Pág.. 4 y 5.

(34) Pagina Web de la Secretaria Nacional de la Familia.
www.primeradama.gob.sv

(35) Ibidem.

(36) Pagina Web del Instituto Salvadoreño Para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia. (ISNA) www.isna.gob.sv

(37) Ibidem.

(38) Ibidem.

(39) Pagina Web de la Asamblea Legislativa. www.asamblea.gob.sv

(40) Álvarez López, Claudia. “Grado de Eficacia de la Familia y el Estado en la Protección de los Derechos a la Alimentación, Salud y Educación”, tesis, 2000 Pág. 56

(41) Pagina Web de la Procuraduría Para la Defensa de los Derechos Humanos. www.pddh.gob.sv

(42) Grado de Eficacia de la Familia y el Estado en la Protección de los Derechos a la Alimentación, Salud y educación, tesis, 2000 Pág., 58

(43) Pagina Web de Fundaniños. www.georooter.com/fundaniños/index.html.

(44) Ibidem.

(45) Pagina de Homies Unidos. www.vnu.org.sv/homies.html.

(46) Ibidem.

(47) Pagina Web del Instituto Interamericano del Niño. <http://www.iin.oea.org/>

(48) Ibidem.

(49) Pagina Web de World Visión Internacional: <http://www.wvi.org/home.html>

(50) Pagina Web de UNICEF de El Salvador.
<http://www.nacionesunidas.org.sv/unicef.html>.

(51) Ibidem.

(52) Ibidem.

(53) Ibidem.

(54) Ibidem.

BIBLIOGRAFIA

I. LIBROS

1. CALDERON DE BUITRAGO, ANITA y otros; "Manual de Derecho de Familia", 1ª Edición, El Salvador, Centro de Investigación y Capacitación Proyecto de Reforma Judicial, 1994.
2. KEMELMAJER DE CARLUCCI, AÍDA. "El Derecho de Familia y los Nuevos Paradigmas. Tomo II y III, sin año de edición, Editores Rubinzal – Culzoni, Argentina, 1995.
3. QUINTANILLA MOLINA, SALVADOR ANTONIO; "Introducción al Estudio de Derecho de Menores", 1ª Edición, Centro de Investigación Jurídica, San Salvador, 1996.
4. SAVE THE CHILDREN; "Mapeo sobre las peores formas de trabajo infantil en El Salvador", 1ª Edición, San Salvador, Save The Children, Agosto 2001.
5. SIERRA RINCÓN, NÉSTOR ANTONIO. " Procesos ante los Jueces de Familia ". 1ª. edición, Ediciones Librería del Profesional, Colombia, 1991.
6. ZANNONI, EDUARDO A. Y OTROS. " DERECHO DE FAMILIA ". Tomo I. sin año de edición, Editorial Astrea, Argentina., 1994

II. TESIS

1. ALEGRÍA CRUZ, JOSÉ MARIO; "Los derechos del niño en la legislación salvadoreña", tesis UES, 1993.

2. ALVAREZ LOPEZ, CLAUDIA “Grado de Eficacia de la Familia y el Estado en la Protección de los Derechos a la Alimentación, Salud y Educación”, tesis UES, San Salvador, 2000.
3. CARRANZA SANCHEZ, NICOLAS ELIZABETH; “Los derechos de los menores en El Salvador a la luz del Código de Familia y la Convención Sobre los Derechos del Niño”, tesis UES, San Salvador, 1998.
4. CASTRO LOPEZ, MAURICIO; “Protección que brinda el Estado a través del ISPM”, tesis UES, San Salvador, 1994.
5. FLORES URRUTIA, DANIEL ALFREDO; “Los Niños de la Calle como efecto de la desintegración familiar”, tesis UES, San Salvador, 1994.
6. LOVOS ALVARADO, REYNA ELIZABETH; “La función del ISPM como coordinador del Sistema Nacional de Protección al Menor”, tesis UES, San Salvador, 2000.
7. PANIAGUA AGUIRRE, CARMEN ELIZABETH, Y OTROS; “El derecho de familia en las medidas de protección al menor contempladas en la Ley del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor”, tesis UES, San Salvador, 1994.
8. SALAZAR, BLANCA ALICIA; “Los Menores y su problemática, diferentes tendencias evolutivas para su protección y la administración de justicia como límite al goce de sus derechos”. Tesis UES, San Salvador, 1994.

9. ZELAYA LAZO, FRANSISCA HILBEA; “Los niños de la Calle Inhaladores de pega como reflejo del incumplimiento de la Convención Sobre los Derechos del Niño”, tesis UES, San Salvador, 1994.

III. OTRAS FUENTES

1. Documento de la Política Nacional de Atención al Menor, Secretaria Nacional de la Familia, San Salvador, 1993.
2. Documento de la Política Nacional para el Desarrollo de la Niñez y la Adolescencia, Secretaria Nacional de la Familia, San Salvador, 2002.
3. Informe de desarrollo humano del PNUD, 2000
4. Informe de Desarrollo Humano presentado por la CEPAL, 2001.
5. Informe del Estado Mundial de la Infancia 2001, UNICEF.
6. Informe del Estado Mundial de la Infancia 2002, UNICEF.
7. Informes de la UNICEF sobre el estado de la infancia en El Salvador, 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002.
8. Informe de la OIT titulado “Evaluaciones Rápidas Sobre Trabajo Infantil, El Salvador”, 2001.

9. Informe de la OIT titulado “El Salvador, trabajo infantil urbano. Una evaluación rápida.”, Ginebra, febrero del 2002.
10. Informe de la OIT titulado “El Salvador, trabajo infantil doméstico. Una evaluación rápida.”, Ginebra, febrero del 2002.
11. Informe de la OIT “El Salvador, Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes: Una Evaluación Rápida”; Ginebra, marzo del 2002.
12. Informe del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, 2000.
13. Informe de la Proyección de 1995-2025, DIGESTYC, 1996, Ministerio de Economía.
14. Informe de labores del Ministerio de Educación, 1999.
15. Observaciones al Anteproyecto del Código de la Niñez y la Adolescencia, Procuraduría Para la Defensa de los Derechos Humanos, Julio del 2002.
16. Pagina Web: <http://www.primeradama.gob.sv/Políticas/Politica%20Niñez.hm>
17. Pagina Web del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia. (ISNA): www.isna.gob.sv
18. Pagina Web de la Asamblea Legislativa: www.asamblea.gob.sv

19. Pagina Web de la Procuraduría Para la Defensa de los Derechos Humanos.
www.pddh.gob.sv
20. Página Web de FUNDANIÑOS: www.georooter.com/fundaniños/index.html
21. Pagina Web de HOMIES UNIDOS: www.vnu.org.sv/homies.html
22. Pagina Web del Instituto Interamericano del Niño: <http://www.iin.oea.org/>
23. Pagan Web de World Vision International: <http://www.wvi.org/home.shtml>
24. Pagina Web de UNICEF de El Salvador.
<http://www.nacionesunidas.org.sv/unicef.html>.
25. Página web www.portaldenegocios.cl, publicación aparecida el día 28 de Junio del 2002.
26. Periódico Matutino “El Diario de Hoy”, 26 de Diciembre de 1999.
27. Periódico Matutino “El Diario de Hoy”, 8 de Diciembre del 2001.
28. Periódico Matutino “El Diario de Hoy”, 24 de Abril de 2002.
29. Periódico Matutino “El Diario de Hoy”, 31 de Mayo de 2002.
30. Periódico Matutino “El Diario de Hoy”, 10 de Octubre del 2002.

IV. LEGISLACION.

1. Constitución de la Republica de El Salvador, 1983.
2. Convención Sobre los Derechos del Niño.
3. Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer
4. Convenio Sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional.
5. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo: CONVENIO NÚMERO 29 sobre el Trabajo Forzoso de 1930, publicado en el D.O. N° 155, Tomo 324 del 24 de Agosto de 1994.
6. Código de Familia.
7. Ley del Nombre de la Persona Natural.
8. Ley del Menor Infractor.
9. Ley para el Control de la Comercialización de las Sustancias y Productos de Uso Industrial o Artesanal que Contengan Solventes Líquidos e Inhalantes.
10. Ley del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor.
11. Reforma al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo de 1989.

12. Reforma al Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, realizada en 1992.
13. Anteproyecto del Código de la Niñez Y la Adolescencia, 2002.

ANEXOS