



Estudio de balance regional sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina y el Caribe

Impacto y retos a 20 años de su aprobación.

Noviembre 2009

REDLAMYC

Red latino americana y caribeña por la defensa
de los derechos de los niños, niñas y adolescentes

***Estudio de balance regional
sobre la implementación de la Convención
sobre los Derechos del Niño
en América Latina y el Caribe.***

Impacto y retos a 20 años de su aprobación.

A lo largo del texto, a no ser que se especifique algo diferente, cuando se diga "niños", "niñez" o "infancia", nos estaremos refiriendo a todas las niñas, niños y adolescentes menores de 18 años, bajo una perspectiva de género.

Las opiniones versadas en el documento son de completa responsabilidad de los autores y de la REDLAMYC y no comprometen a *Save the Children*.

Diseño y armado: Taller de Comunicación

Impresión: Mastergraf

Depósito legal: 352.345

Fotos de portada, de derecha a izquierda: La primera y tercera foto corresponden al Archivo fotográfico de Save The Children, la segunda foto corresponde al archivo fotográfico de Gurises Unidos, la cuarta foto, niño haitiano, foto aportada por Visión Mundial, República Dominicana.

Estudio de balance regional sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina y el Caribe.

Impacto y retos a 20 años de su aprobación.

Noviembre 2009

Estudio llevado a cabo por la Red Latinoamericana y caribeña
por la defensa de los derechos de los niños, niñas
y adolescentes, REDLAMYC

Investigadores y autores del Informe:

Luis Pedernera
Silvana Pedrowicz

Colaborador y relevamiento cuantitativo:

Pablo Cruz

REDLAMYC

Red latinoamericana y caribeña por la defensa
de los derechos de los niños, niñas y adolescentes

Para su realización se contó con el apoyo de:



Índice

| | |
|--|----|
| 1. Presentación | 9 |
| 2. Preámbulo | 11 |
| 3. Metodología del estudio | 13 |
| 4. Participantes | 16 |
| 5. El proceso hacia la Convención | 19 |
| 6. La coyuntura que rodeó la década de los '90. El contexto en que se ratificó la Convención en la región | 22 |
| 7. La Convención y otros tratados de derechos humanos | 27 |
| 8. Avances vinculados a la Convención | 29 |
| 8.1. Rápida ratificación de la Convención | 29 |
| 8.2. Cambios legislativos con miras a la adecuación interna respecto a la Convención | 29 |
| 8.3. La construcción de nuevos marcos conceptuales | 32 |
| 8.4. Profundización teórica de algunos derechos y base para consensos | 33 |
| 8.5. Visibilización de los niños como sujetos de derecho | 35 |
| 8.6. Nuevas institucionalidades | 36 |
| 8.7. Planes Nacionales de Acción | 36 |
| 8.8. El trabajo de las ONGs, coaliciones y redes de infancia de la región | 36 |
| 8.9. El rol del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas y su articulación con la sociedad civil | 39 |
| 8.10. Presentación de informes gubernamentales y no gubernamentales | 41 |
| 8.11. La incorporación de los derechos del niño en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y su articulación con la sociedad civil | 42 |
| 8.12. Desinstitucionalización | 44 |
| 8.13. Avances en algunos derechos económicos, sociales y culturales | 44 |
| 9. Retrocesos que afectan a los derechos del niño | 48 |
| 9.1. Reformas legales regresivas y represivas / retorno al asistencialismo-represión | 48 |
| 9.2. Dificultad de tener un enfoque de derechos en los Planes Nacionales | 51 |
| 9.3. Criminalización de niños, niñas y adolescentes | 52 |

| | |
|---|-----|
| 10. Principales problemas vinculados al cumplimiento de los derechos del niño | 53 |
| 10.1. Los derechos del niño: ¿sólo retórica? | 58 |
| 10.2. El no respeto de derechos económicos, sociales y culturales, y la desigualdad | 61 |
| 10.3. Discriminación | 91 |
| 10.4. La violencia y criminalización contra la infancia | 96 |
| 10.5. Institucionalización excesiva por protección e infracción | 110 |
| 10.6. ¿Participación? | 112 |
| 10.7. VIH-SIDA | 121 |
| 10.8. Migración | 122 |
| 10.9. Indocumentación | 123 |
| 10.10. Tema ambiental y cambio climático | 123 |
| 10.11. Desastres naturales y falta de preparación adecuada para ellos | 124 |
| 10.12. Falta o bajo nivel de coordinación de las agencias estatales | 125 |
| 10.13. Mecanismos de protección frente a la violación de derechos | 126 |
| 10.14. Falta de datos oficiales | 126 |
| 10.15. Incorporación del lenguaje de la Convención, pero impacto limitado en las prácticas | 127 |
| 10.16. Insuficiente asignación de recursos para la infancia y falta de voluntad política | 128 |
| 10.17. Institucionalidades débiles y prácticas aún permeadas por lo tutelar | 130 |
| 10.18. Débil difusión de los Estados de los Informes al Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas y de sus Observaciones Finales | 134 |
| 10.19. Escaso nivel de implementación de las Observaciones Finales | 135 |
| 10.20. La OEA y su vínculo con la sociedad civil | 138 |
| 10.21. Sobre los Planes Nacionales de Acción | 142 |
| 10.22. La infancia y los medios de comunicación | 143 |
| 10.23. Amenazas | 145 |
| 10.24. Algunas razones por las que ciertos derechos no se cumplen | 147 |
| 11. Veinte años después: algunas reflexiones y desafíos | 152 |
| 12. Recomendaciones | 158 |
| 13. Referencias bibliográficas | 163 |

1.

Presentación

El 20 de Noviembre del 2009 celebramos los 20 años de la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño¹. Dicha Convención ha sido ratificada por 193 países, convirtiéndola en el instrumento de derechos humanos con más adhesiones en el ámbito de Naciones Unidas. A su vez, en América Latina y el Caribe todos los Estados la han ratificado.

Al aceptar las obligaciones de la CDN, los Estados se han comprometido a proteger y asegurar los derechos de la infancia y la adolescencia, y han aceptado que se les considere responsables de este compromiso ante la comunidad internacional. Los Estados parte de la CDN están obligados a llevar a cabo todas las medidas y políticas necesarias para proteger los derechos de la infancia y la adolescencia tomando en cuenta el interés superior del niño. Sin embargo, a 20 años de la adopción de la CDN, aún hoy millones de niños, niñas y adolescentes² en el mundo y en la región de América Latina y el Caribe³ no gozan plenamente de sus derechos más fundamentales.

En este contexto, las coaliciones nacionales de América Latina y el Caribe que trabajan en el seguimiento de la aplicación de la Convención, nucleadas en la Red latinoamericana y caribeña por la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes⁴, entendieron imperativo contar con un estudio regional de la situación de los derechos de la niñez en el marco de la implementación de la CDN que aportara elementos diagnósticos y recomendaciones sobre el impacto y retos a 20 años de la CDN para la transformación de las condiciones adversas que violentan los derechos de los niños en la región.

El objetivo fundamental del presente estudio es entonces identificar los más relevantes avances, así como los principales retrocesos,

1 En adelante, CDN o Convención.

2 En adelante, a no ser que se especifique algo diferente, cuando se diga "niños", "niñez" o "infancia", nos estaremos refiriendo a todas las niñas, niños y adolescentes menores de 18 años, bajo una perspectiva de género.

3 En adelante, la región.

4 En adelante, REDLAMVC.

problemas y desafíos que enfrentan los Estados de la región para dar cumplimiento a los principios y estándares que establece la CDN.

En ese marco, el siguiente informe sistematiza y analiza diferentes fuentes de información. Entre otros, resaltan como temas centrales emergentes de la investigación los cambios legislativos y la construcción de nuevos marcos conceptuales, la movilización de actores sociales, la retórica de los derechos y el limitado impacto en las prácticas y en las institucionalidades, las dificultades para el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, y en ese sentido, la desigualdad y la pobreza concentrada en la infancia, en los indígenas, en los afro-descendientes, en las niñas, etc., la discriminación, la violencia y la criminalización contra los niños, la excesiva institucionalización por protección e infracción, y la situación vinculada al derecho a la participación de los niños.

2.

Preámbulo

Mientras se estaba realizando el presente estudio, en Honduras se produjo un golpe de Estado que interrumpió el proceso democrático y hasta la fecha en que se finalizó el presente documento no se vislumbraba una salida en donde se repusiera al derrocado presidente elegido democráticamente, Manuel Zelaya.

Al respecto, el 29 de Junio del 2009 la REDLAMYC realizó un pronunciamiento⁵.

La situación compromete seriamente el respeto de los derechos fundamentales de los hondureños y particularmente la condición de la infancia en ese país.

Al respecto, la Coordinadora de Instituciones Privadas Por las Niñas, Niños, Adolescentes, Jóvenes y sus Derechos (COIPRODEN), realizó un pronunciamiento público el 28 de Setiembre de 2009 en donde afirmaba que niñas, niños, adolescentes y jóvenes se ven afectados en su salud, por el efecto de gases lacrimógenos como consecuencia de la represión desatada por la Policía y las Fuerzas Armadas, en barrios, colonias y sectores populares, provocando persecución, daños colaterales físicos y psicológicos y practicando detenciones ilegales, así como denunciaba las privaciones de la libertad, vejaciones y torturas comprendidas en los denominados toques de queda⁶.

Asimismo, allanamientos ilegales y aplicación de figuras penales previstas exclusivamente para adultos como la de sedición (excluidas específicamente del Código de la Niñez hondureño), se practican con niños. Todo ello, así como el aumento de la deserción escolar y las muertes de niños, sumado a la profundización de problemas vinculados al respeto de los derechos económicos, sociales y culturales, son el panorama de la dictadura vigente.

5 http://www.redlamyc.info/Comunicaciones_Region/Boletines/boletin%202009%2006%20junio%20Especial.htm

6 http://www.redlamyc.info/Comunicaciones_Region/Boletines/Boletin%202009%2009%20setiembre%203.htm

Al respecto, a los cuatro meses del golpe de Estado, UNICEF dio a conocer la grave situación que padece la niñez en Honduras tras el golpe de Estado que destituyó al gobierno de Manuel Zelaya:

Según la organización, al menos 1.600 chicos menores de cinco años fallecieron en los últimos cuatro meses en ese país, unos 79 vieron sus derechos violentados y 1,8 millones de escolares perdieron el ciclo lectivo ante la decisión del régimen de cancelar el dictado de clases, por la masiva participación de docentes en las marchas.

Desde el comienzo de la crisis provocada por el golpe militar del pasado 28 de junio, la organización internacional señaló que las muertes de los menores se producen a razón de 13 por día y “las unidades materno-infantiles de los principales hospitales públicos ya no dan abasto para atender las demandas de atención de servicios de salud, cuyo funcionamiento amenaza con colapsar”.

El organismo internacional precisó además que entre fines de junio y septiembre las principales organizaciones defensoras de derechos humanos en Honduras documentaron al menos “79 casos de niñas, niños y adolescentes cuyos derechos han sido violentados en acciones represivas”. “Entre los tipos de derechos vulnerados, se citan el derecho a la vida (ejecución, amenazas de muerte), a la integridad personal (tratos crueles, lesiones graves y golpes, heridos de bala), a la libertad (hostigamiento, persecución policial y militar, detención ilegal y uso abusivo de la fuerza)”.

UNICEF hizo un llamado a las autoridades civiles y militares para que respeten la Convención de los Derechos del Niño, suscrita y ratificada por Honduras.⁷

En la lucha de los hermanos y el pueblo hondureño por recuperar la democracia está la síntesis de la lucha de nuestra región contra el autoritarismo, la ilegalidad y la indefensión, que aún campean en el terreno de los derechos del niño.

7 <http://criticadigital.com/index.php?secc=nota&nid=31966>

3.

Metodología del estudio

Para poder construir un balance regional sobre la implementación de la CDN a 20 años de su aprobación, entendimos fundamental relevar el enfoque y la experiencia de las coaliciones y redes que trabajan por los derechos de la infancia en América Latina y el Caribe, así como de los movimientos, organizaciones, asociaciones o redes de niños de la región involucradas en la lucha por los derechos de la infancia.

Por otra parte, consideramos esencial recoger la perspectiva de informantes calificados/as especialistas en el tema que pudieran aportar una visión regional del proceso de los 20 años de vigencia de la CDN.

Es por ello que la información que aquí se presenta proviene de diversas fuentes, habiendo realizado consultas a través de cuestionarios semi-cerrados, entrevistas personales y un grupo focal, a saber:

1. Consulta a las coaliciones y redes que trabajan por los derechos de niños, niñas y adolescentes de países de América Latina y el Caribe, a través de un cuestionario semi-cerrado;
2. Consulta a movimientos, organizaciones, asociaciones o redes de niños, niñas y adolescentes de la región, por medio de un cuestionario semi-cerrado y entrevistas personales;
3. Consulta a informantes calificados (especialistas con visión regional), mediante un cuestionario semi-cerrado y entrevistas personales;
4. Grupo Focal con informantes calificados con visión regional (Comité Coordinador de la REDLAMYC, conformado por representantes de la Coordinación General y de las diferentes Subregiones), coordinado *in situ* por un responsable del estudio.

Los datos se recogieron fundamentalmente entre los meses de Julio y Octubre de 2009 y se realizó un procesamiento cualitativo de la información obtenida.

Asimismo, se realizó una revisión de información secundaria (datos cuantitativos y cualitativos). Con el objetivo de ofrecer compara-

ciones básicas entre regiones y países, la selección de las fuentes de datos secundarios cuantitativos priorizó a los organismos internacionales (CEPAL y UNICEF, entre otros) que disponen de datos consolidados, estandarizados, y con series que cubren el período de interés del estudio.

Entendemos pertinente y relevante puntualizar que de toda la información regional disponible para el presente estudio, la mayoría corresponde a la subregión de América Latina y es más escasa la que se refiere al Caribe, lo cual dificulta el análisis más profundo de esa subregión. Al respecto, consideramos que es un desafío importante que la región pueda integrar más a esta subregión en el futuro cercano.

También corresponde explicitar que se realizó un Informe de Avance que fue enviado a todas las coaliciones y redes de la región consultadas, para que pudieran hacer comentarios o aportes a partir del mismo, con el objetivo que pudieran ser incorporados en el Informe Final. El mismo procedimiento se realizó con el Informe Final, previo a la presente publicación.

Por otra parte, las siguientes son algunas de las Ponencias que se realizaron basadas en la presentación de datos preliminares del presente estudio:

1. *“20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño”*, Primer reunión de todo un día al año sobre los derechos del niño del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. En representación de la REDLAMYC se participó en el Panel sobre *“Implementación de la Convención a nivel nacional y su monitoreo”*⁸, Ginebra, Suiza, Marzo de 2009;
2. *“20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño”*, en representación de la REDLAMYC, en el *“Foro con la Sociedad Civil previo al XX Congreso Panamericano del Niño, la Niña y Adolescentes”*, organizado por el Departamento de Asuntos Internacionales y el Instituto Interamericano del Niño,

8 http://www.redlamyc.info/Comunicaciones_Region/Boletines/boletin_2009_03_marzo_2.htm

la Niña y Adolescentes⁹, Organización de los Estados Americanos¹⁰, Buenos Aires, Argentina, Agosto de 2009;

3. “20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño”, en representación de la REDLAMYC, en el Taller “*Las organizaciones de la sociedad civil y la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez de la OEA*”, en el marco de las acciones de cooperación entre Save the Children Suecia y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, Lima, Perú, Setiembre de 2009;
4. “20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño”, en representación de la REDLAMYC, en la Sesión N° 52 del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas: “*Celebración del XX Aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño - Dignidad, Desarrollo y Diálogo*”, organizada por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Grupo de ONG para la Convención y UNICEF, Ginebra, Suiza, Octubre de 2009.

9 En adelante, IIN o Instituto Interamericano del Niño.

10 En adelante, OEA.

4.

Participantes

Agradecemos profundamente a todos los participantes del presente ‘Estudio de Balance Regional sobre la Implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina y el Caribe. Impacto y Retos a 20 años de su aprobación’, quienes con las respuestas a las diversas consultas realizadas y sus valiosos aportes nos permitieron construirlo y enriquecerlo.

A continuación presentamos los listados de las redes e informantes calificados participantes:

*** *Coaliciones y redes nacionales que trabajan por los derechos de niños, niñas y adolescentes de países de América Latina y el Caribe integradas y/o vinculadas a la REDLAMYC:***

1. Alianza por la Niñez Colombiana, Colombia;
2. Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG), Uruguay;
3. Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente (ANCED) – Seção DCI Brasil, Brasil;
4. Coalición de ONGs por la Infancia en la República Dominicana, República Dominicana;
5. Coalición para la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, Bolivia;
6. Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia, Argentina;
7. Comité de los Derechos del Niño - Uruguay, Uruguay;
8. Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CASACIDN), Argentina;
9. Consejo de Iglesias de Cuba, Cuba;
10. Coordinadora de Instituciones Privadas Por las Niñas, Niños, Adolescentes, Jóvenes y sus Derechos (COIPRODEN), Honduras;
11. Coordinadora Institucional de Promoción por los Derechos de la Niñez (CIPRODENI), Guatemala;
12. Coordinadora por los Derechos de la Infancia y Adolescencia (CDIA), Paraguay;

13. Federación Coordinadora Nicaragüense de ONGs que Trabajan con la Niñez y la Adolescencia (CODENI), Nicaragua;
14. Foro Chileno por los Derechos de la Infancia, Chile;
15. Foro Ecuatoriano Permanente de Organizaciones por y con los Niños, Niñas y Adolescentes – Foro por la Niñez y Adolescencia, Ecuador;
16. Fórum Nacional Permanente de Entidades não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - Fórum Nacional DCA - Brasil, Brasil;
17. Grupo de Iniciativa Nacional por los Derechos del Niño (GIN), Perú;
18. Red de ONGs de Infancia y Juventud de Chile, Chile;
19. Red Nacional de Apoyo a la Niñez y Adolescencia en Panamá, Panamá;
20. Red para la Infancia y la Adolescencia (RIA), El Salvador;
21. Red por los Derechos de la Infancia en México, México;
22. Red por los Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes (REDHNA), Venezuela;
23. Unión de Instituciones Privadas de Atención a la Niñez (UNIPRIN), Costa Rica.

*** *Red que trabaja por los derechos de niños, niñas y adolescentes de América Latina y el Caribe:***

Red Latinoamericana y caribeña por la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (REDLAMYC).

Participaron:

1. Coordinación General;
2. Coordinación Subregión Andina;
3. Coordinación Subregión Meso América y Caribe;
4. Coordinación Subregión Sur.

*** *Niños, niñas y adolescentes organizados de movimientos, organizaciones, asociaciones o redes de infancia de la región:***

1. Adolescentes Trabajadores Organizados Colibrí (ATO Colibrí), Perú;
2. Coordinadora de Niños y Niñas de Chile, Red de Ongs de Infancia y Juventud, región del Bio Bio, Chile;

3. Grupo GENND, Prov. Coclé, Panamá;
4. Grupo Inspiración Juvenil - Colón, Panamá;
5. Movimiento Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores Organizados del Perú (MNNATSOP), Perú;
6. Movimiento Nacional y Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes de Ecuador, Ecuador;
7. Red Nacional de Niñas y Niños de El Salvador (RENAES), El Salvador;
8. Red Voz de la Niñez, Panamá.

*** Informantes Calificados:**

Agradecemos muy especialmente a todos los informantes calificados que aportaron con su tiempo y conocimientos para el desarrollo del estudio. Las personas que nos acompañaron desde este lugar son:

Abraham Calderón Serrano, Alejandro Acosta, Alejandro Cussi-
novich, Ana María Convers, Enrique Marino Jaramillo García,
Georgina de Villalta, Gerardo Sauri, Heve Otero, Jorge Freyre,
Julio Cortés, Manuel Martínez, Mary Beloff, Nadia Montalvan,
Nils Kastberg, Norberto Liwski, Patricio Cajas, Susana Villarán,
Wanderlino Nogueira Neto, Yourley Pulache.

5.

El proceso hacia la Convención

Reconociendo como antecedente de la CDN los dos borradores que presentó el gobierno polaco en el año 1979, luego de 10 años de debates en el seno de un grupo *ad hoc* de las Naciones Unidas, el primer tratado con carácter vinculante y específico para la infancia vio la luz el 20 de noviembre de 1989. Como enseña O'Donnell:

El 20 de noviembre de 1989, trigésimo aniversario de la Declaración de los Derechos del Niño, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó unánimemente la Convención sobre los Derechos del Niño.(...) La intención de Polonia subestimó seriamente la magnitud y complejidad de la tarea, que con dificultades recién pudo ser completada en tiempo para el décimo aniversario del Año Internacional del Niño, en 1989. Si bien el proceso de elaboración de la Convención parecía a veces interminable, al final de cuentas los diez años de reflexión, consultas, debate y negociaciones no transcurrieron en vano. El anteproyecto original presentado por Polonia, como observaron varios gobiernos en la consulta inicial celebrada en 1978, consistía esencialmente en una mera reformulación de los derechos ya reconocidos en la Declaración de 1959. La Convención transforma al niño de objeto de derecho a recibir una protección especial en sujeto de una amplia gama de derechos y libertades; aclara el significado de prácticamente toda la gama de derechos humanos para los niños y adolescentes; establece un Comité Internacional de Expertos especializados en los derechos del niño, con nuevas competencias para la promoción de tales derechos. La Convención y su proceso de elaboración han contribuido a ampliar y hacer más dinámicas las actividades de las principales organizaciones internacionales cuyos mandatos abarcan la protección de la niñez, entre ellos el UNICEF.¹¹

11 O'DONNELL, Daniel; "La Convención sobre los derechos del niño: estructura y contenido", en *Derecho a Tener Derechos, Tomo I*, UNICEF e Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes.

La participación de los países de la región en las discusiones previas a la CDN fue escasa, ubicándose en un tercer lugar luego de Europa y Asia¹². En este sentido, Pilotti grafica la participación de la siguiente forma “...En cuanto a la participación latinoamericana, Argentina y Brasil estuvieron presentes en nueve sesiones realizadas durante el período 1981-1988; Cuba en ocho, Perú en siete, Venezuela en seis, México en cinco, Colombia en cuatro, Nicaragua en tres, Panamá en dos, y Bolivia, Costa Rica, Honduras y Haití en una...”, y explica la mayor influencia de los países europeos con respecto a los de América Latina y el Caribe, lo que estaría determinando una preeminencia de la noción del niño occidental del norte por sobre *otras infancias*, vale decir, por sobre la diversidad de *las infancias* que podemos encontrar en los diferentes continentes, países, regiones y culturas.

En el mismo sentido, Dinnechin plantea lo siguiente:

Nigel Cantwell, privilegiado observador de los trabajos preparatorios de la CDN, insiste en la inspiración occidental del texto con estas palabras: “Los peligros de que las conclusiones (de los trabajos preparatorios) se tradujeran en un texto excesivamente influenciado por el norte eran elevados y estaban justificados”. En los trabajos preliminares de la CDN sólo treinta países, y una gran representación de los Estados occidentales y de las ONCs internacionales, estaban presentes en el grupo de trabajo creado en 1979 (...) La determinante influencia de los países occidentales en la elaboración de la CDN es clara: proviene tanto de los redactores de la Convención como de los valores que expresa. El niño occidental, idealizado en los trabajos preparatorios de la CDN, se convertiría en el niño internacional a través del derecho internacional, es decir, en un niño que se beneficia de unas reglas comunes. Sin embargo, existen numerosas particularidades culturales que diferencian al niño indígena en América Latina del niño que enuncia la CDN. En las culturas indias, por ejemplo, la importancia del grupo está por encima de la realización individual y la edad del niño no tiene el mismo significado. (...) Debe entenderse entonces a la CDN considerando las circunstancias que la originaron. Hay que intentar comprender no

12 PILOTTI, FRANCISCO; *Globalización y Convención sobre los derechos del niño. El contexto del texto*, Unidad de desarrollo social y educación, OEA, Washington, D.C., 2000, p. 42.

sólo las necesidades que la justifican, es decir, la situación de la infancia, sino también la política en la que se inscribe.¹³

Tomando en cuenta lo precedente, si bien en el presente estudio se analizan los impactos y desafíos de la Convención a 20 años de su aprobación, y no se cuestiona su validez ni los estándares que propone, queda pendiente para un futuro el análisis de sus presupuestos considerando el relativismo cultural, las formas estructurales de dominación imperantes y la política de la cual la Convención es parte.

Por otra parte, cabe aclarar que si bien durante la discusión previa a la CDN la presencia latinoamericana fue intermitente, durante el proceso de adhesión y ratificación de la CDN la situación cambia, y se da un proceso rápido de aceptación de la misma, que centralmente ubicamos en el año 1990.

13 DE DINECHIN, Phillippe; *Los utópicos derechos del niño*, Escaparate Ediciones, Concepción, Chile, 2009, pp. 55-57 y 62.

6.

La coyuntura que rodeó la década de los '90. El contexto en que se ratificó la Convención en la región

Sobre mediados de los años '80, la región comienza a dejar atrás los tiempos duros del autoritarismo de los golpes de Estado y las dictaduras cívico militares que marcaron la historia desde los '70. Los incipientes procesos de redemocratización de los Estados fueron momentos fermentales y allí se debe inscribir la sensibilidad que genera la temática de los derechos del niño en determinados actores del movimiento social latinoamericano. Mientras que los años '80 fueron años de una pérdida significativa de la renta, y que ello afectó particularmente a los niños, la situación socioeconómica tuvo como contratara un avance sorprendente en términos del desarrollo de las libertades y el afianzamiento de las instituciones democráticas en el nivel político. Tal como lo indica el pedagogo brasileño Antonio Carlos Gómez da Costa, la *“década del ochenta será conocida, en la historia del desarrollo económico de América Latina, como la década perdida. De hecho, la renta per cápita en casi todos los países disminuyó en ese período. Sin embargo, en términos de avance de las instituciones democráticas y de la organización social de la población, este fue un período de significativos progresos.”*¹⁴

Siguiendo el análisis de Antonio Carlos Gómez da Costa, la condición de vida de un grupo de niños y niñas en particular fue el factor aglutinador y generador de movimiento para denunciar y a su vez construir nuevos enfoques en el marco de riquísimas experiencias de recuperación democrática. Esos niños y niñas fueron a quienes en los años '80 se denominaron como “niños y niñas de la calle”, y lo explica del siguiente modo:

14 GÓMEZ DA COSTA, Antonio Carlos; *Niños y niñas de la calle: vida, pasión y muerte. Trayectoria, situación actual y perspectivas de una categoría de comprensión y acción social en la lucha por los derechos del niño y del adolescente en América Latina*, Centro Latinoamericano de Trabajo Social – CELATS.

Antes del surgimiento y afirmación de la denominación niños de la calle, ese segmento de nuestra infancia-adolescencia era llamado genéricamente “menores”. La palabra “menor”, designación universal de ese grupo, venía sumada a un adjetivo, que calificaba las diversas subcategorías: menores carenciados, menores abandonados, menores inadaptados, menores faltos de asistencia, menores infractores, etc. (...)

El abordaje de esos menores, en el marco del tipo de legislación vigente en los años ochenta en toda América Latina, puede ser resumido en aquello que denominamos el ciclo perverso de la institucionalización compulsiva: aprehensión, selección, rotulación, deportación y confinamiento. (...)

El ciclo perverso de la institucionalización compulsiva, más allá de los daños causados al desarrollo personal y social de los niños y adolescentes, era antijurídico en su esencia, ya que agredía frontalmente los principios más elementales del derecho, al privar a personas de libertad sin la garantía del debido proceso.

El enfoque niños y niñas de la calle surgió como una reacción a ese cuadro por parte de personas interesadas en alternativas más humanas, simples, baratas y eficaces de atención a esos niños y adolescentes. La crítica inicial no se dirigía a los aspectos jurídicos sino a la falta de humanidad, a la irracionalidad y al costo elevado de las acciones convencionales.

Como el ambiente político de aquel período aún no permitía el florecimiento de un debate aireado de ideas en torno al tema, la crítica al ciclo perverso de la institucionalización compulsiva se hizo principalmente “en acto”, a través de un conjunto de prácticas que se tornaron ampliamente conocidas en la región, como las alternativas comunitarias de atención a los niños y niñas de la calle.

La expresión niños y niñas de la calle es, ella misma, una crítica a la denominación menor, de uso corriente en el mundo oficial de entonces. Esta expresión revela la intención de un abordaje directo e inmediato del problema, ya que designa el fenómeno observado “a simple vista”: la presencia de niños y adolescentes en las calles de las áreas centrales de medianos y grandes centros urbanos. Se trata de un abordaje que no pasa por la mediación de los códigos de menores, con sus juzgados, sus delegaciones de policía especializada, sus centros de selección y sus institutos de internación.

Lo que estamos llamando aquí “enfoque niños y niñas de la calle”

es la suma de una visión del problema desde fuera de las categorías de comprensión de los expertos oficiales en minoridad y de una forma de acción, que, dejando de lado el ciclo perverso de la institucionalización compulsiva, se estructura con base en las alternativas comunitarias de atención.

Lo que siguió, entonces, fue a lo largo de los años ochenta, una enorme expansión en toda América Latina del enfoque (concepción + acción), niños y niñas de la calle. Esa difusión se dio a partir de algunos puntos básicos:

1. Una crítica en acto a las prácticas convencionales-instituidas de atención, encarnadas en el ciclo perverso de la institucionalización compulsiva;
2. Un elevado índice de creatividad individual, grupal y comunitaria;
3. La disposición de no partir de modelos pre-estructurados de atención, sino de “aprender a hacer con quien está haciendo”;
4. La organización en red, propiciando la construcción de una identidad política y el intercambio más sistemático de ideas y experiencias entre las entidades vinculadas;
5. La identificación, registro y divulgación de experiencias, propiciando la difusión, no sólo de métodos y técnicas, sino de conceptos, valores y actitudes entre las personas y grupos ligados a esas redes.¹⁵

Los siguiente años ‘90 en la región estuvieron marcados por la implementación de una serie de medidas y políticas económicas a lo largo y ancho del continente que respondían a lo que se llamó el “Consenso de Washington”. En palabras de Joseph Stiglitz, las principales líneas económicas definidas en este Consenso fueron “*la austeridad fiscal, la privatización y la liberalización de los mercados*”¹⁶. La implementación de estas políticas en la región se caracterizó por la retracción del Estado a raíz de una oleada de privatizaciones y tercerizaciones de bienes y servicios públicos (transportes, agua, electricidad, telefonía, seguridad social, salud, entre otros), bajo el argumento de generar caja para el pago de la deuda externa, que retrajeron y retiraron al Estado de áreas estratégicas, dejando al libre mercado la regulación de los mismos.

15 Op cit.

16 STIGLITZ, Joseph; *El malestar en la globalización*, Taurus, Buenos Aires, 2002, p. 89.

A partir de allí las políticas en la región produjeron un aumento profundo de la desigualdad. Tal es el caso que el Banco Mundial, en un informe presentado en el año 2003, denominado *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*, indicó lo siguiente:

(...) el decil más rico de la población de América Latina y el Caribe se queda con el 48% del ingreso total, mientras que el decil más pobre sólo recibe el 1,6%. Por su parte, en las naciones industrializadas el decil superior recibe el 29,1% mientras que el decil inferior recibe el 2,5%. Los investigadores usaron también el “índice de Gini” para medir la desigualdad en la distribución del ingreso y el consumo y descubrieron que, desde la década de los setenta hasta la de los noventa, la desigualdad en América Latina y el Caribe fue superior en 10 puntos respecto de Asia; en 17,5 puntos respecto de los 30 países de la OCDE y en 20,4 puntos respecto de Europa oriental”¹⁷.

A su vez, el analista Raúl Zibechi¹⁸, citando a Bernardo Kliksberg, indica:

En 1980 América Latina tenía 136 millones de pobres. Hoy tiene 200 millones, el 40 por ciento de la población. Se trata de la región más desigual del mundo. Entre los ingresos del 10% más rico y los del 10% más pobre, hay una diferencia de uno a 50. En Bolivia, de uno a 168; Colombia, de uno a 63; Brasil, de uno a 58; Paraguay, de uno a 73. En contraste, en España la relación entre los más ricos y los más pobres es de uno a 10, y en Noruega de uno a seis. “La desigualdad es la razón principal de la pobreza en América Latina”, concluyó Kliksberg.

La violencia y el crimen crecieron en el mismo período que se disparó la desigualdad y la pobreza. Si no se habla del contexto, dice Kliksberg “da la impresión de que en la sociedad existe un grupo de locos que cometen delitos”. Por eso los altos niveles de pobreza y desigualdad hacen de América Latina “un continente muy tenso,

17 BANCO MUNDIAL; *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2003.

18 ZIBECHI, Raúl; “¿Ayudar a los pobres o aprender de ellos?”, Programa de las Américas (Washington, D.C.: Center for International Policy, 9 de febrero de 2009), en <http://ircamericas.org/esp/5850>, 2009.

con una cohesión social muy baja. No es lo mismo ser pobre en una sociedad de pobres, que ser pobre en la sociedad más desigual del mundo. El nivel de tensión que se genera es tremendo. Y para colmo, ser pobre después de no haber sido pobre”, dijo Kliksberg.

Para avalar esa afirmación, mostró un cuadro inédito sobre posesión de bienes en América Latina, comparando 1995 con 2007. Los datos son alucinantes: en 1995, el 90% tenía agua potable, hoy sólo la tiene el 83%; en 1995, el 85% tenía heladera, hoy sólo el 77%; los que tienen acceso al alcantarillado pasaron del 76% al 64%; lavarropas del 57% al 48%; agua caliente por cañería del 57% al 35%; auto del 33% al 22%. Y eso que el continente lleva cinco años de crecimiento sostenido, porque los datos de 2003 son mucho peores.

Paradójicamente, es en este contexto de liberalización y sacralización del mercado que los Estados de la región dieron cabida a un texto de derechos humanos –la CDN-, que a contracorriente del modelo imperante exige un esfuerzo considerable para revertir las graves condiciones en que se encuentran los niños y en la que el Estado resulta el principal obligado.

Y justamente ese es uno de los problemas para la aplicación efectiva de la Convención. Al ratificar la misma, los Estados se comprometieron a ser garantes del cumplimiento de los derechos del niño. Sin embargo, tienen dificultades para asumir ese rol con el que se comprometieron, como se explicita a continuación:

Desde el punto de vista estructural persiste una problemática, si bien atenuada en el último tiempo en varios países de la región. Se refiere a la insuficiencia en asumirse el Estado en el rol de garante respecto del ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. El nacimiento de la Convención fue coincidente con un marcado proceso de adhesión a las concepciones del neoliberalismo que, entre otros aspectos de negativos efectos sobre los sectores populares, determinó una retracción de las responsabilidades de los Estados.

En esta misma línea de análisis se puede observar el bajo nivel de inversión que se ha destinado para garantizar los niveles presupuestarios concurrentes con la implementación de las disposiciones y principios de la Convención. *(Norberto Liwski, Informante calificado)*

7.

La Convención y otros tratados de derechos humanos

La CDN, en sus 20 años de existencia, ha generado un consenso a nivel internacional que no ha sido logrado por otros tratados de derechos humanos en el seno de las Naciones Unidas, al punto que a la fecha solamente dos Estados (Somalia y Estados Unidos) no la han ratificado, mientras que sí la han ratificado los demás 193 Estados¹⁹. Esto es altamente indicativo de la sensibilidad de la comunidad internacional hacia la infancia, al menos en términos del discurso.

La tendencia en el seno de las Naciones Unidas en relación a considerar instrumentos sobre derechos de grupos vulnerables es *“...incorporar en un sólo instrumento todos los derechos fundamentales, cualquiera sea su naturaleza. Tal es el caso de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, por ejemplo, y de la Convención Contra Toda Forma de Discriminación Contra la Mujer. La Convención sobre los Derechos del Niño dentro de esa tradición, abarca todos los derechos fundamentales del niño independientemente de su categoría...”*²⁰.

Ahora bien, resulta paradigmático en relación a otros instrumentos de derechos humanos que la CDN haya recogido con atino dos pactos (el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) que existen de manera independiente y que haya logrado en el seno de las Naciones Unidas algo que ambos pactos no han logrado hasta la fecha: tan rápido y tan alto nivel de consenso. Estos tratados de derechos humanos (el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), existentes desde mediados de la década de los años ‘60,

19 La información en este capítulo sobre las ratificaciones de los tratados internacionales por parte de los Estados ha sido extraída de la página web de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas (<http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/Statusfrset?OpenFormeSet>)

20 O'DONNELL, Daniel; "La Convención sobre los derechos del niño: estructura y contenido", en *Derecho a Tener Derechos, Tomo I*, UNICEF e Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes.

y ratificados por 165 y 160 Estados respectivamente de un total de 195 Estados, aún hoy siguen sin tener el nivel de aceptación por parte de los Estados que logró, en un periodo breve, el tratado sobre derechos del niño (CDN), ratificado, como mencionamos anteriormente, por 193 Estados.

Asimismo, si analizamos el nivel de ratificación de los protocolos facultativos de la CDN con respecto al nivel de ratificación de la propia CDN, también encontramos una actitud diferente por parte de la comunidad de las Naciones Unidas. Al momento, el Protocolo Facultativo sobre la participación de los niños en los conflictos armados, y el Protocolo Facultativo sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, han sido ratificados por un número mucho menor de Estados (130 y 135 Estados respectivamente) que los que han ratificado la CDN, que como mencionamos anteriormente, fue ratificada rápidamente y por la casi totalidad de los Estados.

8.

Avances vinculados a la Convención

En el presente capítulo se plantean los principales avances en el cumplimiento de los derechos de la infancia en la región que surgen del presente estudio, a 20 años de la aprobación de la Convención.

8.1. Rápida ratificación de la Convención

El primer elemento a destacar es que la totalidad de los países de América Latina y el Caribe firmaron y ratificaron la CDN en un proceso muy rápido a principios de los años '90. De hecho, la amplia mayoría lo hicieron en un lapso de 2 años (1990-1991) desde la aprobación de la CDN.

8.2. Cambios legislativos con miras a la adecuación interna respecto a la Convención

Uno de los principales avances en estos 20 años han sido los cambios en los marcos normativos internos, buscando adecuar los mismos (inspirados en los preceptos de lo que se conoce como paradigma tutelar y desarrollados fundamentalmente en los primeros treinta años del siglo XX) a los nuevos estándares establecidos por la CDN (a la que se calificó como un nuevo paradigma que centra su visión en la construcción de relaciones basadas en la concepción del niño como sujeto de derecho).

En un breve repaso a lo largo y ancho de América Latina, se puede apreciar que se han generado nuevos códigos del niño, o nuevas leyes específicas que regulan el estatuto jurídico del niño y aspectos de su vida en sociedad. Por ejemplo, surgieron leyes de responsabilidad penal que establecen edades mínimas para el inicio de procesos de criminalización de niños, así como leyes de protección de derechos que separan lo que corresponde a política social y protección de derechos, de las leyes punitivas. También aparecieron nuevas leyes que regulan las relaciones familiares y que en los últimos tiempos se han caracterizado por corregir los resabios del derecho heredero de la figura del *pater familiae* presente en los institutos de la patria potestad de códigos

civiles²¹, y que son la ventana por donde se justifica el castigo físico y el trato humillante hacia los niños como medio educativo.

Es de destacar también un interesante proceso de constitucionalización de los derechos del niño (es decir, de incorporación de la CDN a sus constituciones) en algunos países (por ejemplo, Brasil, Venezuela, Bolivia y Ecuador) o casos como el de Argentina y Colombia en donde se le dio rango constitucional a todos los tratados de derechos humanos en una reforma realizada en el año 1994.

En ese sentido, uno de los informantes calificados afirma que:

...la ratificación de la Convención por parte de la totalidad de los países de la región y su inclusión en los plexos legislativos nacionales, en muchos casos con niveles constitucionales, ha marcado el inicio de un nuevo ciclo histórico en la relación jurídica del Estado con los ciudadanos y ciudadanas menores de 18 años titulares de derechos. Este nuevo marco jurídico constituye sin lugar a duda un avance de gran magnitud y alumbró el camino de construcción de un Nuevo Contrato Social. (*Norberto Liwski, Informante calificado*)

Dos de los muchos posibles ejemplos donde se plantea el avance normativo son los casos de Perú y de Argentina, aunque al mismo tiempo se explicitan las dificultades para su implementación.

La normatividad nacional es muestra de un interés formal por cumplir con los Tratados y Convenios Internacionales; pero el interés real es nulo para su implementación, la cual siempre es relegada y hasta olvidada al no brindarse los recursos económicos suficientes. (*Grupo de Iniciativa Nacional por los Derechos del Niño, Perú*)

Específicamente es dable destacar la sanción a fines del año 2005, de la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. La nueva Ley se inscribe en la doctrina de la protección integral de la niñez y la adolescencia. A través de sus disposiciones apunta a superar el esquema de intervención especializado prevaleciente hasta el momento que, bajo la caracterización de peligro

21 La mayoría de estos códigos están inspirados en el derecho romano, derecho que desarrolló la figura del *pater familiae*, figura que recaía en el varón y que tenía el poder de disposición de la vida y bienes de hijos, mujeres y esclavos.

material o moral y/o negligencia, habilitaba la intervención estatal coactiva, cuyo blanco estaba constituido mayoritariamente por niñas, niños y adolescentes de familias pobres con dificultades para la crianza, en el marco de los valores y parámetros dominantes de ‘normalidad’, cuya definición fue modificándose o bien aggiornándose a lo largo de la vigencia de la Ley N° 10.903 de Patronato de Menores.

La Ley, si bien marca un hito a la hora de responder a los requerimientos de la CDN, no ha causado un cambio sustancial en la efectivización de la garantía de Derechos de nuestros niños y jóvenes en general, por lo anteriormente descripto en cuanto la lógica de esta política. En particular, ha generado un movimiento hacia la creación de estructuras, direcciones, áreas, programas, etc., con algunos presupuestos para el funcionamiento más o menos precarios (mucho más en el interior) de la estructura, pero poco asignado a los programas que efectivicen la protección. El riesgo es el engrosamiento de las estructuras, en cuanto a personal-funcionarios, y escasos recursos humanos para equipos de atención, en las diferentes problemáticas. Por ejemplo, en la Provincia de Córdoba tenemos defensoría de la Niñez provincial, con un delegado/funcionario, sin equipo. Como consecuencia termina siendo un gestor y derivador de problemáticas. (*Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia, Argentina*)

A su vez, cabe aquí apuntar que a la fecha, en algunos países, la lenta marcha hacia la adecuación de la normativa interna a los estándares establecidos en la CDN no ha llegado a cristalizarse definitivamente. A continuación observamos un ejemplo de ello.

El Comité toma nota con preocupación de que aún está en vigor la Ley de menores de 1967, que tenía como fundamento el concepto de “situación irregular” y, por tanto, no hace una distinción clara, desde el punto de vista de los procedimientos y el tratamiento judiciales, entre los niños que necesitan atención y protección y aquellos que han entrado en conflicto con la ley. Toma nota además de que los dos proyectos de ley que tienen por objeto reformar la Ley de menores, uno de ellos sobre la protección de los niños que necesitan asistencia y el otro sobre los niños que se encuentran en conflicto con la ley, han estado en preparación desde 1994 pero aún no han sido presentados al Parlamento. (*Comité de los Derechos del Niño, Obser-*

Asimismo, los puntos conflictivos y donde según enseña Mary Beloff²² las aguas están divididas son trabajo infantil²³, adopción internacional y responsabilidad penal²⁴. Estos puntos han provocado fuertes debates con estancamientos, marchas y contramarchas en las reformas legislativas. Sumado a ellos, el tema de los derechos sexuales y reproductivos de las y los adolescentes es otro de los asuntos en los cuales la unanimidad y sensibilidad que genera la cuestión de la infancia presenta importantes diferencias en los posicionamientos.

8.3. La construcción de nuevos marcos conceptuales

A partir de la adopción y vigencia de la CDN, se ha desarrollado un proceso de construcción discursiva entre dos marcos conceptuales enfrentados. Uno de ellos, que se denominó “tutelar” o de la “situación irregular”, comprendía a las formas tradicionales de entender y tratar a la infancia fijadas en las leyes de “menores”, surgidas en el período que va de 1910 a 1930, y que se resumían en considerar al niño “un objeto de derecho” instrumental a los fines de las instituciones y los adultos. Las leyes de “menores” fueron elaboradas como mecanismos de control y disciplinamiento de los hijos de los pobres, abandonados y delincuentes, que judicializaron la política social a través de la figura de un juez cuyas facultades omnímodas y discrecionales se desarrollaron a partir de calificarlo como “juez buen pa-

22 BELOFF, Mary; “Los sistemas de responsabilidad penal juvenil en América Latina”, en GARCÍA MÉNDEZ, Emilio y BELOFF, Mary (comps.), *Infancia, ley y democracia en América Latina. Análisis crítico del panorama legislativo en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1990-1999)*, Ed. Temis-Depalma, Bogotá, 1999, pp. 86-110.

23 En los '90 la discusión estuvo fuertemente marcada por dos posiciones, la de los “abolicionistas” versus los mal llamados “promotores del trabajo infantil”. De un lado UNICEF y OIT argumentaban por la erradicación del trabajo infantil y por el otro, organizaciones de niños, niñas y adolescentes trabajadores junto a organizaciones y adultos referentes desarrollaban lo que se conoce como “valoración crítica del trabajo infantil”. Este momento fue de polarización y fragmentación de posiciones en relación a los derechos del niño, que hasta el momento aparecían sin fisuras como discurso único.

24 Podemos indicar que la cuestión de la responsabilidad penal ha sido tema de arduos debates y el punto de discusión ha sido a qué edad establecer el inicio de los procesos de criminalización de los niños.

dre de familia”. Por el otro lado, emergió una nueva visión centrada en el reconocimiento del niño como sujeto de derecho, propuesta por la CDN, denominada de “la protección integral”. La década de los ‘90 fue por tanto el momento de generación de un nuevo discurso antagónico al viejo modelo.

De la profusa generación de documentos y escritos una vez instaurada la CDN, dos textos fueron hitos fundacionales en el proceso de generación del nuevo discurso que sentó las bases del mencionado paradigma de la protección integral. Ellos fueron: “*Infancia, adolescencia y control social en América Latina. Primer Informe*”²⁵ y “*Del revés al derecho. La condición jurídica de la infancia en América Latina. Bases para una reforma legislativa*”²⁶. Estos textos, realizados por grupos de investigación distribuidos por países, sentaron las bases de lo que fué la nueva doctrina en derechos del niño que surgió en América Latina y el Caribe. Estos trabajos fueron realizados con fuerte apoyo de UNICEF, UNICRI e ILANUD y fueron ampliamente difundidos en la región.

Desde allí se desarrollaron los principales componentes de la doctrina y el nuevo derecho para la infancia, y prácticamente se elaboró un discurso unánime, casi sin fisuras, buscando reemplazar el discurso tradicional tutelar con elementos de los derechos humanos.

8.4. Profundización teórica de algunos derechos y base para consensos

La ratificación de la CDN y los cambios legislativos fueron acompañados por la instalación de cambios conceptuales, así como también por la profundización teórica de algunos de los derechos consagrados en ella. A continuación mencionaremos sólo dos ejemplos de esto último, que instalan una mirada más latinoamericana sobre algunos de los ejes del tratado.

Por un lado, hacemos especial mención de lo que significó el concepto del “interés superior” del niño (art. 3), el cual en sus inicios encendió una alerta acerca de una natural sospecha: ¿no terminaría

25 GARCÍA MENDEZ, Emilio y CARRANZA, Elías (comps.); *Infancia, adolescencia y control social en América Latina. Primer Informe*, Galerna, Buenos Aires, 1992.

26 GARCÍA MENDEZ, Emilio y CARRANZA, Elías; *Del revés al derecho. La condición jurídica de la infancia en América Latina. Bases para una reforma legislativa*, ILANUD, UNICRI, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1990.

convirtiéndose en el concepto bisagra que habilitaría intervenciones a la usanza del “buen padre de familia” de las viejas leyes de menores? Sin embargo, el concepto del “interés superior del niño”, que se eleva a la categoría de principio orientador de la CDN, comenzó a operar a partir del desarrollo doctrinario realizado fundamentalmente en la región con criterios que limitaban la discrecionalidad adulta y ratificaban la noción de que su puesta en funcionamiento como principio debía afirmar el respeto y la satisfacción de los derechos de los niños cada vez que surgiera un conflicto con el mundo adulto²⁷.

Por otra parte, podemos hablar de la conceptualización que se realizó del “derecho a la participación” en América Latina, que frecuentemente se adjudica al art. 12 de la CDN, aunque sin embargo, cuando el tratado se refiere explícitamente a participación, lo hace en sus artículos 23 (niños impedidos) y 31 (que se refiere a la participación en actividades recreativas, y culturales)²⁸.

El art. 12 plantea el derecho del niño a expresarse en los asuntos que lo afectan, lo cual interpela a las instituciones del mundo adulto y potencia una construcción de lazos comunicantes horizontales, buscando emancipar a la infancia y no reproducir viejos esquemas de toma de decisiones y ejercicio del poder impregnados en las instituciones del Estado o en la familia. Es así que surge la voz²⁹ de un desaparecido de las relaciones sociales y ella se pone en relación con otras voces. En esta línea el niño emerge como actor político y protagonista de procesos colectivos. Como dice Cussianovich, el niño protagonista es una categoría en construcción que emerge en el marco de luchas colectivas, populares y que refieren a dimensiones tanto en el ámbito privado como público³⁰.

Asimismo, Norberto Liwski nos recuerda lo siguiente:

El artículo 12 de la Convención constituye sin duda una apertura hacia un nuevo contrato social respecto de la relación del Estado

27 Entre los pioneros en dar un sentido al criterio del “interés superior” ubicamos los trabajos del abogado chileno Miguel Cillero.

28 LIEBEL, Manfred y MARTINEZ, Martha; “Entre protección y participación”, en LIEBEL, Manfred y MARTINEZ, Martha (comps.); *Infancia y Derechos Humanos. Hacia una ciudadanía participante y protagónica*, IFEJANT, Lima, 2009.

29 Como enseñan Bordelois y Bustelo, infante etimológicamente es aquel que no tiene voz, queriendo indicar así una cualidad de hecho con la que arribamos al mundo de no saber comunicarnos por el lenguaje adulto. Esa condición históricamente ha marcado a los niños por lo menos hasta cumplir la mayoría de edad.

30 CUSSIANOVICH, Alejandro, *Ensayos sobre infancia. Sujeto de derecho y protagonista*, IFEJANT, Perú 2006.

con las niñas, niños y adolescentes. El reconocimiento del derecho a ser escuchado y tenidas en cuenta sus opiniones en los ámbitos administrativos y judiciales posibilita la revisión de prácticas institucionales jerarquizando la participación de los niños en su auténtica condición de sujetos activos de derechos.

Sin embargo, la identificación del artículo 12 como única disposición promotora del derecho a la participación resulta extremadamente reduccionista y debe ser considerada en la integralidad de los derechos que la acompañan, como el acceso a la información o la libre asociación.

(...) En este nuevo contrato social debe inscribirse el reconocimiento a la capacidad asociativa y protagónica de adolescentes, constituidos por diversas motivaciones y temáticas, como el Foro de Municipios en Nicaragua, o Los Chicos del Pueblo en Argentina o las NATS en Perú, sólo por nombrar algunos exponentes de alta incidencia en la sociedad y en las políticas públicas de sus respectivos países. (Norberto Liwski, Informante calificado)

La CDN fue entonces un instrumento movilizador que ha tejido consensos para comenzar el debate entre los que ubicamos el niño como sujeto de derecho, el derecho a la participación protagónica, el respeto al principio de legalidad y las garantías frente al ejercicio del poder punitivo del Estado.

8.5. *Visibilización de los niños como sujetos de derecho*

La CDN avanzó en visibilizar a los niños como sujetos políticos. Por consiguiente, no se puede hablar de democracia sin el reconocimiento de la ciudadanía de la niñez. Dicha ciudadanía no es aquel momento cuasi mágico al que arribábamos cuando cumplíamos 18 años, sino que el niño nace ciudadano y el desarrollo necesario para el ejercicio de esa ciudadanía se da a lo largo de su vida. En igual sentido, como explica Baratta³¹, la democracia con los niños es construcción colectiva y no simple administración de lo existente.

8.6. *Nuevas institucionalidades*

31 BARATTA, Alessandro; "La niñez como arqueología del futuro", en El derecho y los chicos, en BIANCHI, María Del Carmen (comp.), Espacio Editorial, Buenos Aires, 1995.

Otro de los avances propiciados a partir de la lectura de la CDN ha sido, en algunos casos, la creación de nuevas institucionalidades enmarcadas en los nuevos estándares. Con matices, estas institucionalidades se basan en desconcentración del poder, coordinación inter-agencias y municipalización. En algunas experiencias se dio cabida a la presencia de representantes de la sociedad civil y de niños.

Ejemplos de este tipo de cuestiones los encontramos en la experiencia paraguaya y en la brasileña.

8.7. Planes Nacionales de Acción

Se considera también positivo que ha habido un esfuerzo por presentar Planes Nacionales de Acción a favor de la niñez, y que en muchos países de hecho existen dichos Planes, así como que en muchas ocasiones se realizaron con un amplio debate y participación social.

Sin embargo, como veremos más adelante, el contrapunto de ello es que muchos de los Planes Nacionales de Acción a favor de la niñez no se aplican, no tienen presupuesto, o los recursos asignados a los mismos son insuficientes.

8.8. El trabajo de las ONGs, coaliciones y redes de infancia de la región

Surge del presente estudio una visión positiva de la movilización que la CDN ha generado en diferentes actores sociales. Por ejemplo, en la sociedad civil, en los Estados, en las agencias de cooperación, y en los mismos niños.

Con respecto a la sociedad civil organizada, se plantea como un importante avance que se crearon en la región coaliciones de ONGs al impulso de la CDN (las cuales, por ejemplo, propiciaron la ratificación del tratado), así como la creación y el trabajo articulado de redes regionales y sub-regionales.

Asimismo, emerge del presente estudio el rol de la sociedad civil organizada (ONGs, coaliciones y redes de infancia de la región) como uno de los principales avances en la región en estos 20 años de vigencia de la CDN. Por ejemplo, se plantea que muchas de ellas han incidido en las políticas públicas con propuestas de iniciativas de ley, impulsando reformas legales y actualmente haciendo el monitoreo

de los derechos del niño.

En el correr del presente informe se verán ejemplos del fuerte trabajo que se realiza desde la sociedad civil organizada, utilizando diferentes metodologías y herramientas, y buscando diversos objetivos, con miras a que se implementen los derechos de la infancia en la región, sea este trabajo a nivel de organizaciones, coaliciones o redes nacionales, sub-regionales o regionales. Muchas veces se realiza un trabajo coordinado para ampliar el impacto y la incidencia, y en ocasiones articulando con organismos de Naciones Unidas, del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Organización Mundial contra la Tortura, agencias de cooperación, entre muchas otras.

A continuación presentamos algunas citas que ilustran esa idea, así como algunos de los retos que se tienen por delante (por ejemplo, la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos):

Yo creo que uno de los grandes aportes de la Convención a América Latina es haber forjado una de las redes más importantes de sociedad civil y de niños y niñas, en comparación con otras realidades. Donde en Europa tú podrías ver que en los países nórdicos hay mucho más, pero no hay una energía social alrededor de los derechos de la infancia como existe en América Latina, y creo que eso es un disparador formidable de la exigibilidad de los derechos de los niños y niñas. Sin eso no tendríamos capacidad de exigir, porque es un capital social fundamental en favor de los derechos de la infancia, con producción académica, con todo, o sea, muy completa. Admiro la sociedad civil y creo que es un rasgo de las Américas que no tiene otro continente. *(Susana Villarán, Informante calificada)*

La Sociedad Civil organizada, las organizaciones sociales y otras instituciones han tenido un destacado rol durante los 20 años de vigencia de la Convención. La organización de coaliciones nacionales y redes regionales han ido generando un tejido de fuerte consistencia e incidencia tanto en los foros regionales como internacionales. *(Norberto Liwski, Informante calificado)*

La sociedad civil en general y las ONGs de infancia en particular han sido las pioneras y más luchadoras por la implementación de la CDN y de las leyes nacionales de adecuación, a pesar de todavía no creer

mucho en las estrategias de monitoreo y justiciabilidad de las demandas sociales; prefiriendo todavía prioritariamente acciones de movilización social.³² (*Wanderlino Nogueira Neto, Informante calificado*)

La sociedad civil ha llevado sobre sus espaldas la tarea histórica de sacar adelante la Convención. Ha sido una fuente de responsabilidad y compromiso con los niños y sus derechos. Sin la sociedad civil y la ONG hubiera sido imposible lograr lo que se ha logrado. Ahora tiene nuevos retos y su presencia dependerá de cómo se posiciona en la nueva realidad. (*Manuel Martínez, Informante calificado*)

Hay mayor preocupación de la sociedad civil organizada en incidir en las políticas públicas, ejerciendo más fuertemente su poder de control (acompañamiento y monitoreo) con menos foco en la ejecución directa de las políticas públicas.³³ (*Wanderlino Nogueira Neto, Informante calificado*)

También se plantea una mirada crítica sobre ciertos roles que en algunos casos y momentos del período han asumido algunas ONGs de la región, que pasa fundamentalmente por ir sustituyendo progresivamente parte de sus funciones características de contralor de la gestión pública, convirtiéndose en ejecutoras de programas sociales y en algunos países asumiendo la ejecución directa de servicios para la infancia en áreas en donde el Estado se retira.

También es preciso destacar que muchas de las experiencias en estos años se plasmaron en conductas sustitutivas del rol del Estado, desnaturalizando el verdadero perfil de autonomía de incidencia que debe caracterizar su labor. (*Norberto Liwski, Informante calificado*)

En tal sentido se debe prestar atención a una fuerte y dura crítica a las ONGs formulada fundamentalmente por intelectuales de izquierda –como James Petras³⁴– en donde se las acusa de no contribuir al cambio social y colaborar con la desmovilización social, entre otros argumentos.

32 Traducido del portugués.

33 Traducido del portugués.

34 <http://www.filopol.canadianwebs.com/petrasongal.htm>

8.9. El rol del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas y su articulación con la sociedad civil

En estos 20 años de la Convención las organizaciones de Latinoamérica³⁵ realizan una valoración positiva sobre el lugar que jugó el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas. En ese sentido, se entiende también que las organizaciones de la sociedad civil han generado un buen nivel de interlocución y debate con dicho Comité.

Ha sido un lento pero interesante aprendizaje en torno a la preparación de los reportes alternativos, y en la mayoría de los países relevados para este informe las organizaciones se han asociado en coaliciones que, como mencionamos anteriormente, realizan el monitoreo para medir los avances e informar tal como lo indica el tratado. La presentación de los informes alternativos ha permitido funcionar a las organizaciones con una lógica de colectivo y se han generalizado las coaliciones que monitorean el cumplimiento de la CDN, reforzando una dinámica de trabajo coordinado que fortalece el rol de este tipo de asociaciones de la sociedad civil.

El sistema de reportes se convirtió muchas veces en una herramienta importante para la incidencia política y la concientización de nuestras sociedades acerca de las condiciones de respeto –o no- de los derechos de la infancia.

De la investigación surge como muy positiva la presencia -en estos 20 años- de representantes surgidos de nuestra región entre los miembros del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas. Han sido ellos los que con sus visitas e intercambios han hecho sentir cercana la presencia de dicho órgano creado por el tratado. Han facilitado el diálogo y la negociación con los Estados, destrabado conflictos y resaltado la importancia de cumplir con los informes en países que presentaban importantes atrasos en la presentación de los reportes al mencionado Comité.

Las visitas a nuestros países de los miembros del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas surgidos de la región son, por ende, valoradas como un instrumento válido de monitoreo, presencia del Comité e incidencia.

La cercanía generada con el Comité a través de los representantes del mismo surgidos de nuestra región se destaca en dos sentidos: la

35 El desafío para los tiempos venideros es cómo hacer más presente a la región del Caribe que hasta la fecha está sub-representada en los espacios de articulación regional.

territorial, pues comparten con nuestros países la pertenencia a la región, y la del lenguaje, dado que comparten la misma lengua materna con muchos de los países de la región. Esto último es particularmente importante, considerando la barrera lingüística que persiste entre los países de habla hispana y portuguesa de la región y el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas. Ello es un obstáculo no superado por el mencionado Comité, considerando que aunque es un órgano que surge en el contexto de las Naciones Unidas, sigue privilegiando un único idioma –el inglés, aunque la norma indique que Naciones Unidas tiene seis idiomas oficiales³⁶–, lo que lo vuelve distante de los países de habla hispana y portuguesa de América Latina y el Caribe.

Por otra parte, uno de los Informantes Calificados identifica los dos siguientes ciclos:

Se puede hablar de dos ciclos en el transcurso de estos veinte años. Dentro de marcadas diferencias se podría considerar que el primer ciclo abarcado fundamentalmente por el primer informe Nacional no alcanzó una incidencia que permitiera introducir cambios indicados por las observaciones del Comité. Asimismo la tarea del Comité como Órgano de Tratado fue construyendo su propia configuración, no sólo en cuanto a los aspectos funcionales u organizativos, sino al desarrollo de una lógica de tratamiento de los informes y una mayor optimización del impacto de sus recomendaciones.

El segundo ciclo abarcado fundamentalmente entre el segundo y el tercer informe de los países de la región ha comenzado a dar señales de mayor impacto reconociendo a su vez un protagonismo activo de las organizaciones de la sociedad civil y un comportamiento por parte de los Estados de mayor compromiso con las resoluciones del Comité. *(Norberto Liwski, Informante calificado)*

Finalmente se destacan positivamente las nuevas formas de trabajo en las que se incluyen discusiones temáticas, la elaboración de Observaciones Generales, y las reuniones regionales que se desarrollaron entre 2004 y 2005.

Muchas de las organizaciones de la región, la propia REDLAMYC y las organizaciones de niños han participado y aportado a estas instancias que valoran como espacios para avanzar en la construcción

36 Árabe, chino, español, francés, inglés y ruso.

doctrinaria para hacer más respetables los derechos del niño. En tal sentido, su presencia en los debates sobre inversión en infancia y participación se destacan en las consultas realizadas.

En ese sentido, Nils Kastberg (Informante calificado) plantea que hubo un período en donde las Observaciones del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas estaban basadas en una visión promedio mundial, lo cual entiende que ha ido cambiando y apuesta a las nuevas Observaciones Generales que el Comité va desarrollando como muy importantes para la región.

En términos más generales, con respecto a las agencias y órganos del Sistema de Naciones Unidas, a continuación se plantean avances con respecto a su rol, así como limitaciones, desafíos y potencialidades.

Han tenido un liderazgo importante (...) y por ello sus contribuciones han sido valiosas. Pero al mismo tiempo, por ser fundamentalmente instancias de cooperación con los gobiernos y estar sometidas a las limitaciones que estos les imponen, o por no haber sabido abrir espacios para superar tales limitaciones, tienen aún un enorme espacio de mejoramiento en su capacidad de contribuir a que individualmente los países y el conjunto de la institucionalidad y la opinión pública internacional sea más coherente con la perspectiva de derechos, su promoción, garantía y la restitución de estos.
(Alejandro Acosta, Informante calificado)

8.10. Presentación de informes gubernamentales y no gubernamentales

Desde el grupo focal también se visualiza como un logro que los Estados se hayan abierto al proceso de los derechos del niño, como por ejemplo, a la presentación de informes ante el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas.

Tanto la presentación de informes gubernamentales como no gubernamentales ante dicho Comité son visualizados como mecanismos de dar cuenta y de monitorear la aplicación efectiva de la CDN.

8.11. La incorporación de los derechos del niño en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y su articulación con la sociedad civil

El proceso de incorporación de los derechos del niño en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos³⁷ tuvo un punto de inflexión con el Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fue este caso el que colocó la cuestión de la infancia definitivamente en la agenda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos³⁸ y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁹. Si bien inicialmente no fue un proceso estrictamente de niños, sino que respondía a un patrón con varios antecedentes en el SIDH de secuestro, tortura y ejecuciones extrajudiciales cometidos por fuerzas del orden, el que tres de las cinco víctimas hayan sido niños inclinó la cuestión para que el caso se enmarcara también dentro del artículo 19⁴⁰ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Según describe Mary Beloff⁴¹, la acción de la Comisión Interamericana incidió en ello así como que uno de los denunciantes fuera una organización de derechos del niño⁴².

Posteriormente, y en un proceso de gran movilización de diferentes actores sociales, entre los cuales se encontraban las organizaciones de la sociedad civil organizada, la Corte Interamericana redactó la Opinión Consultiva 17 (Condición jurídica y derechos humanos del niño), que buscó definir con mayor precisión el artículo 19 de la Convención Americana de Derechos Humanos y a su vez inscribirlo dentro de un enfoque que contuviera a la CDN.

Según enseña Mary Beloff, el proceso de construcción de la Opinión Consultiva 17 fue el resultado de un “...complejo, misterioso y maravilloso proceso de articulaciones entre diferentes actores, instituciones, circunstan-

37 En adelante, SIDH o Sistema Interamericano.

38 En adelante, CIDH o Comisión Interamericana.

39 En adelante, Corte Interamericana.

40 “Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.”

41 BELOFF, Mary; “Cuando un caso no es ‘el caso’”. Comentario a la sentencia Villagrán Morales y otros (Caso de los “Niños de la calle”), en *Los derechos del niño en el sistema interamericano*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2004.

42 Los denunciantes fueron Casa Alianza y CEJIL.

cias...”⁴³. Se puede indicar entre muchos de los convocados a emitir opinión para la elaboración de la Opinión Consultiva a las siguientes organizaciones: la Coordinadora Nicaragüense de ONGs que trabaja con la Niñez y la Adolescencia (CODENI), el Instituto Universitario de Derechos Humanos, A.C. de México, la Fundación Rafael Preciado Hernández de México y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).

La OEA ha presentado en el marco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos una Relatoría especial que animó dentro de dicho espacio un mayor nivel de compromiso con la Convención. La proyección de esta característica se expresó a su vez en la Corte Interamericana de Derechos Humanos que en el comienzo de la década del 2000 produjo una Opinión Consultiva de alto contenido doctrinario y afirmando los principios de disposiciones de la Convención como una plataforma de trabajo. (*Norberto Liwski, Informante calificado*)

Las organizaciones de la sociedad civil comenzaron lentamente a estudiar y aprender las posibilidades que el Sistema Interamericano brinda para las acciones en defensa de los derechos humanos de la niñez. Se organizaron desde la relatoría sobre los derechos de la niñez de la Comisión Interamericana y desde las propias ONGs, encuentros de capacitación y difusión para organizaciones y operadores en temas de infancia, así como acuerdos de trabajo con organizaciones de derechos humanos con experticia en el uso del sistema y poco a poco se empezaron a llevar asuntos a la Comisión Interamericana. Hoy se pueden mencionar entre los asuntos con vinculación directa a derechos del niño los casos Panchito López en Paraguay, Bulacio en Argentina, las medidas provisionales dictadas en el caso de la FEBEM de San Pablo o el caso de las niñas Yean y Bosico en República Dominicana, entre otros de los acontecidos en el marco de acciones dentro del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos.

En tal sentido, de este proceso comenzado sobre fines de los años ‘90, se puede indicar que las organizaciones no gubernamentales de infancia han solicitado audiencias temáticas y medidas cautelares,

43 BELOFF, Mary; "Condición jurídica y derechos humanos de la niñez y la adolescencia en el marco del sistema interamericano", en *Los derechos del niño en el sistema interamericano*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2004.

han acompañado en las visitas del relator, así como han planteado casos concretos en el Sistema Interamericano.

8.12. Desinstitucionalización

Asimismo, existieron procesos incipientes de desinstitucionalización en casos de protección en varios países en los '90, pero fueron propuestas que no fueron acompañadas con políticas sostenidas e integrales. A veces parecería que no hay un punto intermedio para llevar adelante propuestas y se pasó a la desinstitucionalización lisa y llanamente sin nada intermedio, lo que acarreó otro tipo de problemas, desde una perspectiva de derechos humanos de la niñez.

8.13. Avances en algunos derechos económicos, sociales y culturales

Se valoran positivamente algunos programas sociales con componentes de transferencia de recursos. En ese sentido, Nils Kastberg (Informante calificado) plantea que dichas transferencias condicionadas se han realizado para reducir la pobreza, y que se necesita que sean vistas como inversión para poder tener mejores posibilidades de futuro. Además, entiende que si bien las transferencias condicionadas conforman una ola positiva en los últimos años (en cuanto a la priorización de los temas en la agenda de los derechos del niño en la región), sigue habiendo un gigantesco déficit en inversión en la adolescencia, que es en donde se invierte menos.

Yo creo que en los últimos 10 años hemos pasado de menos de 2 millones de mujeres y sus niños que recibían transferencias condicionadas o transferencias de apoyo familiar, a 25 millones de familias que están recibiendo esto, y yo creo que esto ha sido un factor importante para reducir el impacto negativo de las crisis que hemos estado viendo, y para reducir los altos niveles de pobreza y pobreza extrema. Sin embargo no llegan totalmente a la pobreza “extrema extrema”. Así que aquí también hay desafíos. *(Nils Kastberg, Informante calificado)*

Por otra parte, Kastberg también puntualiza que se ha reducido en los últimos diez años a la mitad la mortalidad materna.

Asimismo, Kastberg afirma que se ha reducido significativamente la trasmisión vertical del VIH y que se ha aumentado la cantidad de

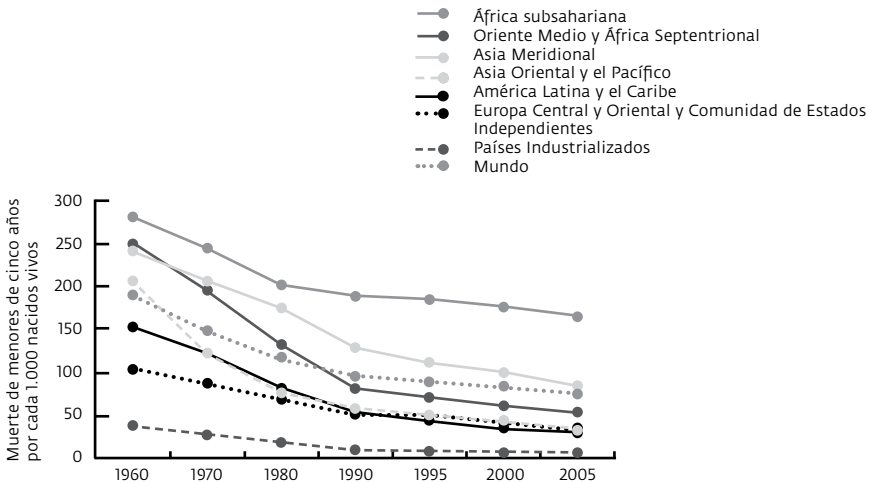
mujeres embarazadas que se hacen el test de VIH, pasando en los últimos años aproximadamente de una de cada cuatro a casi tres de cada cuatro mujeres embarazadas de la región que se lo realizan.

También se ha avanzado en la reducción de la mortalidad de los niños menores de 5 años. Nils Kastberg apuntó que desde 1990 se ha reducido la mortalidad de los niños menores de 5 años a la mitad.

El gráfico que se ve a continuación permite comparar el avance de la región en este indicador sensible a varios efectos combinados (cobertura y eficacia de las políticas de salud y de combate a la pobreza, estructura demográfica y distribución territorial de la población, desnutrición infantil, entre otras). Se puede apreciar que la región acompaña la tendencia mundial a la reducción de la mortalidad de menores de 5 años, sin mostrar avances o retrocesos importantes en comparación con el resto del mundo.

Gráfico 1.

Evolución de la tasa de mortalidad de personas menores de 5 años según regiones.



Reproducido de UNICEF; *Estado de la Infancia en América Latina y el Caribe* 2008, 2008.

Si bien es un avance la reducción de la mortalidad de niños menores de 5 años, vale la pena remarcar que sigue siendo inaceptable que mueran niños por causas evitables.

Por otra parte, como es sabido, las miradas globales son un indicador a tener en cuenta pero muchas veces los datos de mortalidad a la interna de un territorio contradicen la tendencia global. En tal sentido, Norberto Liwski reconoce los avances habidos y a su vez observa lo siguiente:

Asimismo corresponde destacar que en América Latina se registran dos avances importantes respecto tanto del derecho a la salud como al nivel básico de escolaridad. El descenso de la mortalidad infantil y de menores de 5 años se ha constituido en una tendencia que con oscilaciones y diferencias de carácter regional territorial e incluso cultural ha representado una demostración de los efectos favorables que pueden lograr las políticas de Estado surgidas de los altos consensos. Sin embargo, muchas veces esta tendencia favorable oculta discriminaciones territoriales. *(Norberto Liwski, Informante calificado)*

En ese sentido, se plantea a modo de ejemplo lo que sucede en Argentina:

La mortalidad infantil es otro testigo de la inequidad y la exclusión que tiene como punto de impacto las provincias del norte del país. *(Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia, Argentina)*

Respecto a la educación, Kastberg menciona como un avance el que se hayan mantenido y reforzado altos niveles de matriculación en la enseñanza primaria.

También surge del estudio que incluso muchos países avanzaron o se plantean la universalización de la educación hacia edades más tempranas, y para grupos especialmente vulnerables, pero que donde se desarrolló fueron políticas muy focalizadas, atendiendo problemas puntuales.

Por último, a pesar del avance mencionado por Kastberg vinculado a la alta matriculación en enseñanza primaria, puntualiza que hay problemas en la medición de aprendizaje y en la universalización de la educación secundaria:

En la parte primaria, se han mantenido y reforzado los niveles de alta matriculación, pero yo creo que tenemos déficit también en todos los temas de medición de aprendizaje. Andamos mal en asegurarnos una educación secundaria universal, pero por lo menos hemos avanzado en un reconocimiento de que sin secundaria no rompemos el ciclo hereditario de pobreza. (*Nils Kastberg, Informante calificado*)

9.

Retrocesos que afectan a los derechos del niño

De la consulta también surgen algunas cuestiones o aspectos en los que se entiende que se está siendo regresivo en la región en relación a lo alcanzado en el tema derechos del niño. A continuación se presentan algunos de ellos.

9.1. Reformas legales regresivas y represivas / retorno al asistencialismo-represión

Los participantes del grupo focal, así como muchas de las coaliciones nacionales e informantes calificados identifican una nueva oleada de reformas legales regresivas en relación a los buenos estándares logrados en los años '90, en leyes y normas específicas, ligadas a un retroceso general de la región en torno a los derechos humanos.

Ejemplos de ellas son las propuestas para la rebaja en la edad penal, la creación de nuevos delitos perdiendo la especificidad de la respuesta penal para los niños, la implantación de toques de queda (por ejemplo, en Colombia), planes de mayor control sobre los niños como el “Plan Mochila Segura” llevado adelante en escuelas mexicanas bajo el pretexto del control del consumo de drogas, la “Ley de Cultura Cívica” del D.F. de México, que persigue a las poblaciones callejeras, o los retrocesos en aspectos puntuales de la legislación vinculados a temas como explotación sexual, adopciones, etc. A modo de ejemplo, en El Salvador plantean lo siguiente:

Pese a contar con una ley penal Juvenil hay una tendencia a bajar la edad penal lo que se vuelve un retroceso en lo ganado en esta materia. (*Red para la Infancia y la Adolescencia, El Salvador*)

Se entiende también que existe un retorno al asistencialismo y represión, especialmente en lo vinculado con los niños en conflicto con

la ley y en situación de calle, que se identifica como uno de los aspectos en los cuales se está siendo regresivo en la región con respecto a lo alcanzado:

Un fuerte retorno al minorismo⁴⁴-tutelarista y/o penalismo-retribucionista (asistencialismo y represión) en el Sistema de Justicia, principalmente cuando se trata de la atención al adolescente en conflicto con la ley y a los niños y adolescentes en situación de calle.⁴⁵ (*Wanderlino Nogueira Neto, Informante calificado*)

... no aplicación de la Ley de Protección Integral sancionada y la consecuente violación de la Convención sobre los Derechos del Niño, que en sus artículos 37 y 40, establece que la privación de la libertad de jóvenes infractores de la ley penal debe ser utilizada como último recurso y por el menor tiempo posible. Además señala que la intervención, cuando hay niños y adolescentes imputados de delito, debe orientarse a fomentar la dignidad y el respeto de esos niños por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros.

De la misma forma los niños, niñas y adolescentes son privados de libertad por razones meramente asistenciales sin tenerla en cuenta como último recurso. (*Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia, Argentina*)

En el mismo sentido, ya en el decimoquinto aniversario de la CDN, UNICEF apuntaba este retroceso vinculado a los adolescentes en conflicto con la ley penal del siguiente modo:

Tal como ya se señaló, la respuesta a los adolescentes en conflicto con la ley penal se ha convertido en un tema de alta relevancia política en todos los países de la región. En algunos de ellos ha dado origen a grupos particularmente activos que están impulsando corrientes de opinión que intentan legitimar verdaderos movimientos de contrarreforma. Con la

44 El término "menor" fue un concepto acuñado para designar a la porción de la infancia nacida y crecida al margen de las políticas sociales. Su connotación en el universo de los niños de nuestra región es fuertemente estigmatizante. Mediante él se categoriza a los niños por lo que no saben, no tienen y no son, es decir por sus carencias, y se construye la imagen de "peligroso". Menor es el abandonado y que por serlo es el potencial delincuente.

45 Traducido del portugués.

expresión contrarreforma se hace referencia específicamente a proyectos que buscan bajar la edad de la imputabilidad penal, aumentar los años de privación de libertad y suprimir las garantías procesales y de fondo, reconocidas constitucionalmente a favor de todas las personas.⁴⁶

Por otra parte, también se plantean situaciones de represión a poblaciones indígenas, como se explicita en el siguiente caso:

Habría que revisar la situación de los indios mapuches en Chile pues hay denuncias graves sobre la represión que sufren y la utilización de leyes “antiterroristas”.

Así mismo, son muy preocupantes las denuncias sobre lo que pasa con las comunidades indígenas de Colombia. Cualquier acto de protesta implica ser acusados de “terroristas”. Es gravísimo como la doctrina de seguridad democrática ha permitido fortalecer la concentración de tierras en desmedro de los campesinos desplazados. No hay nada de reparación a las víctimas.

En Brasil la penetración sin control de colonos, mineros y madereros pone en grave riesgo la vida de los indígenas amazónicos. (*Manuel Martínez, Informante calificado*)

Por último, se cita a continuación una de las críticas a los retrocesos acaecidos:

La Convención fija entre sus disposiciones una clara concepción destinada a proteger a los niños, niñas y adolescentes de todas las formas de violencias. Sin embargo la vida cotidiana de los niños, niñas y adolescentes de nuestra América se sitúa con una frecuencia creciente en zonas de violencia que transcurre en el ámbito familiar, en las instituciones o en la comunidad.

Las políticas públicas predominantemente han ido abordando esta problemática con enfoques más cercanos a los conceptos de seguridad ciudadana que a la promoción de políticas de prevención de la violencia en todas sus formas incluyendo las practicadas por o entre niños y adolescentes. El sistema penal juvenil

46 UNICEF; *La Convención sobre los Derechos del Niño quince años después. América Latina*, UNICEF/ Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Panamá, 2004, p. 37.

aún con normas inspiradas en la Convención arroja prácticas en las cuales el ejercicio de la violencia desnaturaliza los principios garantistas y generan mecanismos de estigmatización que a su vez estimulan las prácticas sociales e institucionales de violencia contra los niños.

En este sentido se puede considerar de muy escaso avance y en oportunidades regresivas las políticas públicas que formulan estrategias basadas en mecanismos aleatorios a las verdaderas causas y con predisposición a brindar en las sociedades efímeras respuestas de seguridad aplicando reformas legales de mayor penalización y menor edad. (*Norberto Liwski, Informante calificado*)

9.2. Dificultad de tener un enfoque de derechos en los Planes Nacionales

Al tiempo que algunos países no tienen Planes Nacionales de Acción, en el grupo focal se plantea que en aquellos países que sí los tienen, éstos están más enfocados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, perdiendo la mirada desde la Convención.

Nils Kastberg (Informante calificado) plantea que los Objetivos de Desarrollo del Milenio son objetivos que se quieren alcanzar, pero no parten de un enfoque centrado en el enfoque de derechos:

Los objetivos de desarrollo del milenio no son una perspectiva de derecho. Los objetivos de desarrollo del milenio son justamente objetivos a los cuales se quiere alcanzar, pero no establecen un piso de derechos, y yo creo que es muy importante en la próxima generación de objetivos establecer lo que es el piso de derecho, cuál es el mínimo que cada niño tiene derecho a tener. El tema de establecer un piso, también nos lleva a la discusión de lo que es desarrollo. Estar hablando de desarrollo cuando alguien está en la zanja de la disparidad, en el precipicio de las disparidades que tenemos en la región, hablarle a él o a ella de desarrollo es casi cínico. (*Nils Kastberg, Informante calificado*)

Planteos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio desplazan la atención de lo que debería ser verdaderamente el centro de preocupación, lleva a una rebaja en los estándares de exigibilidad y hace que se pierda la interdependencia de los derechos fundamentales.

9.3. Criminalización de niños, niñas y adolescentes

Como mencionamos anteriormente, uno de los temas en los que existen miradas polarizadas es el de los niños trabajadores. Al respecto, del grupo focal emerge que en el debate sobre el trabajo infantil, se golpeó a las experiencias de organización de niños trabajadores (que eran experiencias muy positivas) y que se dividió a las organizaciones de infancia.

También se considera que el enfoque del tema del trabajo infantil ha incidido negativamente, en el sentido que se visualiza que en ocasiones se lucha por la verdad de la institución y no tanto por el beneficio real de la población afectada o involucrada. Las pocas experiencias de auto-organización de los propios niños se vieron afectadas por un debate exclusivamente adulto que en su mayoría no los tomó en cuenta y no escuchó sus planteos.

En suma, se afirma que ha existido una criminalización de grupos de niños vulnerables, como el caso que hemos expuesto de los grupos de niños trabajadores. Asimismo, cabe aclarar que en el siguiente capítulo se expone en mayor detalle el problema de la criminalización contra la infancia, junto con varios ejemplos al respecto.

10.

Principales problemas vinculados al cumplimiento de los derechos del niño

*(...) Todo lo tóxico de mi país a mi me entra por la nariz
Lavo autos, limpio zapatos, huelo pega y también huelo paco
Robo billeteras pero soy buena gente soy una sonrisa sin dientes
Lluvia sin techo, ñña con tierra, soy lo que sobró de la guerra
Un estómago vacío, soy un golpe en la rodilla que se cura con el frío
El mejor guía turístico del arrabal por tres pesos te paseo por la capital
No necesito visa pa volar por el redondel porque yo juego con aviones de papel
Arroz con piedra, fango con vino, y lo que me falta me lo imagino.
(...)
Cuando cae la noche duermo despierto, un ojo cerrado y el otro abierto
Por si los tigres me escupen un balazo mi vida es como un circo pero sin payaso
Voy caminando por la zanja haciendo malabares con 5 naranjas
Pidiendo plata a todos los que pueda en una bicicleta de una sola rueda
Soy oxígeno para este continente, soy lo que descuidó el presidente
No te asustes si tengo mal aliento, si me ves sin camisa con las tetillas al viento
Yo soy un elemento más del paisaje los residuos de la calle son mi camuflaje
Como algo que existe que parece de mentira, algo sin vida pero que respira (...)*

*“Para un niño de la calle”
Calle13 ft. Mercedes Sosa*

El presente capítulo se centra en los principales problemas que afectan a los derechos del niño en la región, que a 20 años de la CDN permanecen sin resolverse.

Para comenzar, entendemos relevante compartir algunas de las respuestas de grupos de niños organizados de la región cuando les preguntamos si creen que se cumplen los derechos que se plantean en la Convención sobre los Derechos del Niño. En sus contundentes respuestas queda en evidencia el preocupante incumplimiento de muchos de sus derechos humanos fundamentales.

La mayoría no se cumplen, en el caso específico de El Salvador, el derecho fundamental, que es la vida, no se garantiza por parte del Estado, la sociedad y la familia, el número elevado de muertes de niños se ha vuelto una pandemia, ya que mueren 10 o más niños a la semana.

Todos los otros derechos por consiguiente; no se pueden cumplir en un país en crisis económica, desigualdad social, desempleo, y violencia generalizada, donde los niños y jóvenes son los más afectados. En El Salvador, hasta se vuelve necia esta pregunta. (*Asociación Fe y Alegría, El Salvador*)

Consideramos que muchos de los derechos que plantea la CDN son vulnerados o no se cumplen a cabalidad, el sector de la población infantil que vive en situación de pobreza, calle, desigualdad social, abandono, es el que más sufre el incumplimiento de sus derechos. A 20 años de la existencia de la Convención es importante reconocer el valioso aporte y el avance que ha significado en materia de derechos al menos en reconocerlos como ley, pero es de igual importancia destacar que en la vida cotidiana y real de la mayoría de los niños, niñas y adolescentes (en su mayoría pobres) poco se refleja el cumplimiento de los derechos que se plasman en la Convención.

Entre los derechos que más se cumple es el derecho a la vida sólo por el hecho de nacer pero de allí el desarrollo de cada niño que Dios nos socorra.

Entre los derechos que menos se cumplen están: derecho a una familia, interés superior del niño, derecho a una vivienda digna y segura, derecho a un medio ambiente sano, derecho a la seguridad, derecho a la educación de calidad. (*Red Nacional de Niñas y Niños de El Salvador, El Salvador*)

[*Se cumplen*] parcialmente, porque no existen mecanismos efectivos de protección de los derechos personales y de derechos de desarrollo como la educación, salud, familia, dignidad y los derechos de protección especial porque estos no son debidamente tutelados a través de las instituciones que conforman el Estado y principalmente el ente rector de las políticas y leyes a favor de la infancia y adolescencia. (*Fundación Nueva Vida Pro – Niño de la Calle, El Salvador*)

Los derechos que no se cumplen aún es notorio, por ejemplo: a la no discriminación, la participación, a eliminar las diferentes formas de castigo que reciben los niños, niñas y adolescentes, el interés superior. (*Adolescentes Trabajadores Organizados Colibrí, Perú*)

Se cumplen los derechos del niño con deficiencias, negligencias y restricciones, de planificación, presupuestos, profesionalismo, etc. (*Organización Vichama, Perú*)

Consideramos que los derechos planteados en la Convención, se cumplen parcialmente:

- * (...) El derecho a la protección especial para nuestro desarrollo, no está cumpliéndose.
- * El derecho a una alimentación, vivienda, y atención médica adecuadas, no se ha cumplido en su totalidad. A pesar de que el Estado hace esfuerzos para ello, no se ha podido garantizar.
- * El derecho a una educación y cuidado especial para niños con capacidades especiales físicas o mentales, no ha sido garantizado.

Desde nuestra práctica, podemos decir que tenemos avances en lo que es el derecho a la participación; pero todavía hace falta que esto se cumpla en las escuelas y colegios. En los hogares también deben cumplirse los derechos, especialmente con los más pequeños.

Se han desarrollado acciones de consulta a muchos adolescentes pero hace falta que esto sea verdaderamente tomado en consideración para las cosas que hace el gobierno.

Uno de los factores que mayormente afecta el cumplimiento de los derechos es la pobreza y la marginación; para quienes viven en zonas rurales las condiciones de vida no son adecuadas para un buen desarrollo y se violentan los derechos.

En educación hace falta un trabajo por mayor cobertura y permanencia en escuelas y colegios. También hace falta mayor promoción de los derechos y conocimiento de los instrumentos legales. (*Movimiento Nacional y Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes de Ecuador, Ecuador*)

...No se cumplen:

- * Derecho a una educación de calidad
Existen varios problemas de los cuales nos parece que los más urgentes son, la desigualdad que existe entre los colegios mu-

nicipales y privados, la que se manifiesta en los resultados de la prueba SIMCE, PSU y mediciones internacionales. Consideramos que no se prioriza bien la distribución de los recursos, que no se ha cumplido con los talleres que se prometieron para la jornada escolar completa. Educación existe desigualdad económica.

* Derecho a opinión y ser escuchado

En los Colegios algunos profesores no nos respetan el derecho a opinar. Los profesores nos retan, y si nos defendimos nos mandan a buscar nuestros apoderados y nos suspenden.

Los adultos piensan que las opiniones son malas, no creen en los niñ@s, por temor a que los niñ@s den mejores opiniones que ellos.

Los adultos nos ven como “menores”: sin capacidad de expresarnos, de organizarnos y sin aptitudes intelectuales, cuestiones que no consideramos verdaderas.

* Derecho a no ser discriminado

No se respeta mucho porque igual se discrimina y se marcan diferencias ya sea por aspectos físicos, maneras de actuar o color de piel.

Entre los mismos niños nos burlamos y nos ponemos sobrenombres.

* Derecho a la salud

Hacen falta más médicos, medicamentos. Hace falta infraestructura.

Cuando nos enfermamos nos llevan al Doctor ya sea en los consultorios o el Hospital Regional. Se reconoce que la salud no es igual para todos ya que si sus padres tuvieran dinero los llevarían a doctores particulares y no tendrían que esperar.

* Derecho a vivir en un ambiente sano

Hay mucho poder empresarial, no hay lugares para votar basura, no hay conciencia.

En lo que se refiere al medio ambiente, cada día nos enfermamos debido a la contaminación causada por el cigarro que produce enfermedades respiratorias, además del exceso de basura en nuestras poblaciones por falta de basureros adecuados.

* Derecho a recreación y cultura. Jugar

Hay artos padres que mandan a sus hijos a trabajar.

No hay canchas o parque para jugar y si las hay están llenas de volados o personas curadas.

Sobre los espacios de recreación y cultura queremos señalar que los espacios recreativos son muy limitados, con una mala infraestructura y mala iluminación, siendo inseguros para los niños y niñas.

* Derecho a tener una familia

Hay hartas personas que se separan y dejan a sus hijos botados a cargo de los abuelos o algún otro familiar.

Hay muchos niños abandonados pidiendo plata y drogándose, nadie los cuida o protege.

Una de las principales problemáticas que afectan a los niños, niñas y adolescentes es el maltrato infantil y la violencia intrafamiliar que se manifiesta en maltrato físico, psicológico, verbal, abuso de poder, en las calles al inducir a la explotación sexual o el trabajo donde se da la explotación laboral.

Los adultos se creen superiores, porque los adultos tienen problemas y se descargan en los niños. (*Red de Infancia y Juventud, Chile*)

Los niños, niñas y adolescentes son el sector más pobre de la población pobre y de extrema pobreza de Panamá. En esta situación no hay derechos de los niños, niñas y adolescentes que se cumplan. Por ejemplo, un niño de cada 4 niños tiene una desnutrición severa, y muchos de nosotros sólo tenemos una comida por día. (*Red Voz de la Niñez, Panamá*)

Por su parte, uno de los informantes calificados presenta a continuación su perspectiva en cuanto a problemas que persisten en la región, a pesar de los avances habidos en algunos de ellos.

Si se asume la clasificación de derechos por los cuatro grupos de supervivencia, desarrollo, protección y participación, se puede señalar que pese a avances que se dieron en la mayor parte de la región durante estos 20 años, estos no han sido los que corresponden al nivel de desarrollo socio-económico de América Latina, y tampoco corresponden a los esfuerzos que hicieron conjuntamente los gobiernos, la sociedad civil y la cooperación internacional. Como consecuencia, en cada grupo de derechos se encuentra que los viejos problemas, aunque han disminuido, siguen vigentes para importantes volúmenes de la población infantil. Así por ejemplo, la tasa de mortalidad en la infancia sigue siendo alta pese a los descensos registrados en la

mayor parte de los países. Hay un serio problema nutricional, que tiende a incrementarse. La morbilidad por causas prevenibles sigue siendo alta. La cobertura del registro civil presenta importantes vacíos, la cobertura de programas integrales para las y los menores de 3 años es muy baja. Y, aunque ha aumentado la cobertura para mayores de 3, sigue siendo baja y presentando serias dificultades de calidad y de sostenibilidad. (...) no ha habido suficientes soluciones para los problemas tradicionales, pese a que desde el '89 América Latina empezó a salir de la crisis de la deuda, a iniciar procesos de reforma, y aunque tuvo momentos de crisis, en promedio hubo un cierto incremento de los indicadores económicos.

La situación se hace más compleja porque en el período aparecieron o se intensificaron una serie de problemas nuevos tales como el VIH-Sida, el impacto de las emergencias, la complejización del maltrato y el abuso, etc., que también han sido insuficientemente atendidos. En conclusión, hubo avances, pero en los cuatro grupos de derechos los problemas tradicionales y los nuevos, han sido insuficientemente atendidos. (*Alejandro Acosta, Informante calificado*)

10.1. Los derechos del niño: ¿sólo retórica?

La rápida aceptación y movilización que generó la cuestión de los derechos humanos de la infancia en nuestros países no tuvo como contrapartida cambios rápidos y sustantivos que implicaran una mejora sustancial en las condiciones de existencia de la infancia, a pesar de los avances habidos en estos 20 años de su vigencia.

En tal sentido resulta sumamente interesante el análisis que en oportunidad de los 15 años de la CDN proponía Mary Beloff, indicando lo siguiente:

Un fantasma recorría América latina hace quince años atrás: el fantasma de las reformas legales en materia de infancia. Las personas que trabajaban en la justicia especializada y en las otras organizaciones estatales de protección a menores en América latina a fines de la década del 80 y comienzos de la década del 90 (jueces, empleados, operadores, trabajadores sociales) estaban aterrados. ¿Qué se proponía detrás de este afán por “cambiar la ley”? ¿Qué estaba sucediendo que provocaba que la gente que durante décadas había trabajado con los niños se sintiera tan amenazada?

Dos presupuestos incontrastables de este movimiento de reformas generaban conmoción entre los operadores de los sistemas tutelares clásicos de la región. En primer lugar, se había comenzado a instalar un mensaje con fuerza: todo lo que ellos durante tanto tiempo, con tanta abnegación, con tantas buenas intenciones, habían hecho para “salvar” a los niños, no había servido de nada o había sido útil para tan poco que no merecía ser destacado. Todo el esfuerzo de ochenta años de reformas y de ayuda humanitaria a los niños no parecía haber cumplido ningún buen resultado. En segundo lugar y al mismo tiempo, la bandera que enarbolaba este fantasma reformista era la Convención Internacional sobre Derechos del Niño, un tratado cuya firma estos mismos operadores habían celebrado y consideraban muy adecuado para continuar con la misión salvadora de la infancia.

Por otro lado, en el interior del movimiento de los “reformadores” (definidos como el conjunto de personas que entendían que el sistema de tutelar para menores era completamente inadecuado y obsoleto tanto en términos empíricos cuanto teóricos y que, por lo tanto, era preciso construir desde cero una respuesta completamente nueva tanto para proteger a los niños necesitados de ayuda como para sancionar a los infractores) no se pensó seriamente en la posibilidad de convocar a tantos cientos de expertos (en el sentido de tener “experiencia”) a este proceso de refundación de la protección a la infancia en clave de derechos fundamentales, y no más en clave filantrópica. La razón era obvia y se expresaba en la desconfianza absoluta, en toda América latina en esa época, respecto de la posibilidad de “reciclar” al sistema tutelar de menores, tal como veinte años antes había ocurrido en Europa, particularmente en Italia, cuando se proponía la abolición del juzgado de menores. La transformación debía ser sustancial.

A pesar de la aparente claridad conceptual y política que guió los cambios legales, los resultados de estos esfuerzos reformadores, en términos prácticos, no son muy alentadores⁴⁷.

47 BELOFF, Mary; “Reforma legal y derechos económicos y sociales de los niños: las paradojas de la ciudadanía”, Presentación en el IV Séminaire “Perspectives régionales: intégration économique et une protection sans discrimination des droits sociaux et économiques dans les Amériques”, organizado por el Centre d’ Études sur le Droit International et la Mondialisation, Montreal, Université de Quebec, 25/11/2005.

Así, a lo largo de América Latina se concentró el esfuerzo en el cambio legislativo y las legislaciones se fueron adecuando a la CDN, pero este cambio normativo no fue acompañado de las transformaciones necesarias tanto en el ámbito de las instituciones como en el de los recursos para hacer posible lo que la letra de la ley indicaba.

Beloff plantea la siguiente hipótesis acerca del bajo impacto en los hechos de los estándares internacionales:

Los millones de niños en situación de pobreza no fueron el leit motiv de la reforma; tampoco lo fue la garantía de los DESCs⁴⁸ de los que son titulares niños y niñas. Por lo contrario, el obstinado de todo el proceso de reforma fue tener mejores sistemas de justicia juvenil (si bien en la mayoría de los países de la región se aprobaron leyes o Códigos integrales de protección de derechos del niño).⁴⁹

En suma, una parte del cambio se fue dando en la región con las reformas legislativas, pero los datos empíricos confirman una y otra vez que sólo ellas no son suficientes. La realidad indica que si a las reformas en el plano legal no se las acompaña con profundos cambios en las instituciones, en las prácticas y en la forma de hacer política, si no se las acompaña con recursos, si las reformas legislativas no trascienden el simple texto, sólo serán letra muerta.

Y quizás la siguiente reflexión nos provoque y sirva para reaccionar ante la realidad actual del incumplimiento sistemático de los derechos de la infancia:

Creo que la cifra de 30.000 personas muertas a diario por enfermedades curables y hambre, la mayoría de las cuales son niños, suena brutal y efectivamente es una realidad brutal: se trata del costo por el funcionamiento “normal” de la economía capitalista global. Un tipo de violencia por la que nadie responde y que ni siquiera sale en los titulares. Así que el principal problema sigue siendo el de toda la existencia de los llamados “derechos humanos”: ¿sirven éstos para modificar la realidad en un sentido positivo, o se trata de sólo una retórica que nos enseña a mirar ciertos excesos y declararlos “intolerables”, sin llegar nunca siquiera a plantear la cuestión de fondo

48 Es decir, los derechos económicos, sociales y culturales.

49 Ibídem.

que, a mi juicio, es la necesidad de interrumpir esta violencia sistemática de una buena vez? (*Julio Cortés, Informante calificado*)

10.2. El no respeto de derechos económicos, sociales y culturales, y la desigualdad

Ante la pregunta sobre cuáles son los principales problemas que afectan a los derechos del niño en la región, que a los 20 años de la CDN permanecen sin resolverse, todos los actores consultados coinciden en que uno de los problemas fundamentales tiene que ver con el incumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de la infancia, así como la desigualdad imperante. En ese sentido, Mary Beloff nos lo plantea claramente:

Todos los relacionados con la efectividad de los derechos, en particular de los derechos económicos, sociales y culturales. (*Mary Beloff, Informante calificada*)

Asimismo, Susana Villarán también considera a los derechos económicos, sociales y culturales como algunos de los principales problemas que afectan a los derechos del niño en la región a 20 años de vigencia de la CDN, y al respecto nos dice:

En el área de sus derechos económicos, sociales y culturales tenemos graves problemas que permanecen. Creo que son los más afectados por la desigualdad, por las brechas de género, por las brechas regionales, por las brechas urbano-rurales, por las brechas étnicas y culturales, porque a veces los invisibilizamos dentro de esas brechas, y creo que los niños y niñas son quienes más se afectan por esas desigualdades que les impiden accesos a derechos fundamentales, desde el registro de su identidad, derecho a la educación primaria y obligatoria y universal, al rescate de situaciones de desnutrición gravísima (por ejemplo, la desnutrición crónica). O sea, estamos en el núcleo básico de los derechos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales. Entonces pobreza y desigualdad son dos aspectos que todavía siguen siendo muy importantes en la realidad de violación masiva de derechos humanos de nuestros niños y niñas. Esto afecta de manera desigual y ese es el gran problema que hay que enfrentar también con políticas de equidad, etc. (*Susana Villarán, Informante calificada*)

Una de las evidencias de la poca aplicación de la CDN es entonces la situación de los niños en relación con sus derechos económicos, sociales y culturales. Los principales problemas marcados en este sentido son, entre otros, la pobreza, la indigencia y la desigualdad, la desnutrición, las enfermedades y muertes por causas prevenibles, los problemas de acceso y calidad en la salud y en la educación, todo lo cual se torna más grave cuando se suma a la discriminación y exclusión por razones de pobreza, por pertenencia generacional (ser menores de 18 años), por cuestiones de género (ser niñas), por tener alguna discapacidad, por provenir del área rural, así como por motivos de clase social, pertenencia racial y étnica (afro latinoamericanos, indígenas, etc.). En tal sentido se indicó:

Entre los problemas principales que atraviesa la Argentina podemos evaluar que el tema de la pobreza y la indigencia es uno de los más importantes. Esto desde el momento en que, ante una situación en la cual las necesidades básicas de los niños, niñas y adolescentes se encuentran insatisfechas, sus derechos fundamentales también están siendo vulnerados. (*Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, Argentina*)

Uno de los principales problemas en el país es la violación constante del derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo de los niños (...). La tasa de desnutrición crónica, 48%, es la más alta en comparación con el resto de los países de Centro América. (Principales Estadísticas relacionadas con Primera Infancia en Guatemala, Abril del 2007. UNICEF). Los niños y las niñas se mueren y se enferman en Guatemala por enfermedades prevenibles, y la deficiencia del Estado por brindar adecuados servicios de salud. (*Coordinadora Institucional de Promoción por los Derechos de la Niñez, Guatemala*)

Desnutrición: el 9.8% de los niños padece de desnutrición crónica, un 2.2% presenta desnutrición aguda y el 3.1% desnutrición global. Esta situación sumada a que la vacunación completa todavía es baja en la República Dominicana: un poco menos de la mitad (48.8%) de los niños de 12 a 23 meses han recibido todas las vacunas recomendadas. (*Coalición de ONGs por la Infancia en la República Dominicana, República Dominicana*)

Consideramos que entre las principales situaciones de vulneración a derechos de la niñez y adolescencia están en las áreas de acceso y

calidad en la salud y educación, protección (índice elevado de violencia física, emocional, sexual, patrimonial) y oportunidades de empleo y la falta de una generación con cultura política. (*Red para la Infancia y la Adolescencia, El Salvador*)

La exclusión continúa afectando a la niñez y adolescencia, ya sea por razones de desigualdad social o de pertenencia étnica, de género, generacional y pobreza. Ser niña, pobre, indígena y proveniente del área rural probablemente sea la figura más emblemática de una de las mayores exclusiones sociales en Bolivia. (*Defensa de Niños y Niñas Internacional - Bolivia, Bolivia*)

Asimismo, esto ha sido objeto de preocupación constante del Comité de los Derechos del Niño, el cual se lo ha recordado en reiteradas oportunidades a todos los Estados de la región en las Observaciones a sus reportes, como en los ejemplos que se transcriben a continuación:

Al paso que toma nota de las dificultades financieras que está atravesando el Estado Parte, en particular a causa de su economía vulnerable y una importante inmigración, al Comité le preocupa la elevada tasa de niños y adolescentes que viven bajo el umbral de pobreza. Le preocupa asimismo la insuficiencia de los recursos asignados al PANI y a las diversas instituciones que se ocupan de cuestiones relacionadas con la protección y la promoción de los derechos del niño, a nivel tanto nacional como local. (*Comité de los Derechos del Niño, Observaciones Finales a Costa Rica, CRC/C/15/Add.266, 21 de septiembre de 2005*)

El Comité observa con suma preocupación la enorme desigualdad por motivos de raza, clase social, género o situación geográfica que obstaculiza considerablemente el progreso hacia el pleno ejercicio de los derechos del niño consagrados en la Convención. (*Comité de los Derechos del Niño, Observaciones Finales a Brasil, CRC/C/15/Add.241, 3 de noviembre de 2004*)

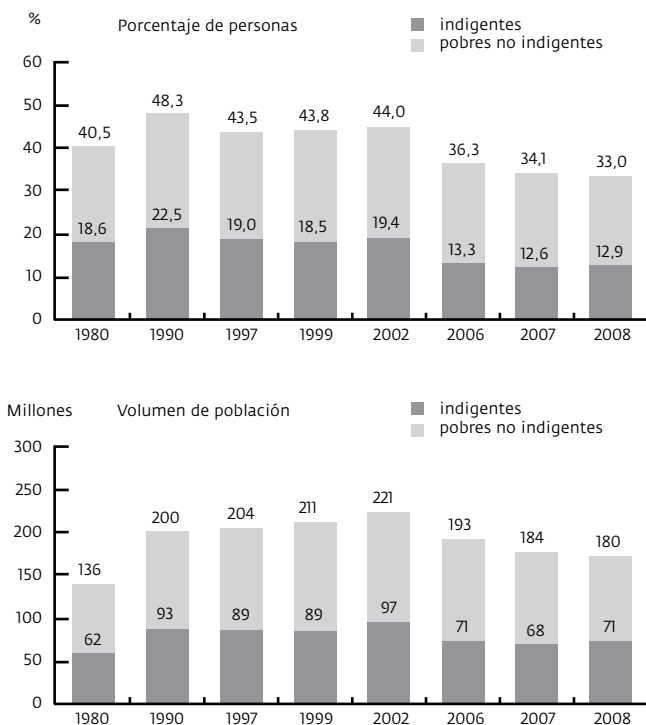
A continuación presentamos un gráfico que nos permite contextualizar en términos generales la evolución de la pobreza y de la indigen-

cia en América Latina⁵⁰ en el período 1980-2008. Más adelante veremos otros gráficos con los datos de la incidencia de la pobreza en diferentes países, haciendo foco en variables relevantes como la edad, el área geográfica (urbano-rural) y la condición de actividad del jefe de hogar.

Gráfico 2.

América Latina:

Evolución de la pobreza y de la indigencia, 1980-2008.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras colocadas sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje y número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

Reproducido de CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2009*, Versión Preliminar. Disponible en www.cepal.org (02-12-2009).

50 Recordamos que cuando se presentan gráficos con promedios regionales, las posibles variaciones entre subregiones y países, así como a la interna de cada país, no se ven allí reflejadas. Lo mismo sucede con las heterogeneidades a la interna de cada país cuando se presentan datos nacionales.

Si tomamos el período 1990-2008, vemos que ha habido una reducción de 20 millones de personas pobres (indigentes y pobres no indigentes)⁵¹, pasando de 200 millones de personas pobres en 1990 a 180 millones en 2008.

Ahora bien, si observamos la evolución en un contexto más amplio (1980-2008), vemos que en términos absolutos ha habido un aumento sostenido de la cantidad de personas pobres entre 1980 y 2002, en el que se pasó de 136 millones a 221 millones de pobres (siendo 62 millones y 97 millones de ellos indigentes, respectivamente), bajando luego a 180 millones de pobres en 2008 (de los cuales 71 millones vivían en condiciones de indigencia). Es así que podemos leer que en 2008 habían 44 millones más de personas viviendo en la pobreza que en 1980.

En términos porcentuales, se pasó de 40,5% de personas pobres en 1980 a 48,3% en 1990, y a 33% en 2008.

Ahora bien, más allá de los aumentos y disminuciones, lo que nos interesa resaltar es que *“en 2008 la incidencia de la pobreza alcanzó a un 33,0% de la población de la región, incluyendo un 12,9% que vivía en condiciones de pobreza extrema o indigencia. Estas cifras corresponden a 180 millones de personas pobres y 71 millones de indigentes, respectivamente”*⁵². Vale decir, un tercio de la población de nuestra región (180 millones de personas) son pobres, o sea, no tienen el monto mínimo necesario que les permitiría satisfacer sus necesidades esenciales, muchos de los cuales (71 millones de personas) ni siquiera pueden satisfacer sus necesidades de alimentación, lo cual evidentemente implica una vulneración masiva de sus derechos.

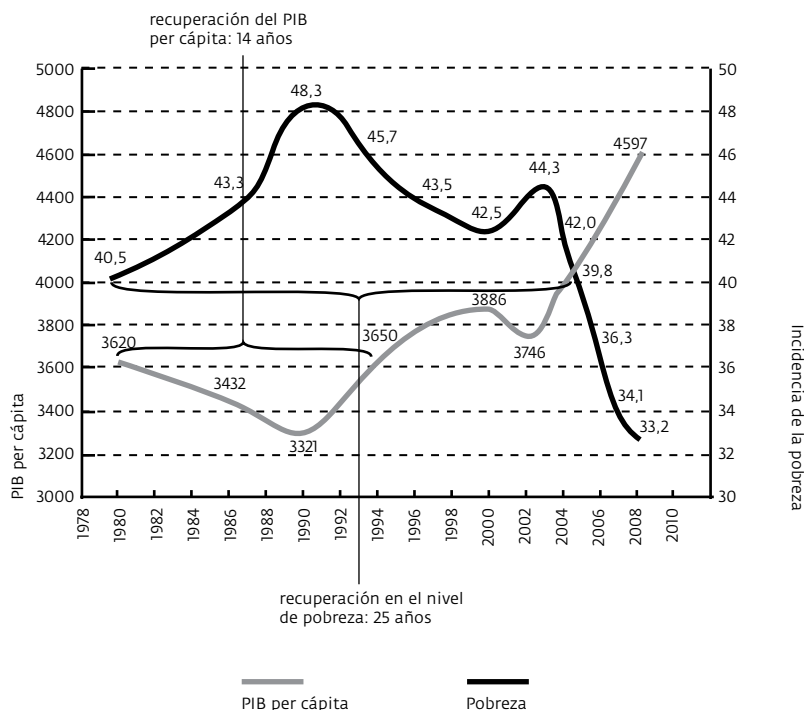
En el siguiente gráfico vemos la reducción del PIB per cápita que se dio entre 1980 y 1990, y el aumento de la pobreza en el mismo período, y la evolución del PIB y de la pobreza de 1990 en adelante. Allí vemos que mientras le llevó 14 años a la región recuperar el PIB per cápita que tenía en 1980, tardó mucho más tiempo (25 años) en poder reducir los niveles de pobreza a los que se tenían en ese año.

51 El enfoque utilizado en el Panorama Social de América Latina 2009 de la CEPAL para estimar la pobreza consiste en clasificar como “pobre” a una persona cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la “línea de pobreza” o monto mínimo necesario que le permitiría satisfacer sus necesidades esenciales. En el caso de la indigencia, la línea utilizada refleja únicamente el costo de satisfacer las necesidades de alimentación.

52 CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2009*, Versión Preliminar. Disponible en www.cepal.org (02-12-2009).

Gráfico 3.

América Latina y el Caribe (promedio ponderado, 19 países). Comparación entre PIB per cápita y la incidencia de la pobreza, 1980-2008 (en dólares y porcentajes sobre población).



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países para pobreza. Los datos del PIB provienen de la División de Desarrollo Económico de CEPAL sobre la base de cifras oficiales.

Reproducido de CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2009*, Versión Preliminar. Disponible en www.cepal.org (02-12-2009).

A su vez, CEPAL también confirma que “el origen étnico de la población es una condición altamente correlacionada con la posibilidad de ser pobre. En los siete países con información disponible la tasa de pobreza de los grupos indígenas o afrodescendientes puede exceder entre 1,2 y 3,4 veces a la del resto de la población. Más aún, la brecha entre ambos grupos se ha acrecentado en todos los países analizados, excepto en el Brasil.”⁵³

53 Ibídem.

En el mismo sentido, de la consulta surge que la pobreza está concentrada en los niños, y es particularmente más preocupante cuando son grupos especialmente discriminados como por ejemplo, los indígenas, los afro-latinoamericanos, las mujeres, aquellos con discapacidades o provenientes del área rural. En ese sentido, hay un aumento de la pobreza con aumento de la exclusión y disminución del acceso a derechos.

En los 3 informes presentados ante el Comité de los Derechos Humanos sobre el cumplimiento de la Convención y en estudios realizados a la fecha se refleja que el crecimiento de los índices de pobreza en Nicaragua continúa siendo uno de los problemas principales, que conlleva a situaciones de violación de los derechos a la niñez Nicaragüense. En Nicaragua el 46.2% de sus habitantes, casi cada una de dos personas, vive en situación de pobreza, y del total de niñas y niños nicaragüenses, el 72% viven en hogares pobres y el 41.6% de éstos se encuentran en extrema pobreza.⁵⁴ (*Federación Coordinadora Nicaragüense de ONGs que Trabajan con la Niñez y la Adolescencia, Nicaragua*)

El cumplimiento de los derechos tiene estrecha relación con la generación de condiciones que permitan su ejercicio. Cálculos basados en la Encuesta de Calidad de vida 2003, establecieron que la población en pobreza y pobreza extrema en Colombia para el año 2005 correspondía al 45%, lo cual significa que ésta no cuenta con el nivel de ingreso necesario para garantizar un estándar de vida mínimo. También determinaron que el 67% de los niños, niñas y adolescentes entre los 0 y los 17 años se encuentran por debajo de la línea de pobreza.

Con base en lo anterior, puede afirmarse que muchos niños, niñas y adolescentes del país viven en condiciones que tienen limitaciones para asegurar que puedan ejercer de forma plena sus derechos. (*UNICEF Colombia*)

La población indígena amazónica en el Perú es aproximadamente 300 mil personas que pertenecen a Comunidades Nativas correspondientes a 13 familias etnolingüísticas, distribuidas en 950 Comunidades.

54 *Sondeo sobre las condiciones de la niñez nicaragüense y el impacto de las políticas económicas y sociales en el ámbito de la economía familiar*, Save the Children Noruega - Nicaragua.

Los indicadores socioeconómicos de los pueblos de la Amazonía son los más dramáticos del país, sólo comparables con las áreas más pobres y deprimidas de los Andes.

En relación a los indicadores de la calidad de vida, se destaca lo siguiente:

- * La esperanza de vida al nacer es de apenas 45 años.
- * El 65% de la población apenas cuenta con educación primaria.
- * El número de habitantes promedio por cada médico en la región es cercano a los 6,500 habitantes.
- * El 75% de los hogares no cuenta con los ingresos necesarios para cubrir el valor de la canasta básica de consumo, mientras que en Lima Metropolitana sólo el 37% de la población muestra este nivel de pobreza.
- * El 50% de la población de la Amazonía vive en condiciones de extrema pobreza. (*Grupo de Iniciativa Nacional por los Derechos del Niño, Perú*)

Un problema asociado es que, como explicita Nils Kastberg, el presupuesto público aumenta las disparidades en vez de disminuirlas, y que, por ejemplo, retomando su planteo ya mencionado, las transmisiones condicionadas, que aumentaron en la región, tampoco llegan a la pobreza más extrema.

A su vez, los gráficos sobre incidencia de la pobreza que presentamos a continuación muestran no sólo los niveles de pobreza imperantes, sino también algunas de las enormes diferencias que concentra nuestra región en su interior. Es posible apreciar cómo la pobreza no está igualmente extendida en todos los países, y a la vez, cómo esta situación es diferente, por ejemplo, según el nivel educativo del jefe de hogar y su cónyuge, la condición ocupacional del jefe de hogar, la zona del país en la que viven, y sobre todo, la edad de las personas.

El próximo gráfico muestra la incidencia de la pobreza en 17 países por grupos de edad y en el total de la población. Allí se observa claramente la concentración de la pobreza en los niños.

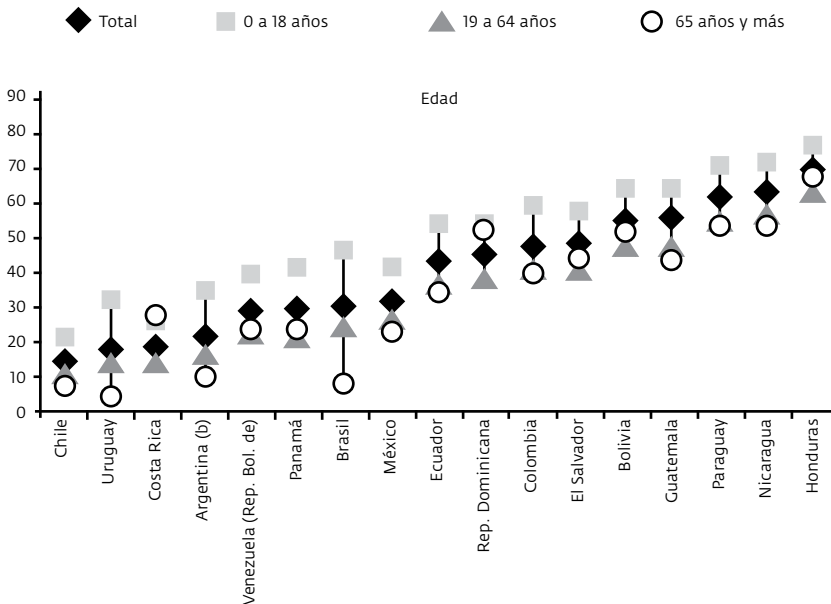
En todos los países analizados, los niños son sistemáticamente más pobres que el promedio de la población. A su vez, en 15 de los 17 países presentados, la pobreza en las niñas, niños y adolescentes (grupo de 0 a 18 años) es significativamente mayor que en los adultos (grupo de 19 a 64 años) y que en los adultos mayores (grupo de 65 años y más). Y en los 2 restantes países, la pobreza de los niños, niñas y adolescentes es similar a la de las personas de 65 años y más, pero

ambas son superiores a la de los adultos de 19 a 64 años.

En suma, queda claro que en la amplia mayoría de los países de la región la pobreza está concentrada en las niñas, niños y adolescentes.

Gráfico 4.

América Latina (17 países): Incidencia de la pobreza según grupos de edad, alrededor de 2007 (en porcentaje de personas).



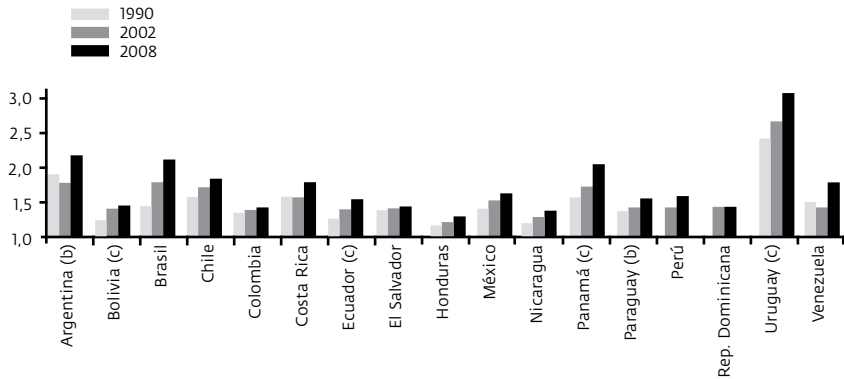
b - Áreas urbanas.

Reproducido de CEPAL; *Panorama Social de América Latina 2008, 2009.*

Más aún, no sólo existe una concentración de la pobreza en la infancia, sino que si vemos en el siguiente gráfico la evolución en las últimas dos décadas (período 1990-2008), podemos observar que la infantilización de la pobreza ha aumentado en todos los países.

Gráfico 5.

América Latina (18 países): Cociente entre tasas de pobreza de niños entre 0 y 14 años / personas de 14 años y más, alrededor de 1990, 2002 y 2008 (a).



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

(a): El año de la encuesta utilizada difiere entre países. El período 1990 corresponde a la encuesta disponible más cerca de dicho año; el período 2002 a las encuestas más recientes disponibles entre 2000 y 2002 y el período 2008 a las encuestas disponibles entre 2004 y 2008

(b): Área metropolitana

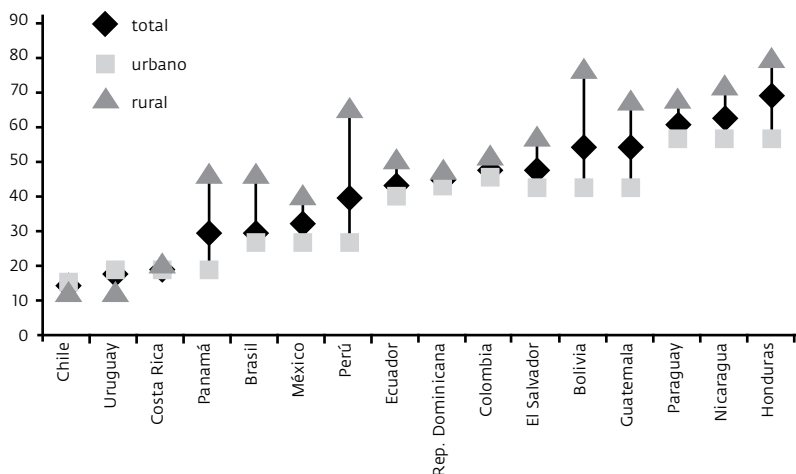
(c): Área urbana

Reproducido de CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2009*, Versión Preliminar. Disponible en www.cepal.org (02-12-2009).

En cuanto al área geográfica, en el gráfico que se presenta a continuación se observa que en la mayoría de los países allí estudiados es mayor la incidencia de la pobreza en las áreas rurales que en las urbanas.

Gráfico 6.

América Latina (16 países): Incidencia de la pobreza según área geográfica, alrededor de 2007 (en porcentaje de personas).

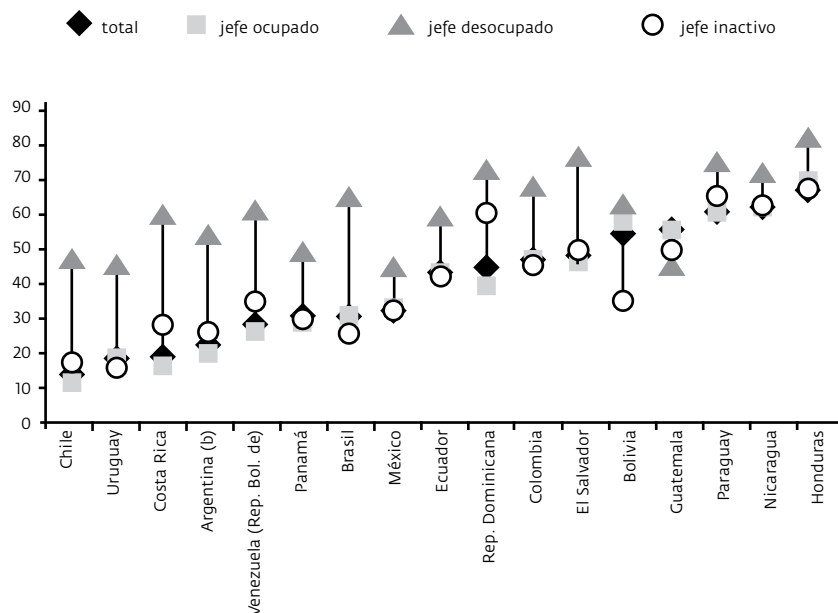


Reproducido de CEPAL; *Panorama Social de América Latina 2008, 2009.*

Por último, en el siguiente gráfico es posible visualizar cómo la pobreza varía según la condición de actividad del jefe de hogar, y en particular que el porcentaje de pobreza en casi todos los países es ampliamente mayor cuando el jefe de hogar está desocupado.

Gráfico 7.

América Latina (17 países): Incidencia de la pobreza según condición de actividad del jefe de hogar, alrededor de 2007 (en porcentaje de personas).



b - Áreas urbanas.

Reproducido de CEPAL; *Panorama Social de América Latina 2008, 2009*

Asimismo, el tema del hambre y la desnutrición crónica son importantes problemas que también se encuentran en la región. El siguiente es solamente uno de los ejemplos:

La Pobreza es uno de los grandes problemas, sino el principal responsable de muchos otros, que atraviesa nuestro país en materia de infancia. A tal punto que en un país productor y exportador de alimentos, gran parte de los ciudadanos padecen hambre, desnutrición y son víctimas de graves enfermedades evitables.

Según indicadores de UNICEF el 30,7% de los 40 millones de personas que habitan la Argentina son menores de 18 años. En total suman 12.221.386 niños, niñas y adolescentes. Asimismo de datos

proporcionados por diferentes organismos oficiales y no oficiales puede desprenderse que casi 7 millones de chicos viven bajo la línea de pobreza y de ellos 2,8 millones, es decir 1 de cada 4 respecto del total que habita el país, padecen carencias extremas y no acceden a una alimentación básica. (*Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia, Argentina*)

En ese sentido, Nils Kastberg apunta a la falta del reconocimiento de la importancia de la desnutrición crónica como una de las amenazas para el logro de los derechos del niño, y lo ejemplifica del siguiente modo:

Desnutrición crónica que por ejemplo en Brasil lograron reducir a través del “Hambre Cero” lo que es desnutrición aguda a un 2%, un nivel increíblemente bajo, y sin embargo siguen con una desnutrición crónica que al menos tiene un 7%, o sea estamos hablando de algo sumamente serio. Y en Argentina se hizo una encuesta en el año 2006 y los resultados arrojan cifras tan altas que no se animan ni siquiera a publicarlas, y está entre el 9% y el 11%, y eso que se hicieron las encuestas en centros urbanos y no en las zonas rurales donde es mucho peor. Así que tenemos que lograr, desde el sexto peor sitio del mundo, Guatemala, que es lo peor que tenemos en la región, hasta países como Brasil y Argentina, tenemos que lograr un cambio radical. El ejemplo de la región hoy es Chile, pero en el resto de la región seguimos con problemas graves en cuanto a desnutrición crónica. (*Nils Kastberg, Informante calificado*)

A su vez, Kastberg también apunta que ello quiere decir que les faltan micronutrientes, que no se llega a tiempo a la mujer embarazada, que no se asegura de que tengan suficiente cantidad de ácido fólico, así como significa una perspectiva de salud en los temas de nutrición muy dirigida a la población general, y no a las especificidades de la población indígena, que es donde la región tiene los más altos porcentajes de desnutrición crónica. A su vez, nos recuerda que:

...eso sigue siendo una amenaza a lograr los derechos porque convierte a demasiados niños en vegetales, mentalmente hablando, sin suficiente capacidad de iniciativa, de deducción, de aprendizaje, y con el cerebro encogido, y como las niñas en Guatemala, con

un promedio de 15 centímetros de estatura que les falta porque en los primeros tres años no tuvieron suficiente desarrollo.

Y ahí están también los temas de lactancia. Tenemos muchos extremos. El país que mejor está en lactancia creo que anda por el 64% de lactancia exclusiva en los primeros 6 meses de vida. Pero tenemos Venezuela con un 7%, y Dominicana con un 4%, así que allí hay grandes déficits a superar para establecer un mínimo de derechos en la parte nutricional, de un modo mucho más amplio que simplemente la desnutrición aguda. Tenemos que lograr un mayor enfoque en los temas de desnutrición crónica. *(Nils Kastberg, Informante calificado)*

En el mismo sentido, otro de los Informantes calificados (Wanderlino Nogueira Neto) apunta el tema del hambre y la subnutrición (morbi-mortalidad infantil) como uno de los principales problemas que afectan a los derechos del niño en la región, que a los 20 años de la CDN permanecen sin resolverse.

A modo de ejemplo, citamos lo que comentan una de las coaliciones y uno de los informantes calificados a este respecto, así como también evidencian las diferencias que se encuentran –en estos casos, entre lo urbano y lo rural, y en el caso de la niñez indígena- tras los promedios nacionales.

En los últimos diez años la desnutrición crónica se ha mantenido casi constante, afectando a uno de cada cuatro niños menores de cinco años (aproximadamente 626.386 niños). Los promedios nacionales muestran que el problema se ha mantenido casi inalterado; sin embargo, la distancia entre lo urbano y lo rural ha crecido. Así, mientras que en el área urbana el porcentaje de niños con desnutrición crónica se ha reducido a 10,1%, en la zona rural este porcentaje prácticamente se mantiene igual en 40%. *(Grupo de Iniciativa Nacional por los Derechos del Niño, Perú)*

En el Ecuador los datos sociales sobre niñez indígena siguen teniendo problemas con relación a mortalidad y especialmente sobre desnutrición. Se están impulsando proyectos positivos para superar estos dos problemas tan graves: campañas y programas para combatir la anemia y malnutrición. *(Manuel Martínez, Informante calificado)*

El siguiente cuadro permite apreciar desde otro punto de vista cómo las diferencias entre las áreas rurales y urbanas son especialmente graves en América Latina y el Caribe en comparación con el resto del mundo. En esta región, la prevalencia de bajo peso en menores de 5 años es 130% superior en las áreas rurales que en las ciudades. Si comparamos los datos, concluimos que la región todavía no ha logrado superar el problema de la cobertura territorial de las políticas de protección a la infancia, especialmente en las zonas rurales.

Cuadro 1.

Tasa de prevalencia de peso inferior al normal en niños menores de 5 años, por género y zona de residencia (2000-2006).

| | Femenino: Masculino | Rural: Urbana |
|---|------------------------|------------------|
| Europa central y del Este - Comunidad de Estados Independientes | 1.2 | 1.8 |
| América Latina y el Caribe | 1.0 | 2.3 |
| Asia oriental y el Pacífico | 1.0 | 2.0 |
| Asia meridional | 1.0 | 1.3 |
| Oriente Medio y África del Norte | 0.9 | 1.8 |
| África subsahariana | 0.9 | 1.6 |
| Países en desarrollo | 1.0 | 2.0 |

Nota: Una tasa de 1,0 significa que la prevalencia de peso inferior al normal es igual en los dos grupos. Tasas superiores a 1,0 significan que la prevalencia es más alta en el género femenino que en el masculino, y más alta en las zonas rurales que en las urbanas; tasas inferiores a 1,0 significan que la prevalencia es menor en el género femenino que en el masculino, y más baja en las zonas rurales que en las urbanas.

Reproducido de UNICEF; *Progreso para la infancia. Examen estadístico de un mundo apropiado para los niños y las niñas.* Número 6, 2007.

Referido también a las diferencias entre lo urbano y lo rural, en este caso en lo referente al agua, el saneamiento y la pobreza, compartimos el siguiente ejemplo:

La marcada brecha de desarrollo entre los ámbitos urbano y rural en el Perú, también es notoria en los niveles de acceso a agua de calidad y saneamiento. En el caso de la cobertura de agua es de 81% en el área urbana y 60% en la rural, y en saneamiento es de 68% en el área urbana y 30% en el rural. (*Grupo de Iniciativa Nacional por los Derechos del Niño, Perú*)

Los testimonios recogidos en las consultas a las coaliciones y redes así como las respuestas proporcionadas por informantes calificados

son elocuentes. Las niñas, niños y adolescentes son los más pobres de los pobres de la región latinoamericana y caribeña, y esa pobreza se torna más cruenta si se es niña, indígena, afrodescendiente o si se vive en el medio rural.

Al respecto, Nils Kastberg apunta que otra de las amenazas al logro de todos los derechos sigue siendo los altos niveles de exclusión que particularmente sufren tres grandes grupos de nuestra región: los afro-descendientes, los niños de pueblos indígenas y los que nacen con capacidad física diferenciada, o capacidad especial desde el punto de vista mental., y que contrariamente a lo que debiera ser, reciben un menor grado de inversión que muchos de los niños urbanos:

En general en todos ellos se ve un menor grado porcentual de recursos per cápita, por ejemplo, que para muchos de los niños urbanos, cuando en realidad tendría que ser lo inverso, ya que justamente esos grupos requieren un más alto grado de inversión porque simplemente hay una mucho mayor deuda histórica, porque sus abuelos, sus bisabuelos, sus padres, no tuvieron la educación, no tuvieron la base que les ayude para establecer ese mínimo para los niños mismos. (*Nils Kastberg, Informante calificado*)

A la pobreza se le suma la desigualdad. El Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas reitera su preocupación a lo largo del continente en sus Conclusiones y Recomendaciones en ese sentido. A modo de ejemplo presentamos dos extractos correspondientes a diferentes países y con situaciones socioeconómicas diversas en donde se explicita la desigualdad y los problemas estructurales, así como la concentración de la pobreza en los niños.

El Comité observa que la pobreza generalizada y las arraigadas desigualdades económicas y sociales en el Estado Parte han repercutido adversamente en la situación de la infancia e impedido la plena aplicación de la Convención. También observa que esta situación se ha visto particularmente agudizada por las graves crisis económicas y las drásticas reformas económicas. (*Comité de los Derechos del Niño, Observaciones Finales a Venezuela, CRC/C/15/Add.109, 2 de noviembre de 1999*)

El Comité reconoce que el Estado Parte se enfrenta a muchas dificultades para la aplicación de la Convención, en particular debido

a los persistentes problemas estructurales, a las desigualdades sociales y de ingresos entre las unidades familiares y a la pobreza que afecta prácticamente a uno de cada tres niños. El Comité toma nota además que persisten las actitudes autoritarias y paternalistas hacia los niños, en particular los niños pobres, lo que puede afectar el enfoque basado en los derechos que propugna la Convención. (*Comité de los Derechos del Niño, Observaciones Finales a Chile, CRC/C/15/Add.173, 3 de abril de 2002*)

En el mismo sentido, CEPAL afirma claramente que América Latina sigue siendo la región con mayor desigualdad del mundo, y postula la necesidad de lograr una mejor distribución de la riqueza, y lo plantea del siguiente modo:

América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo. Por lo tanto, avanzar hacia una mejor distribución de los ingresos y otros activos sigue siendo una de las tareas pendientes más importantes en el futuro.⁵⁵

Para visualizarlo más claramente, hemos construido los siguientes gráficos, en los que además se pueden observar los cambios que ha habido en la relación de ingresos entre los más ricos y los más pobres entre 1990 y 2007, es decir, en el período de vigencia de la CDN. Vemos diferencias en la evolución de los países a este respecto, encontrando países que disminuyeron su desigualdad interna en el período, mientras que otros la aumentaron. La media regional para América Latina muestra una muy leve reducción de la desigualdad, pero sin un cambio sustantivo.

Además, no debemos perder de vista lo esencial: los niveles de desigualdad de América Latina, así como a la interna de los diferentes países de la región, siguen siendo altísimos. Siguiendo el análisis de la CEPAL, *“la notable disparidad distributiva que caracteriza a los países de América Latina puede percibirse al comparar la relación de ingresos entre el decil más rico y los cuatro deciles más pobres”*. Como se ve en el cuadro que se presenta a continuación, en el 2007 el ingreso medio por persona de los hogares del 10% más rico de América Latina *“...supera alrededor de 17 veces al del 40% de hogares más pobres. Esta relación es altamente variable de un*

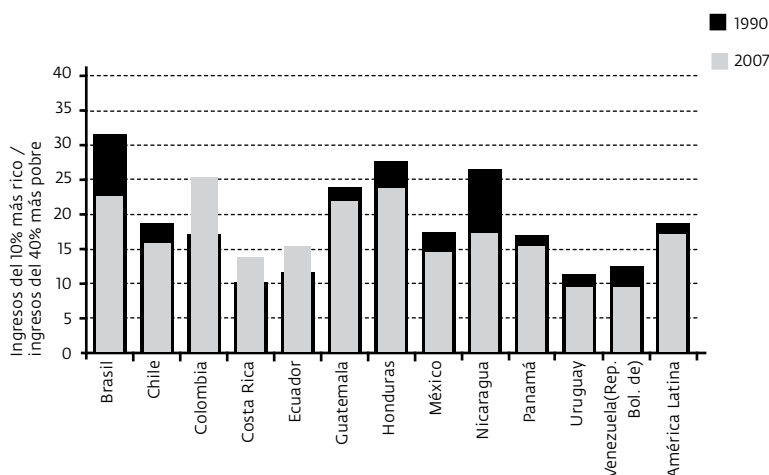
55 CEPAL; *Panorama Social de América Latina 2008*, Santiago de Chile, 2009, p. 21.

país a otro y va de alrededor de 9 veces, en la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay, hasta 25 veces, en Colombia.”⁵⁶

El extremo superior de la barra naranja muestra cuántas veces más ingresos tiene por persona el 10% más rico que el 40% más pobre de la población de ese país, en el año 2007, mientras que el extremo superior de la barra azul marca esa misma relación para el año 1990.

Gráfico 8.

América Latina (12 países): Cambios en la relación de ingresos entre el 10% más rico y el 40% más pobre, circa 1990-2007.



Elaboración propia en base a CEPAL; *Panorama Social de América Latina 2008, 2009.*

A su vez, también siguiendo el análisis de la CEPAL, se puede comparar cuántas veces más ingresos por persona tienen aquellas personas pertenecientes al 20% más rico (el quinto quintil, es decir, el 20% de hogares situados en el extremo superior de la distribución) y el 20% más pobre (primer quintil). En ese sentido, el ingreso per cápita del 20% más rico “...supera en promedio 20 veces al del más pobre, con un rango que oscila entre 10 veces (Uruguay) y 33 veces (Honduras).”⁵⁷

Así, el extremo superior de la barra naranja muestra cuántas veces más ingresos tienen por persona el 20% más rico que el 20% más pobre

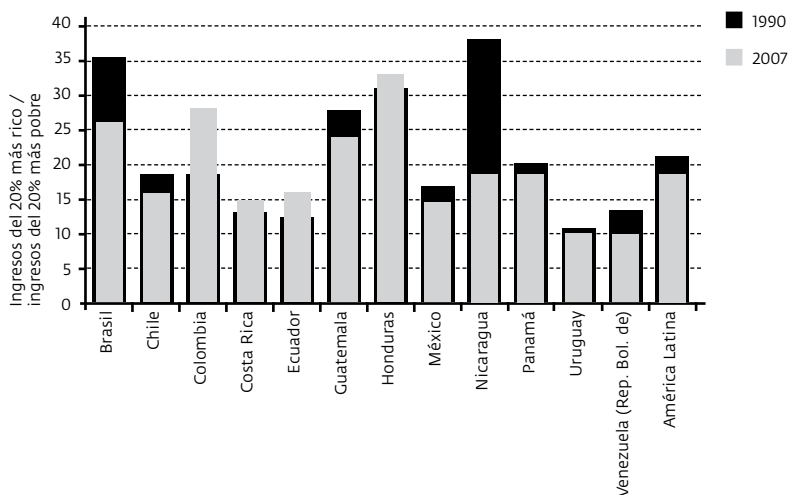
56 *Ibíd.*

57 *Ibíd.*

de la población de ese país, en el año 2007. Mientras tanto, el extremo superior de la barra azul marca esa misma relación para el año 1990.

Gráfico 9.

América Latina (12 países): Cambios en la relación de ingresos entre el 20% más rico y el 20% más pobre, *circa* 1990-2007.



Elaboración propia en base a CEPAL; *Panorama Social de América Latina* 2008, 2009.

Retomamos aquí también otro índice de la desigualdad distributiva de un país: el índice de Gini.

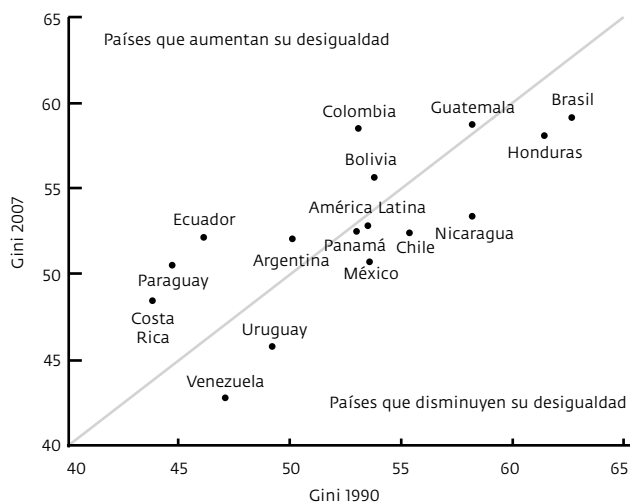
Desde una perspectiva distinta, la desigualdad distributiva puede analizarse mediante índices sintéticos, que resumen la información de la distribución de los ingresos de toda la población en un valor único (...) Una comparación de plazo más largo, utilizando exclusivamente el índice de Gini, revela que los niveles de desigualdad actuales son los menores registrados desde inicios de los años noventa. Alrededor de 1990, el promedio simple de los índices de Gini de los países de la región alcanzaba 0,532, mientras que el promedio en torno a 2007, calculado sobre una base comparable en términos de los países y áreas geográficas utilizadas, es de 0,515. No

obstante, estas cifras representan una reducción de apenas un 3% que de ninguna manera puede interpretarse como un cambio significativo de los patrones distributivos prevalecientes en la región.⁵⁸

En el siguiente cuadro podemos ver la variedad de situaciones que tiene a su interna la región de Latinoamérica en términos de la desigualdad que presenta cada país (según el índice de Gini), así como podemos observar también qué países de América Latina aumentaron su desigualdad (según el mismo índice) en el período 1990-2007 (aquellos a la izquierda de la línea naranja) y cuáles la disminuyeron (a la derecha de la misma).

Gráfico 10.

América Latina (15 países): Índice de Gini, *circa* 1990-2007.



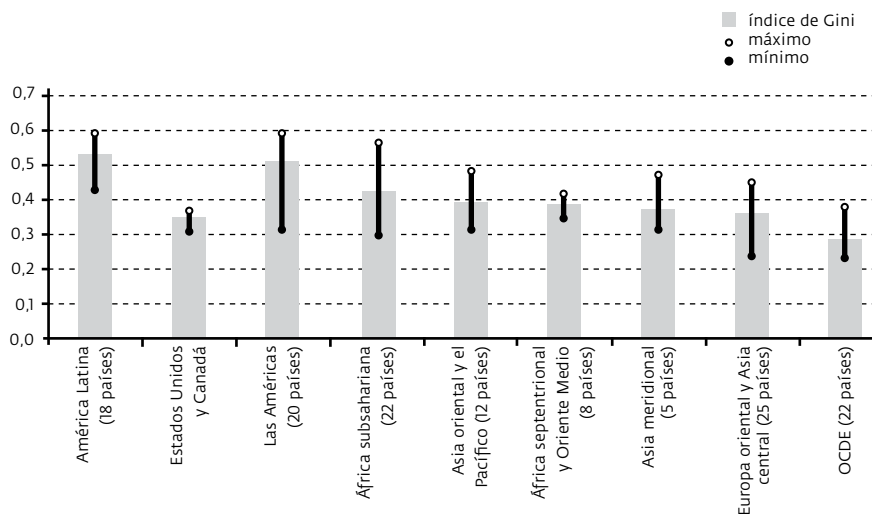
Elaboración propia en base a CEPAL; *Panorama Social de América Latina 2008, 2009.*

Pero volviendo al comienzo de este subcapítulo, lamentablemente debemos recordar que Latinoamérica sigue siendo aún en el 2007 la región con mayor desigualdad del mundo, como se evidencia en el siguiente gráfico.

58 *Ibíd.*, p. 22.

Gráfico 11.

Las Américas y otras regiones del mundo: Índice de concentración de Gini, alrededor de 2007 (a) (valores entre 0 y 1).



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países; Luxembourg Income Study (LIS) Key Figures [en línea] <http://www.lisproject.org/keyfigures.html>; World Income Inequality Database (WIID) [en línea] http://www.wider.unu.edu/research/Database/en_GB/database/.

(a): Los datos regionales son promedios simples de la última observación disponible en cada país para el período 2000-2006. Dadas las diferencias en las fuentes de datos, estos no son estrictamente comparables y solo tienen un valor referencial. En América Latina se incluyen: Argentina (2006) (zonas urbanas), Bolivia (2007), Brasil (2007), Chile (2006), Colombia (2005), Costa Rica (2007), Ecuador (2005), El Salvador (2005), Guatemala (2006), Honduras (2007), México (2006), Nicaragua (2005), Panamá (2007), Paraguay (2007), Perú (2003), República Bolivariana de Venezuela (2007), República Dominicana (2007) y Uruguay (2007) (zonas urbanas). Los datos de los Estados Unidos y Canadá corresponden a 2004. En la estimación de la OCDE no se incluye a Canadá ni a los Estados Unidos.

Reproducido de CEPAL

Y debemos decir también que la pobreza infantil se ha vuelto un problema estructural que se profundizó en la década de los '90 cuando en todo el continente campearon las políticas neoliberales privatizadoras. En esos momentos –y aún hoy- se afirmó que para que las políticas sociales llegaran a los sectores más necesitados, la torta debía crecer para que operara un efecto derrame que llegaría a los más necesitados. La realidad nos indicó algo diferente a lo que vaticinaron teóricos y pensadores neoliberales, pues aún cuando el PIB de los países creció, el efecto derrame llegó a cuentagotas en políticas focalizadas, o simplemente no llegó, poniendo en entredicho que sólo el crecimiento económico sea la solución para revertir la pobreza y la desigualdad.

En ese sentido, las siguientes citas ilustran lo recién expuesto:

(...) la niñez en Argentina no tiene garantizadas las condiciones necesarias para el desarrollo integral de su persona, marcando una gran distancia entre el reconocimiento formal de los derechos y su ejercicio efectivo: educación, salud, alimentación, etc. (...)

En cuanto a los avances y retrocesos que vienen ocurriendo en nuestro país, coincidimos en que la pobreza es la primer consecuencia y “gran” problema que afecta a nuestros niñ@s, producida por la acumulación cada más concentrada en la distribución de los ingresos (ni que decir de la riqueza) que abren brechas cada vez más grandes de inequidad, por lo tanto salud, educación y las posibilidades de un desarrollo pleno y saludable para nuestros jóvenes se estrecha cada vez más en la pirámide: muy pocos tienen garantizados el acceso a estas posibilidades (en términos de sector y clase) y un grueso sector quedan en los bordes, víctimas potenciales de cualquier ajuste y crisis que cíclicamente afectan a la Argentina, desde la instalación del neoliberalismo. La gran mayoría que cayeron de los bordes son objetos –cautivos– de políticas asistenciales subsidiarias (niñ@s y familias). Además transitan entre esta última condición hacia la judicialización de la pobreza, por lo tanto privados de libertad. Creemos que no es lineal y separado, sino que es la propia lógica de esta política. (*Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia, Argentina*)

Como otros países de América Latina y el Caribe, nuestro país tiene avances en la definición de marcos jurídicos, políticos e institucionales que velen por que la niñez y la adolescencia gocen plenamente de sus derechos. Pero este avance no va de la mano de los recursos necesarios para el efectivo ejercicio de dichos derechos. En esta materia, los recursos son insuficientes, ineficaces, están desigualmente distribuidos al interior de los países, no priorizan el desarrollo integral, no logran los resultados necesarios e impactan negativamente por el efecto de los modelos económicos inequitativos, así como por los programas de ajuste estructural y tratados de libre comercio (TLC). (*Coalición de la República Dominicana*)

La superación del marco de pobreza y desigualdad representa una condición indispensable para establecer la vigencia de la Convención que tiene a su vez aspectos contradictorios que merecen un análisis particular. El comienzo del siglo XXI presentó un avance sustantivo respecto de la adecuación legislativa y simultáneamente varios países experimentaron un crecimiento económico exponen-

cial que podía suponer una modificación en la distribución de las riquezas y por consiguiente mayores oportunidades de justicia social para los niños, niñas y adolescentes.

La reducción de la pobreza y la inversión pública para la niñez y especialmente para la franja adolescente no ha sido proporcional a los porcentajes de crecimiento económico, lo cual constituye un escollo no resuelto para la aplicación de la Convención en estos 20 años. Uno de los datos de mayor ejemplificación se observa en torno al derecho a la educación. Es conocido ampliamente el consenso mundial planteado por UNESCO en relación a la necesidad de establecer el 6% del PIB destinado a la educación. A la fecha sólo dos países en la región han alcanzado y superado esta meta, Bolivia y Cuba. *(Norberto Liwski, Informante calificado)*

Un caso bien distinto al de los demás países vinculado a los derechos económicos, sociales y culturales es el de Cuba, cuya coalición plantea que:

Consideramos que nuestro país, a nivel de política gubernamental no presenta problemas en cuanto a violar los derechos de la niñez establecidos por la Convención.

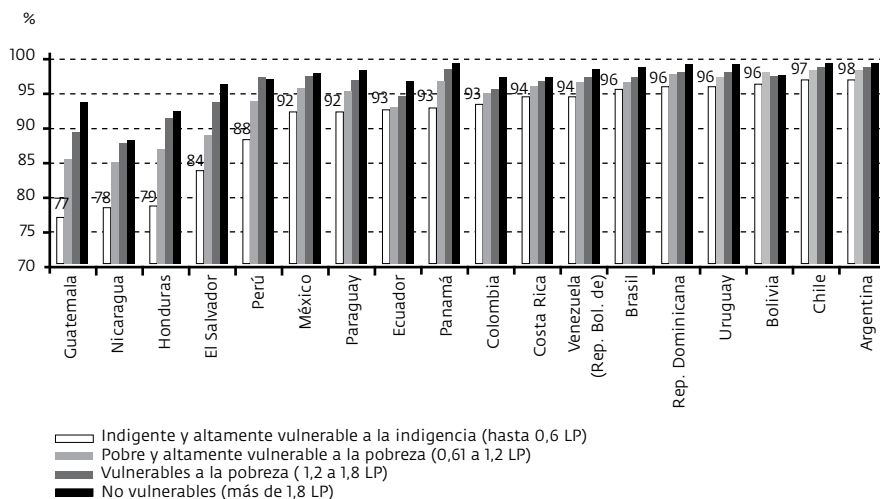
Sin embargo, la situación de bloqueo y de contexto mundial, nos han impuesto restricciones y situaciones muy difíciles en que los que más sufren son los más vulnerables, y entre ellos está, por supuesto, la niñez. (...) TODOS/AS los niños/as tienen garantizada su educación, su salud, sus planes de vacunación y de atención preventiva, no hay ningún niño/a en la calle, pero la escasez de recursos materiales en reiteradas ocasiones conspira contra la felicidad plena de nuestra niñez. Muchos viven en situaciones de pobreza que les dificulta una adecuada alimentación y vestimenta por convivir en familias de escasos recursos. Muchos no tienen el acceso necesario de los planes y proyectos de recreación y esparcimiento, pero la magnitud de estos casos no creemos que sea desconocida por las autoridades. Hay planes específicos para dar atención a todos estos casos en la medida de los escasos recursos que se poseen, y no faltan, claro está, los problemas críticos y las situaciones aisladas que en ocasiones ponen a niños y niñas en desventajas altamente notables. (...) Por tanto, es una verdad irrefutable a toda prueba que la totalidad de los niños/as cubanos/as tienen asegurada su educa-

ción, su salud, sus derechos civiles, su techo, su abrigo, su alimentación, aunque todas estas necesidades estén transitadas por las escaseces y las penurias que en todos los tiempos hemos sentido sobre nuestra realidad social y económica, y que en los últimos tiempos se recrudece aún más debido a la situación internacional que nos afecta. Por otro lado, nuestra organización ha sentido, a veces con crudeza, y sin tener recursos para solucionarlas, los problemas que enfrentan nuestras familias más pobres, y en ellas nuestros niños/as. (*Consejo de Iglesias de Cuba, Cuba*)

Concentrándonos ahora en el tema de la educación, observamos en el siguiente gráfico las diferencias existentes en cuanto a la asistencia a establecimientos educativos de niños entre 6 y 14 años entre diferentes países de América Latina, así como según su situación económica, siendo en la casi totalidad de los casos más bajos los niveles de asistencia al sistema educativo cuando es peor la situación económica.

Gráfico 12.

América Latina (18 países): Asistencia a algún establecimiento educativo de niños de 6 a 14 años, alrededor de 2007 (a) (porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

(a): Los datos de Perú corresponden al año 2003; los de El Salvador a 2004; los de Colombia y Nicaragua a 2005; y los de Argentina, Chile, Guatemala y México a 2006.

Nota: LP refiere a la línea de pobreza

Reproducido de CEPAL, Panorama Social de América Latina 2009, Versión Preliminar. Disponible en www.cepal.org (02-12-2009).

Por otra parte, vinculado también a la educación, uno de los temas que surge del grupo focal realizado con informantes calificados de las diferentes subregiones que integran la REDLAMYC, así como que emerge de las consultas a informantes calificados, es que ha habido más esfuerzo y mejores resultados en ampliar la cobertura de la educación que en la calidad de la misma. En ese sentido se plantea que si bien se ha logrado, por ejemplo, un aumento en la matriculación, la calidad de la educación sigue siendo baja o deficitaria, como vemos en las citas que siguen:

Por otra parte ha predominado en estos veinte años un aumento de la matrícula en la escolaridad primaria. Dicho avance no acompañado,

como ya hemos visto, por los niveles de inversión adecuados, marcan que la implicación de cobertura no se acompaña de la calidad educativa requerida según contextos culturales y acordes con los avances tecnológicos. Más aún, los índices tanto de repitencia, sobre-edad o abandono interanual marcan claramente la brecha de desigualdad entre los niños de menores ingresos familiares, respecto de aquellos de recursos ponderados. *(Norberto Liwski, Informante calificado)*

En educación hay mejoras en la cobertura pero los problemas sobre la calidad de la educación se mantienen. La pobreza es muy alta en el sector indígena. Si bien se elaboró una Agenda de la Niñez Indígena hace varios años con fuerte apoyo de la dirigencia indígena, un mal manejo político de este proceso la debilitó. *(Manuel Martínez, Informante calificado)*

Aún cuando se han dado avances en cuanto a los índices de cobertura educacional, el país afronta un problema muy serio en cuanto a la calidad de la educación, que no se corresponde con los niveles de cobertura. *(Grupo de Iniciativa Nacional por los Derechos del Niño, Perú)*

Los principales problemas de la educación en Panamá son baja calidad de la educación, hay dos sistemas educativos, uno del primer mundo para la educación privada y otro de un tercer mundo, desatención de importantes etapas educativas, la falta de recursos y un predominio de escuelas multigrado en áreas rurales e indígenas. *(3ra Mesa de Reflexión sobre el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia, Panamá)*

Y en algunos países aún la matriculación en la educación primaria sigue siendo deficitaria, como en el caso que se visualiza a continuación.

Si bien en los últimos años ha ido en incremento la matriculación de niños y niñas en el sistema escolar⁵⁹, aún resultaron insuficientes las medidas adoptadas para garantizar una mayor incorporación de niños y niñas a la escuela. Las causas de esta situación son

59 En 1998 la cobertura era de 75.33% y el 2002 era de 80.95%. El 2002 la tasa de matriculación de niñas era del 79.78% y la de varones del 82.07%; sin embargo, la brecha en áreas rurales es mayor.

variadas, pero las fundamentales están relacionadas, entre otras, con la falta de espacios educativos y la baja calidad de la enseñanza debido a debilidades en la formación de docentes.

La falta de opciones para educación preescolar y secundaria continuó siendo una característica del sistema educativo, que no se solucionará en el mediano plazo. (*Defensa de Niños y Niñas Internacional - Bolivia, Bolivia*)

En la misma línea que se viene exponiendo, otro de los informantes calificados (Nils Kastberg) planteó que la educación, así como la salud, ha aumentado su cobertura y su acceso en la región, pero no han podido responder a la inequidad dentro de cada país. A su vez, plantea que:

...es horrible que todavía la educación secundaria no sea universal, y que la educación pre-primaria de calidad, la educación temprana, siga siendo tan deficitaria en la mayor parte de los países. Se ve más o menos como cuidar de los chicos más bien que desde una perspectiva de estimulación temprana y educación. (*Nils Kastberg, Informante calificado*)

Asimismo, otro problema vinculado a la dificultad del cumplimiento del derecho a la educación tiene que ver con la tendencia a la “desvinculación” que sucede en muchos países entre el sistema educativo y sus alumnos, también conceptualizado como un sistema educativo que por sus características, sumado a otros factores, termina indirectamente “expulsando” del mismo a los alumnos.

En ese sentido, ante la pregunta sobre cuáles evalúa que son actualmente los principales problemas, áreas o temas en su país de violación a los derechos de la niñez, y cuál es el impacto de los mismos en los niños, uno de los problemas que se señalan desde Uruguay y Argentina es el recién mencionado, como se plantea a continuación:

Adolescentes desvinculados del sistema educativo. Uno de los problemas más grandes de violación de derechos humanos, es el fenómeno de la deserción en la Educación Media. El nivel de deserción estudiantil en el ciclo básico de la Educación Media es de los más altos del continente. Este resulta un problema central para el país, por su extensividad y por el impacto en términos de formación de capital social y humano. (*Asociación Nacional de Organizaciones No Gober-*

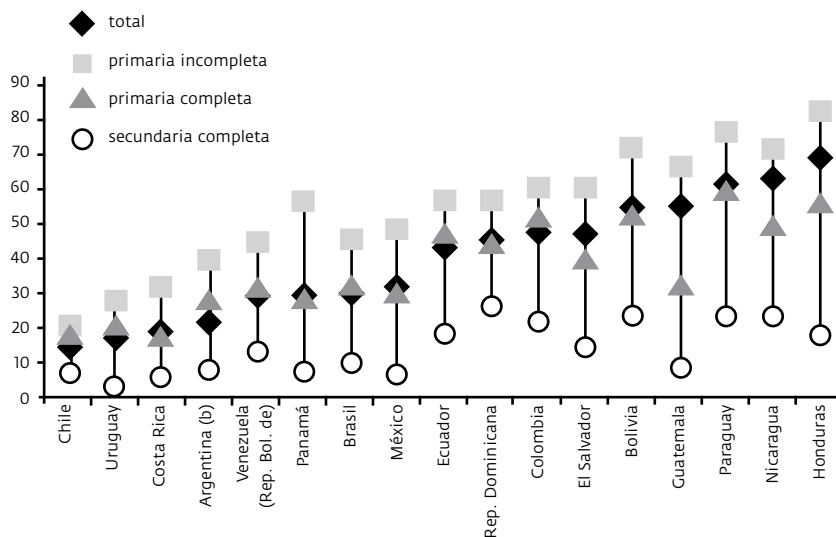
namentales Orientadas al Desarrollo y Comité de los Derechos del Niño - Uruguay, Uruguay)

En el área de educación, las consecuencias de una crisis socioeconómica repercuten ampliamente. En Argentina, existen leyes que obligan al Estado a garantizar la escolaridad hasta los 18 años de edad. Pero, en la realidad, no todos los niños, niñas y adolescentes logran terminar las dos etapas principales de formación escolar: formación primaria y formación secundaria. En general, se dan altos grados de conclusión de la formación primaria (un total de 7 años de permanencia en los establecimientos escolares). Muchos de estos chicos y chicas que terminan la primaria comienzan la formación secundaria, pero no todos logran terminarla a los 17 años. Se registran altos porcentajes de repitencia en las escuelas públicas y también altos grados de abandono escolar. *(Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, Argentina)*

Como se visualiza en el gráfico que sigue, es importante también destacar las enormes diferencias que en la región se aprecian en los niveles de pobreza según nivel educativo del jefe de hogar y su cónyuge, lo cual indica que la inversión en educación es particularmente importante no solamente para garantizar este derecho de los niños, sino también como herramienta fundamental para ayudar al cumplimiento de otros derechos básicos.

Gráfico 13.

América Latina (17 países): Incidencia de la pobreza según nivel educativo del jefe de hogar y su cónyuge (a), alrededor de 2007 (en porcentaje de personas).



(a): Corresponde al promedio de años de estudio del jefe del hogar y su cónyuge.

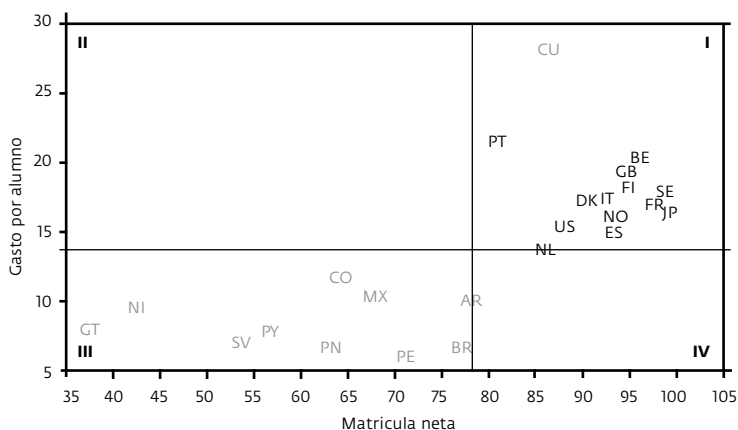
(b): Áreas urbanas.

Reproducido de CEPAL; *Panorama Social de América Latina 2008, 2009.*

Dentro del tema de la inversión en educación, podemos mencionar que la medida de gasto en educación como porcentaje del PIB, relativizada según un índice de la productividad de la economía es una buena forma de comparar la inversión en educación evitando los sesgos asociados a la diferente potencia económica de los países. El gráfico que presentamos a continuación nos muestra que los países más ricos tienen más proporción de alumnos matriculados en secundaria y son a la vez los que más invierten en el sistema, mientras que, a excepción de Cuba, lo opuesto ocurre en América Latina, donde la proporción del gasto destinado a educación y el porcentaje de alumnos matriculados en secundaria es mucho menor.

Gráfico 14.

Gasto por alumno (en porcentaje del PIB) y matrícula neta (en porcentajes).



Referencias:

| | | | | |
|---------------|---------------|---------------------|------------------|-----------------|
| AR: Argentina | MX: México | SV: El Salvador | FI: Finlandia | NO: Noruega |
| BR: Brasil | NI: Nicaragua | BE: Bélgica | FR: Francia | PT: Portugal |
| CO: Colombia | PN: Panamá | CZ: República Checa | IT: Italia | SE: Suecia |
| CU: Cuba | PE: Perú | DK: Dinamarca | JP: Japón | GB: Reino Unido |
| GT: Guatemala | PY: Paraguay | ES: España | NL: Países Bajos | |

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, estimaciones y proyecciones de población, 2007 e Instituto de Estadística de la UNESCO, Data Centre, 2008.

Nota: Gasto por alumno se refiere al gasto en alumno matriculado en relación al promedio del PIB por adulto en edad de trabajar.

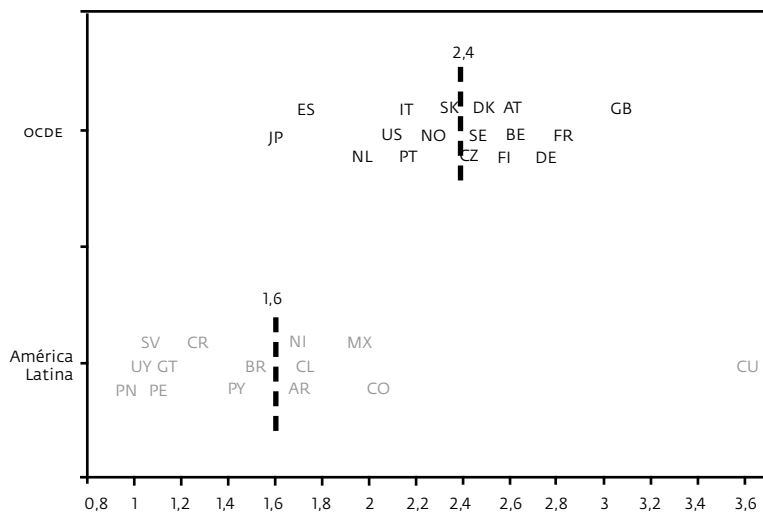
Nota: Matrícula neta es la cantidad de niños en edad que oficialmente corresponde al nivel secundario matriculados en educación secundaria, como porcentaje de los niños de la misma edad en la población total.

Reproducido de CEPAL; *Panorama Social de América Latina 2008*, 2009.

A la vez, la dispersión de los puntos que se observan en el siguiente gráfico indica que existen fuertes diferencias al interior de la región, con países que invierten más y menos de su PIB en el sistema educativo secundario, tanto en términos relativos como absolutos, y evidentemente se visualiza también una amplia diferencia con respecto a los países de la OCDE.

Gráfico 15.

Gasto en educación secundaria (en porcentajes del PIB).



Referencias:

- | | | | | |
|----------------|---------------|---------------------|-----------------|--------------------|
| AR: Argentina | GT: Guatemala | SV: El Salvador | DK: Dinamarca | JP: Japón |
| BR: Brasil | MX: México | UY: Uruguay | ES: España | NL: Países Bajos |
| CL: Chile | NI: Nicaragua | AT: Austria | FI: Finlandia | NO: Noruega |
| CO: Colombia | PN: Panamá | BE: Bélgica | GB: Reino Unido | PT: Portugal |
| CR: Costa Rica | PE: Perú | CZ: República Checa | IT: Italia | SE: Suecia |
| CU: Cuba | PY: Paraguay | DE: Alemania | FR: Francia | SK: Eslovaquia |
| | | | | US: Estados Unidos |

Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO, Data Centre, 2008.

Reproducido de CEPAL; *Panorama Social de América Latina* 2008, 2009.

10.3. Discriminación

Como hemos ido viendo, emerge recurrentemente el problema de la discriminación que sufren muchos grupos de niños por ser de áreas rurales, por tener alguna discapacidad, por género, por opción sexual, por ser indígenas, afrodescendientes, pobres, desplazados, desvinculados de los conflictos, de las bandas de la criminalidad, por estar afectados por emergencias, por ser portadores de VIH-SIDA, por encontrarse en situación de calle o trabajar, por tener menor nivel educativo, por estar embarazadas, por asociar adolescencia con delincuencia, entre otras tantas, las cuales son ejercidas por una diver-

sidad de actores (desde el Estado, el sistema de justicia, la policía, el sistema educativo, la sociedad civil, los medios de comunicación, la familia y los pares, hasta el sistema de transporte, entre otros).

También surgió el déficit en los temas de género, y principalmente en la programación política con una perspectiva de género:

...seguimos teniendo déficit en los temas de género, ante todo en la programación política con una perspectiva de género. Vemos por ejemplo hombres o adolescentes varones que están sobrerrepresentados en lo que es violencia, en muertes por violencia. En las niñas, ellas están sobrerrepresentadas en todo lo que es violencia sexual y yo creo que no se desagrega suficientemente en las políticas las grandes diferencias en los aspectos de género, así que eso ciertamente pertenece a parte de lo que tiene que cambiar. (*Nils Kastberg, Informante calificado*)

A su vez, un problema profundo es el de la macro discriminación socioeconómica que sufren abrumadores porcentajes de la infancia de nuestra región, que consiste en nacer en medio de la indigencia y la pobreza (o la posibilidad de encontrarse en dichas situaciones), lo que condiciona su pleno desarrollo. Ellos son aspectos que tienen un impacto estructural en la violación de derechos económicos, sociales y culturales, y a partir de allí se establecen condiciones iniciales negativas, sobre las que muchas veces se suman otras formas de discriminación específicas, como las que hemos mencionado, así como la criminalización de muchos niños pertenecientes a los sectores pobres.

La siguiente cita nos ilustra la situación sobre este tema:

Los principios y los enfoques relacionados con la no discriminación tanto por edad, etnia, religión, discapacidad o nivel socio-económico han presentado igualmente avances en las discusiones de la región y en el inicio de acciones concretas para contrarrestarlo. El respeto por la cultura, la lengua, las estructuras tradicionales de gobierno y de organización de los pueblos indígenas, aborígenes u originarios de nuestros países se ha posicionado de manera significativa en la agenda pública de varios países. Y, se han logrado avances importantes en el reconocimiento legal de los mismos, en la aceptación de construcciones culturales y prácticas culturales desde estos grupos. Lo mismo ocurre también con la comprensión

y respeto por la cultura de los grupos afro-latinoamericanos, de los del pueblo Rom y con la inclusión de la población con discapacidades. Pero, pese a tales reconocimientos y avances en las construcciones legales y en algunas prácticas, la discriminación sigue afectando grupos importantes de niñez por su carácter de rural, de indígenas, de afros, de Rom, de discapacitados, de pobres o en nuevas categorías, tales como los desplazados, los desvinculados de los conflictos, de las bandas de la criminalidad, los afectados por emergencias. *(Alejandro Acosta, Informante calificado)*

A continuación se puede observar la relevante visión y experiencia que tienen niños organizados de la región sobre este tema, mediante las respuestas que dieron ante la pregunta de si creen que hay discriminación contra niños, y en caso de que así fuera, a quiénes consideran que se discrimina, quién los discrimina y por qué.

[Los discriminan] los padres, los maestros, la policía y las instancias de mecanismos de protección de sus derechos, las mismas ONG, el Estado.

Porque no hay educación en derechos.

Los padres lo hacen creyendo protegerlos.

Los maestros queriendo educarlos y disciplinarlos o dándoles participación.

La policía por dar seguridad ciudadana.

Las ONG por aprovecharse de los niños para sus proyectos, muchas personas que trabajan en ONG, no son capaces de trabajar con niños y niños excluidos y los maltratan, los utilizan, los manipulan, etc.

El Estado por no invertir en programas de niñez y juventud. *(Asociación Fe y Alegría, El Salvador)*

Sí hay discriminación y marginación hacia niños, niñas y adolescentes que viven en situación de pobreza y que son de un estrato social bajo. Así como los que padecen VIH, situación de calle. *(Red Nacional de Niñas y Niños de El Salvador, El Salvador)*

Sí hay discriminación:

- * discriminan a los niños de bajos recursos, a los que tienen otro color de piel, a los niños con discapacidad y/o defectos físicos, a los niños de provincia que llegan a la capital, a los niños, niñas y adolescentes que trabajan, etc.

- * los discriminan las personas adultas de mejor posición económica, la misma sociedad civil, las autoridades, etc. porque se creen los mejores, que saben o se aprovechan por nuestra humildad. (*Adolescentes Trabajadores Organizados Colibrí, Perú*)

En el caso panameño sobresalen los problemas específicos de la niñez indígena pues los promedios en las estadísticas nacionales invisibilizan u ocultan los graves niveles de pobreza extrema, falta de reconocimiento de derechos, entre otros.

La niñez indígena se encuentra muy discriminada, el acceso a beneficios sociales es casi nulo y es la población con menor posibilidad de obtener el derecho a la educación.

Existe depredación por parte de las empresas mineras que expropián la población indígenas de su territorio lo que contribuye a aumentar el problema de pobreza que afecta mayormente a la niñez indígena. (*3ra Mesa de Reflexión sobre el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia, Panamá*)

- * Hay una mayor discriminación hacia los niños, niñas y adolescentes trabajadores por parte de las Autoridades ya que consideran que ellos son mendigos y prohíben el trabajo infantil.
- * Los niños, niñas y adolescentes de los centros poblados, de las comunidades nativas de la selva son discriminados en la práctica por las políticas centralistas de nuestro país (Educación, Salud, etc.)
- * Existe discriminación hacia los niños y niñas con capacidades especiales.
- * En los medios de comunicación, la publicidad le da un peso importante a los Niños y Niñas con rasgos europeos que no representan a la mayoría de la población peruana.
- * Existe discriminación en los servicios públicos por los diferentes niveles económicos y sociales. (*Organización Vichama, Perú*)
- * Todavía existe discriminación desde los adultos hacia los niños, niñas y adolescentes. No se ha llegado a romper esa brecha generacional por factores culturales, sociales, económicos, etc.
- * Puntualmente, consideramos que en nuestro país la discriminación principalmente se da en temas raciales y en discapacidades o capacidades especiales.

Hay diferentes formas de discriminación de parte de mucha gente; uno de esos casos es la falta de facilidades de acceso y desenvolvimiento para niños, niñas y adolescentes que tienen discapacidades. También se discrimina por pobreza, falta de educación, por carencia de recursos, por el origen o por vivir en zonas rurales.

Es común la discriminación que se hace especialmente a los jóvenes por su pertenencia a ciertos grupos que tienen diferentes expresiones culturales, inclusive estas discriminaciones se producen entre los mismos jóvenes.

La orientación sexual es otro motivo de discriminación.

Gran parte de todas estas cosas se dan por falta de una formación integral, de un desarrollo de valores personales.

Se ha ido superando bastante la discriminación que se hacía en los colegios de las adolescentes embarazadas, pero se debe trabajar en la prevención de estas situaciones.

Hay avances en lo que tiene que ver con la inclusión, se ha invertido en mejoramiento de la infraestructura en espacios públicos y en algunos centros educativos. (*Movimiento Nacional y Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes de Ecuador, Ecuador*)

Sí hay. Sí se discrimina de diferentes formas:

Los Niños nos discriminamos entre nosotros mismos poniéndonos sobrenombre ya sea por la manera de hablar, por defectos físicos, por el lugar donde vivimos aunque a veces lo hacemos por molestar o reírnos pero sin querer hacer daño.

Los adultos: autoridades, profesores, directores de escuela, los choferes en las micros a los estudiantes, los tratan muy mal.

A los más tímidos, a los más pobres, a los que tienen problemas de aprendizaje, por el aspecto físico, por como uno se viste, por la etnia; nos discriminan por ser de diferentes (Mapuches) nos llaman indios. (*Red de Infancia y Juventud, Chile*)

Los adultos no nos quieren, creen que somos delincuentes, generalizan a todos, dicen que los niños no tenemos derechos, que deben enseñarnos los deberes en lugar de los derechos.

Hay muchas formas de discriminación a los niños, niñas y adolescentes, no podemos recibir información y orientación médica, si no vamos con nuestros papás. En Panamá los buses no quieren llevarnos, tenemos que caminar, o llegar muy tarde a nuestras ca-

sas, porque pagamos menos. Para los niños, niñas y adolescentes pobres hay toque de queda, nos arrestan si nos encuentran a las 9 de la noche, algunos estamos en la nocturna y siempre estamos pendientes de que nos lleven a encerrar.

Los niños, niñas y adolescentes no tenemos donde reunirnos, no hay lugares gratis, tenemos que pagar para que nuestras reuniones se realicen, no hay seguridad para estar en las calles, en las barriadas hay balaceras, este año murieron muchos niños.

Los medios de Comunicación nos discriminan, nunca aceptan nuestras invitaciones, sólo la televisión de la Universidad. (*Red Voz de la Niñez, Panamá*)

Sí, existe discriminación por género, por los altos niveles de empobrecimiento, por discapacidad, por enfermedades como VIH/SIDA. Otro fenómeno que se da mucho es la estigmatización hacia el adolescente, que es visto como delincuente; es decir por su condición de vulnerabilidad se le criminaliza. (*Fundación Nueva Vida Pro-Niño de la Calle, El Salvador*)

10.4. La violencia y criminalización contra la infancia

(...) Los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en instituciones —ya sea en orfanatos o en reformatorios para personas menores de edad— están particularmente expuestos a violencia por parte del personal encargado de su cuidado, incluyendo torturas, palizas, aislamiento, atadura de pies y manos, violación y acoso, entre otros;

Nada menos que 150 millones de niñas y adolescentes mujeres y 73 millones de niños y adolescentes hombres por todo el mundo son violados o sometidos a violencia sexual cada año, normalmente por alguien de su círculo familiar. Se calcula que entre 133 y 275 millones de niños, niñas y adolescentes son testigos de escenas de violencia doméstica anualmente;

La violencia en la familia a modo de castigo severo es algo común tanto en países industrializados como en países en vías de desarrollo. Niños, niñas y adolescentes de todas las regiones han denunciado los daños físicos y psicológicos que han sufrido a manos de sus padres, madres y cuidadores/as;

Más de 50000 niños, niñas y adolescentes mueren cada año por homicidio; entre uno y dos millones son atendidos en hospitales por heridas relacionadas con la violencia;

La mayoría de actos violentos contra los niños, niñas y adolescentes son perpetrados por personas que forman parte de sus vidas: padres, madres, profesores/as, compañeros/as de clase, empleadores/as y cuidadores/as. Sólo en dieciséis Estados se ha prohibido todo tipo de violencia contra los niños, dejando así a la gran mayoría de la población infantil del mundo sin la protección legal adecuada contra la violencia;

La violencia contra los niños, niñas y adolescentes acarrea gastos extraordinarios para la sociedad y está ligada a problemas sociales y de salud para toda la vida, incluyendo trastorno de estrés postraumático; depresión; comportamientos antisociales y agresivos; consumo de drogas; enfermedades de pulmón, corazón e hígado; problemas de rendimiento académico y laboral; relaciones personales problemáticas; y mayor incidencia en el sistema jurídico penal.”⁶⁰

Éstas son sólo parte de las conclusiones del Estudio Mundial sobre violencia contra los niños de Naciones Unidas que se presentaban ante la Asamblea General de Naciones Unidas en un petitorio de varias ONGS, para que se nombrara un Relator Especial para la temática de la violencia contra los niños, ante el informe especial sobre la violencia contra los niños redactado por Paulo Sérgio Pinheiro.

El Informe de América Latina en el marco de dicho Estudio Mundial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños también plantea estas problemáticas, y realiza un panorama de la violencia contra los niños en la región en los siguientes entornos: en hogares y familias; en las escuelas y otros ambientes educativos; en las calles y comunidades; en los espacios de trabajo, así como se plantea también la violencia institucional, la explotación sexual comercial, y la violencia y el VIH/SIDA.⁶¹

En el marco del presente estudio emergen fuertemente los temas de violencia interpersonal y estructural contra la infancia, así como la criminalización contra los niños (que veremos más adelante en

60 http://www.crin.org/docs/carta_misiones_ONU.doc

61 SECRETARÍA REGIONAL DE AMÉRICA LATINA PARA EL ESTUDIO MUNDIAL DE NACIONES UNIDAS SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES; *La violencia contra niños, niñas y adolescentes. Informe de América Latina en el marco del Estudio Mundial de las Naciones Unidas*, Alianza Internacional Save the Children, Defensa de Niñas y Niños Internacional, Plan Internacional, UNICEF y Visión Mundial 2006.

este subcapítulo), como principales problemas de violación actual a los derechos de la niñez en la región. A continuación citamos algunos ejemplos acerca de la violencia física, emocional y sexual, el maltrato infantil, la trata y al tráfico de niños:

Uno de los principales problemas es el tema de la violencia que sufren niños y niñas. Un estudio realizado por la UNICEF en 2006, concluye que un 75.3% de los niños y niñas chilenos reciben algún tipo de violencia, de éstos un 25.9% recibe violencia física grave, un 27.9% recibe violencia leve y un 21.4% recibe violencia psicológica. (*Foro Chileno por los Derechos de la Infancia, Chile*)

Existe una profunda preocupación ante la magnitud alcanzada por los malos tratos a los niños, niñas y adolescentes. Si bien el tema del castigo corporal como herramienta pedagógica ha pasado a ser un tema de discusión, continúa siendo una práctica aceptada para la formación de niños y niñas. Es socialmente más o menos tolerada, dependiendo del espacio en el que ocurra (por ejemplo: familiar), sin que los mecanismos de protección infantil intervengan, a menos que las consecuencias físicas del castigo hubieran llegado a extremos muy evidentes.

Por ello es importante identificar la violencia en general (física, psicológica y sexual) como una práctica negativa y apuntar a la reeducación sociocultural, dando a conocer metodologías alternativas de formación de niños, niñas y adolescentes, de manera que no solamente se erradiquen viejas prácticas, sino que sean sustituidas por prácticas nuevas, más positivas y más efectivas.

La violencia contra los niños, niñas y adolescentes, ha traspasado las fronteras. Actualmente incorporan el establecimiento de grupos que comercian con la vida humana de niños, niñas y adolescentes, la trata y tráfico, internacional e incluso nacional interna en el marco de las zafras, las haciendas, el padrinazgo y otras formas de práctica cultural.

Cabe señalar que Bolivia se ha constituido en un país de tránsito, recepción y exportación de niños, niñas y adolescentes utilizados con fines de explotación económica y de abuso sexual comercial. (*Defensa de Niños y Niñas Internacional - Bolivia, Bolivia*)

Violencia Intrafamiliar y Abuso Infantil: Los servicios de recupe-

ración y ayuda psicológica, en los casos de violencia intrafamiliar y abuso infantil tienen dificultad para dar repuesta a la demanda de estos servicios. En otro orden las familias, los maestros(as), los(as) funcionarios(as) encargados(as) de hacer cumplir la ley, los(as) trabajadores(as) sociales y los(as) fiscales no reciben de manera sistemática orientación o asesoramiento adecuados, de forma que se conciencien sobre los efectos perjudiciales del maltrato y sobre las formas de prevenir el maltrato infantil y el trato negligente a niños y niñas. (*Coalición de ONGs por la Infancia en la República Dominicana, República Dominicana*)

Sin dejar de lado que han existido avances en los Derechos de Educación, Salud, Protección Especial (más que todo en lo referente a niños, niñas y adolescentes en explotación sexual y labora), creemos que aún falta mucho para tratar de llegar al mínimo de reconocimiento que plantea la CDN. En Panamá existen aproximadamente unos 3000 niños en instituciones de Protección ya sean víctimas de violencia (maltrato físico o sexual), esto sin contar aquellos niños y niñas que se encuentran en situación de explotación laboral ni los hijos de inmigrantes, especialmente niños de nacionalidad colombiana que están en las áreas fronterizas de Panamá con Colombia.

En el año 2008 la Jurisdicción Especializada en Niñez y Adolescencia registra un aproximado de 1250 casos de maltrato de los cuales unos 300 llegan al Ministerio Público, lo que demuestra que existe un nivel de impunidad en la atención de los mismos. (*Red Nacional de Apoyo a la Niñez y Adolescencia en Panamá, Panamá*)

La niñez en situación de calle está expuesta a la discriminación, violencia, abuso sexual y explotación y malos tratos inflingidos por agentes de policía y funcionarios de las fuerzas del orden. Esta información por denuncias recibidas. Con el pendiente de ofrecer operatividad a la políticas públicas ya disponibles en el Sistema de Protección. (*Coalición de la República Dominicana*)

Explotación Sexual y Comercial⁶².

62 Las referencias fueron obtenidas de la siguiente publicación, excepto en donde se indique lo contrario: REDIM, *Infancias mexicanas rostros de la Desigualdad. Informe Alternativo para el Comité de los Derechos del Niños de la Organización de Naciones Unidas, 1999-2004*, México, REDIM, 2005, pp. 162-167.

La mayoría de las opiniones sobre la explotación sexual infantil están basadas en estereotipos y falsas creencias, en no establecer los mecanismos suficientes para informar y exigir a la autoridad el trato que estos niños, niñas y adolescentes deben y tienen que tener en el marco legal no como papeles secundarios sino como actores principales en el contexto social. La falta de notoriedad del abuso sexual infantil y la explotación comercial sexual infantil, se debe a un complejo mecanismo, que concatena las conceptualizaciones sobre el rol de las sociedades y las familias en el cuidado de los niños y el “tabú” de los temas sexuales, radicados en la ignorancia de la propia cultura mexicana. (*Red por los Derechos de la Infancia en México, México*)

En ese sentido, también Nils Kastberg plantea el tema de la violencia contra los niños como una de las grandes amenazas para el logro de los derechos de los niños en América Latina y el Caribe. En esa línea, aclaró que la mayor parte de la violencia contra los niños es cometida por los adultos, aunque luego hay muchos adultos y políticos que hablan demagógicamente de los adolescentes, como explica a continuación:

Si miramos a toda la gama derechos que tenemos que proteger, hay una serie de amenazas al logro de estos derechos (...) El tercero está vinculado a los temas de violencia. La violencia en contra de la niñez se da en cinco grandes ámbitos: el ámbito familiar, el escolar, en la comunidad, en las instituciones y en lo que es trabajo infantil. Ahí tenemos los más altos niveles de violencia en contra de la niñez. Y el derecho a la protección y seguridad empieza desde el momento del nacimiento, y no estamos cumpliendo con eso. Y la mayor parte de esta violencia está cometida por adultos y sin embargo vemos muchos adultos y políticos que demagógicamente hablan de la inseguridad y los adolescentes cuando en realidad lo creamos los adultos mucho antes en el entorno de la familia.

En estos momentos tenemos un “tsunami de violencia”. El estudio de Paulo Sérgio Pinheiro nos habló de 80.000 muertes al año por violencia intrafamiliar. Hablamos de 222 niñas y niños que están siendo abusados sexualmente cada hora. Dos millones de casos al año en el entorno de la familia. Seis millones de niños al año que sufren severo maltrato en el entorno de la familia. Así que tenemos altísimos niveles de violencia que hacen que muchos chicos que es-

tán en la calle, están en la calle primordialmente no por pobreza sino por violencia. (Nils Kastberg, *Informante calificado*)

Alrededor de una de cada tres mujeres en América Latina ha sido víctima de violencia física, psicológica o sexual por parte de familiares. La Organización Mundial de la Salud (OMS) calcula que en 2002 entre un 10% y un 36% de las mujeres latinoamericanas habían sido objeto de violencia física o sexual, y que entre el 70% y el 80% de las víctimas de violencia sexual son niñas. En casi la mitad de estos casos los agresores viven con las víctimas y en las tres cuartas partes de los casos son familiares directos de las niñas y los niños que sufren el abuso.⁶³

Asimismo, cuando se habla de violencia contra los niños, tampoco debemos olvidar la violencia estructural que implica el no cumplimiento de sus derechos económicos, sociales y culturales, y las condiciones de vida en las que en ese sentido se encuentran inmersos, sufriendo múltiples violaciones a sus derechos fundamentales.

A nivel teórico, Zizek plantea la distinción entre 3 tipos de violencia: la subjetiva (interpersonal), la objetiva (estructural) y la simbólica (lenguaje). La primera es la violencia más visible porque se da entre las personas. Mientras tanto, la violencia objetiva (estructural) y la simbólica (lenguaje) no tienen delimitado un claro emisor que las provoque y a quién responsabilicemos, sino que son invisibles para la sociedad: no son la violencia que visibilizan los medios de comunicación como causantes de inseguridad y muchas veces el principal responsable de provocarlas es el propio Estado⁶⁴.

Sin embargo, en nuestra región la violencia percibida por la comunidad, retransmitida y amplificada por los medios de comunicación, es la violencia vinculada a la agresión física en la que participan niños, niñas y adolescentes (violencia interpersonal), y a la que sesgadamente se le atribuye la mentada inseguridad ciudadana. Nils Kastberg nos ilustra esta situación de demagogia del mundo adulto –como veíamos en su cita previa- a través del caso de la Argentina, al tiempo que Alejandro Acosta confirma la tendencia creciente a la criminalización de la adolescencia en la región, y la responsabilización de la misma por la inseguridad de la población.

63 CEPAL; *Panorama Social de América Latina 2008*, Santiago de Chile, 2009, p.38.

64 ZIZEK, Slavoj; *Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 2009.

Yo creo que déficits o retrocesos ciertamente vemos en actitudes públicas hacia lo que es violencia y adolescencia. En Argentina hay 2.000 asesinatos al año, 200 de ellos cometidos por menores de 18 años. De esos 200 menores de 18 años que cometen asesinatos u homicidios, 150 están en la edad de 16 y 17. Nos quedan 50 de menores de 16 años, y allí básicamente 35 de esas muertes están concentradas en los 15 años y nos quedan unas 15 de menores de 15 años. Y sin embargo en el debate público argentino uno tiene la impresión de que son los menores de 18 años los que causan la gran mortandad y la inseguridad sin ver al adulto que está detrás, y los adultos que faltaron en esos contextos y la responsabilización de ellos. (*Nils Kastberg, Informante calificado*)

Y, al final de este período, se ve una creciente tendencia en muchos países de la región a la criminalización de la adolescencia, responsabilizándola de una parte sustancial de la inseguridad que está padeciendo la población, con el consiguiente incremento de políticas represivas y del control que no corresponden al espíritu de la perspectiva de derechos y a lo aprendido. (*Alejandro Acosta, Informante calificado*)

Veamos otros ejemplos sobre cómo se deposita la cuestión de la violencia e inseguridad en los sectores de la población más joven.

El primero, ocurrido en El Salvador en los primeros años de este siglo. Allí un fuerte debate y acciones de persecución se desplegaron sobre las pandillas juveniles a raíz de propuestas legislativas que se denominaron “leyes antimaras”.

El ex Presidente de la República, Francisco Flores, a partir del 23 de julio de 2003, ordenó el despliegue del operativo policial denominado Plan Mano Dura, con la participación de efectivos de la Policía Nacional Civil –PNC– y de la Fuerza Armada, con el supuesto fin de reducir la delincuencia mediante la desarticulación de todas las pandillas juveniles de las áreas urbanas y rurales y poner a todos sus integrantes tras las rejas. De inmediato se inició un largo proceso de detención masiva en lugares populosos de San Salvador, de jóvenes pertenecientes o que aparentaban pertenecer a las pandillas juveniles.⁶⁵

65 Extraído del Informe de El Salvador en el marco de la problemática de las “Pandillas o Maras”, presentado al CIDH en Octubre de 2004.

Ya UNICEF en su informe en ocasión del decimoquinto aniversario de la CDN destacaba el caso de las maras en Centroamérica, del siguiente modo:

Una mención especial merece el desarrollo de movimientos regresivos en Centroamérica, particularmente en El Salvador, Honduras y Guatemala. En los dos primeros países, un fenómeno real como es el de las “maras”, tal vez una forma primaria y espontánea de asociación de jóvenes pobres, ha servido de detonador para la aprobación a fines del 2003, de leyes “antimaras”, que en la misma línea de los decretos peruanos de 1998, pretenden dejar sin efecto toda la normativa relativa a la responsabilidad penal juvenil, pacientemente construida a partir de la Convención. En el caso de Guatemala la iniciativa legislativa “antimaras” no consiguió su aprobación, sin embargo, el clima político y social en relación con este tema no parece diferir mucho de los otros dos países mencionados. Esta normativa, ya sea una ley específica, como en el caso de El Salvador, o pequeñas modificaciones al código penal, como en el caso de Honduras, cumple objetivamente la función de introducir de nuevo viejos enfoques de peligrosidad que parecían superados y, con ello, la misma discrecionalidad de las viejas leyes tutelares. Los criterios de “peligrosidad” permiten que una persona pueda ser privada de libertad no por la comisión de un hecho delictivo, sino por razones subjetivas, como son la vestimenta, el uso de tatuajes, vivir en la calle, pertenecer a una pandilla, etc.

Frente a la percepción de que los adolescentes cometen delitos graves, los datos cuantitativos oficiales más fiables indican exactamente lo contrario y que el vínculo automático entre “maras” y menores de edad no se corresponde con la realidad.

De acuerdo con la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho y el Centro de Estudios Penales de El Salvador (FESPAD), en el año 2003 los periódicos registraron 26 casos de delitos violentos en los que se señaló a 45 agentes de seguridad como presuntos responsables y que dejaron un saldo de 30 víctimas. Los casos de homicidios agravados, violaciones, robos y lesiones, constituyen un 66.66% del total de los delitos cometidos por los agentes de seguridad.

| Tasa de actividad delictiva en relación a los adultos | |
|---|--------------------|
| El Salvador | En 2003: 4.6%. (1) |
| Honduras | En 1999: 5.5%. (2) |
| Nicaragua | En 2001: 9%. (3) |
| Panamá | En 2003: 9.1%. (4) |

Fuente: (1) Informe de la Fiscalía General de El Salvador, 2004. (2) Departamento de Estadística General de Investigación Criminal. Honduras. (3) Tercer Informe sobre la situación de derechos de niños, niñas y adolescentes de Nicaragua, 1998-2002. UNICEF 2004. (4) UNICEF Panamá.

Hasta hoy no existe ninguna evidencia sólida que vincule la aprobación de estas leyes con cualquier tipo de disminución de las violaciones a la ley penal por parte de los adolescentes ni mucho menos con el aumento de los niveles de seguridad ciudadana. Pero además, llama la atención la falta de decisión para esclarecer y deslindar responsabilidades por los asesinatos de personas menores de edad cometidos en algunos países de Centroamérica, por lo que resulta preocupante, en términos precisamente de seguridad ciudadana, los altos niveles de impunidad imperantes.

| Muertes violentas | |
|-------------------|---|
| Guatemala | En el año 2002, se registraron 635 asesinatos de niños, niñas y adolescentes. (1) |
| Honduras | Más de 2000 niños han sido asesinados entre 1999 y 2004. (2) |
| El Salvador | Durante el año 2003 se cometieron 2172 homicidios. (3) |

Fuente: (1) Report Amnesty International, 2004. (2) TACRO Monthly Emergency Analysis of Trends: June and July 2003. (3) Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador. Julio 2002-Diciembre 2003 FESPAD. 66

El otro ejemplo es de Uruguay, un país con diferencias importantes en relación a la realidad salvadoreña (sin fenómeno de pandillas, con una población envejecida, y niveles de desigualdad social mucho menores, entre otras diferencias). Allí también en los primeros años del siglo XXI y en plena crisis económica se incrementó la judicialización de los niños en entornos cercanos al 165%, según investigaciones de DNI-Uruguay y UNICEF⁶⁷, bajo un fuerte discurso de que la inseguridad aumentó como consecuencia de la

66 UNICEF; *La Convención sobre los Derechos del Niño quince años después. América Latina*, UNICEF/ Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Panamá, 2004, pp. 37-40.

67 DEFENSA DE LOS NIÑOS INTERNACIONAL - SECCIÓN URUGUAY; *Investigación sobre las infracciones juveniles y las sanciones judiciales aplicadas a adolescentes en Montevideo*, DNI-Uruguay y UNICEF-Uruguay, Montevideo, 2004.

acción de niños cada vez más pequeños y más violentos.

El aumento de la violencia se personifica en América Latina y el Caribe en la infancia y especialmente en los y las adolescentes. La violencia subjetiva, perpetrada por los menores de 18 años, es fácilmente adjudicable a un emisor y a un receptor, genera consensos inmediatos y rápidas respuestas que se han caracterizado por un denominador común: la construcción punitiva de ciertos conflictos sociales. Las evidencias indican que cuando los delitos son cometidos por adultos y encuadran dentro de la categoría de “cuello blanco”, las respuestas del Estado han sido antagónicas al trato dispensado a la infancia en la región. Siguiendo con el ejemplo uruguayo, se cuantificó el monto de los delitos producidos por niños durante un año y se lo comparó con una sonada estafa bancaria de la que resultó quebrada una institución financiera. La niñez uruguaya debería cometer delitos por un período cercano a siete mil años para llegar al monto del delito producido por los dueños del banco. La dañosidad de una y otra conducta no tiene comparación, y lo que invirtió el Estado para salvar al banco no se volcó en políticas sociales enfocadas a quienes sufren más las consecuencias de la pobreza.

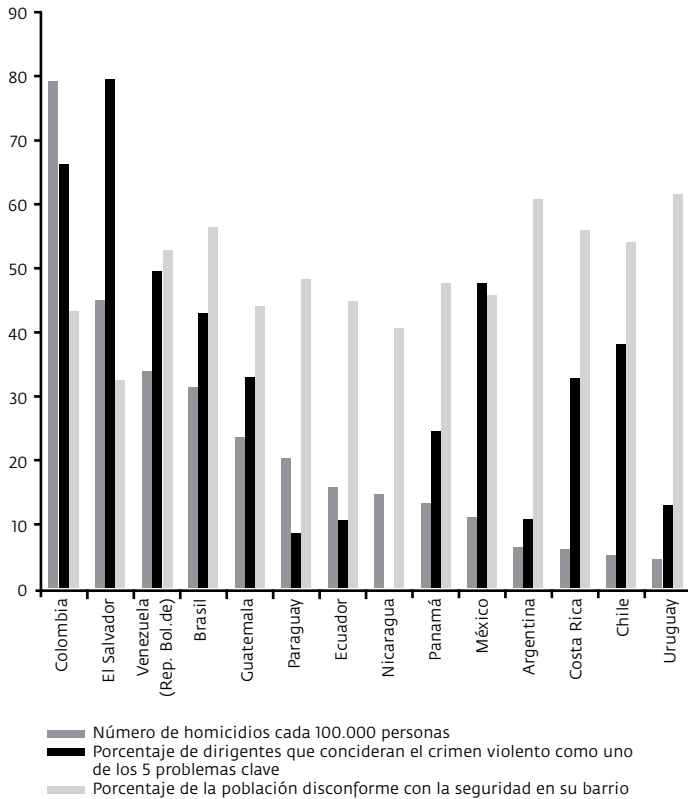
En Latinoamérica, donde más fácilmente permea esta cuestión es en el terreno de lo que se ha llamado la inseguridad ciudadana. Y los ejemplos abundan.

En tal sentido es altamente ilustrativo un documento del BID⁶⁸ en el cual se indica que los sentimientos de inseguridad, así como el uso que hacen de él los actores políticos, no se corresponden con la inseguridad real medida a través de la tasa de homicidios.

68 BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO; *Calidad de vida: más allá de los hechos*, Serie Desarrollo en las Américas, BID y Fondo de Cultura Económica, 2008.

Gráfico 16.

Tasas de homicidio y percepciones de la población y los dirigentes sobre la seguridad.



Fuente: Cálculos del autor sobre la base de Gallup (2007) y la Consulta de San José (2008).

Nota: En el caso de Nicaragua, no se dispone de datos acerca del porcentaje de dirigentes que considera el crimen violento como uno de los cinco problemas clave.

Reproducido de BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO; *Calidad de vida: más allá de los hechos*, Serie Desarrollo en las Américas, BID y Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 241.

Como se puede observar, países con altos niveles de violencia (medido por el número de homicidios cada 100.000 habitantes) como Colombia, no tienen un tan alto porcentaje de su población disconforme con la seguridad de su barrio. En el lado opuesto se encuentran Argentina y Uruguay, países que tienen de las más bajas tasas de homicidios, pero que tienen una extremadamente alta proporción de su población disconforme con la seguridad de su barrio.

Inclusive, un estudio reciente de UNICEF sobre las repercusiones de las armas pequeñas en cuatro países de esta región puso de manifiesto que:

...en América Latina y el Caribe no solo se registran las tasas más altas de violencia armada en el mundo, sino que el 42% de todos los homicidios a nivel mundial corresponden a esta región. También encontró que los niños suelen ser las víctimas, y no los autores, de estos crímenes.⁶⁹ En Jamaica, por ejemplo, el 60% de las víctimas de lesiones producidas durante incidentes de violencia eran varones menores de 18 años.⁷⁰

Con oscilaciones, pero como denominador común en nuestra región, encontramos que ante el mínimo hecho de violencia subjetiva se cargan las tintas en lo excesivo del discurso de derechos del niño, lanzándose propuestas de modificaciones de leyes penales, recogidas por ejemplo en las mencionadas “leyes antimaras”, o intentando crear nuevos delitos, criminalizar a edades más tempranas, bajar las edades de imputabilidad o con propuestas de cárcel para los padres, entre otras tantas.

En la información aportada por México la situación es similar. En relación al tema de adicciones dicen lo siguiente:

Algunas medidas dirigidas al supuesto combate a las adicciones tienden a criminalizar a niños, niñas y adolescentes al verlos como la causa inicial de los problemas (...)

Bajo el pretexto de la innegable afectación del tráfico de drogas en la vida de niñas, niños y adolescentes, en los últimos años, el gobierno federal y gobiernos locales pusieron en marcha el programa “Escuela Segura”. Es preocupante, sin embargo, que a la luz del grave problema de tráfico de drogas, las autoridades estén tratando de reducir éste a acciones de detección del consumo en las y los adolescentes. (...)

Otra forma de criminalización de la infancia se demuestra en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, que es similar a otros estados, ya que esta considera que la eliminación de las poblaciones

69 El destaque de algunas palabras con letras negritas es nuestro.

70 UNICEF; *Progreso para la infancia. Un balance sobre la protección de la niñez*. Número 8, 2009, p. 30.

callejeras resuelve el consumo, la venta y la distribución de drogas; lo anterior sin realizar programas a favor de las poblaciones callejeras.

Las consecuencias en algunos casos han llegado a la expulsión del alumno bajo la sospecha de consumo de drogas; la violencia policial que se ha ejercido contra las poblaciones callejeras, la exclusión social en la que viven, la ruptura de sus redes de apoyo. Además el consumo de drogas y la vagancia se consideran sinónimos de vivir en la calle. (*Red por los Derechos de la Infancia en México, México*)

Aunque las evidencias que surgen de estudios académicos y criminológicos en su mayoría sostienen con contundencia que -salvo casos aislados- este tipo de violencia no se ha tornado más grave y se mantiene por periodos en medias históricas⁷¹, la tendencia es hacia una regresión en los estándares legales alcanzados.

Las coaliciones del MERCOSUR, frente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en octubre del 2008, en una audiencia temática sobre sistemas penales para niños, en relación a la situación de Brasil indicaron lo siguiente:

La investigación nacional llevada adelante por el instituto brasileño de geografía y estadística -IBGE- en 2004, indica que Brasil en ese año poseía cerca de 25 millones de personas adolescentes (artículo 2º de Estatuto del niño y del adolescente), con edades comprendidas entre 12 y 18 años⁷². Este número representa el 15% de la población en general brasileña y en términos de concentración de la renta, se encuentra en una profunda desigualdad social y económica donde el 1% (uno por ciento) de los ricos retienen el 13.5% (trece con cinco por ciento) de la renta nacional, mientras que el 50% de los más pobres, retienen el 14.4%, según datos del propio IBGE en 2004.

Analizando los datos que se refieren a los adolescentes autores de infracciones, podemos mencionar algunas investigaciones realizadas, por el gobierno federal, a través de la Subsecretaría de Pro-

71 Por ejemplo, en Argentina, Chile y Uruguay se comprobó que los delitos en donde se concentra la acción de adolescentes son delitos contra la propiedad, que las edades de quienes los realizan oscilan entre 16 y 18 años y los delitos contra la vida no superan el 1% de los que ocurren en los sistemas de responsabilidad penal.

72 En Brasil, el modelo de Justicia Juvenil se aplica para quienes están comprendidos entre 12 y 18 años.

moción de los Derechos del Niño y del Adolescente de la Secretaría Especial de los Derechos Humanos, SPDCA/PR.

Entre estas investigaciones tenemos que, en el año de 2004, existieron cerca de 39.578 adolescentes en el Sistema Socioeducativo en el Brasil. Este número representa cerca del 0.2% del total de adolescentes en el Brasil.

Por otra parte, las últimas investigaciones sobre la violencia en el Brasil, apuntan a los jóvenes de 15 a 24 años, como las principales víctimas de homicidios, especialmente en las grandes capitales⁷³.

La instalación del discurso de las garantías incorporado en los nuevos marcos jurídicos no ha desplazado al viejo esquema de intervención tutelar defensista, que se tradujo en nuestra región en el mito de que lo mejor que le podía pasar a un niño era caer en el circuito penal. Como indica el abogado chileno Julio Cortés, ahora se “*criminaliza a los niños con el discurso de las garantías*”, porque los sistemas de justicia siguen en muchos casos anquilosados en el esquema tutelar, y jueces, fiscales y defensores muchas veces siguen de hecho operando conjuntamente⁷⁴ en un juicio donde las garantías se establecen para cumplir con un requisito formal, sin impactar en el funcionamiento real y la toma de decisiones de los sistemas de justicia.

Otra área en que veo retrocesos es la de la Justicia penal. Emilio García Méndez ha dicho que se ha entrado en una fase regresiva desde 1999 aprox., con leyes de pandillaje pernicioso y contra las maras, planes de “mano dura” y “súper dura”, etc. Lo que ocurre no es diferente a lo que acabo de señalar: un discurso centrado en las garantías, que emana de posiciones críticas en cuanto a lo penal y criminológico, y que se expresaba en reformas de intención pro-

73 ABDALA, Darío y PULIDO, Nora (Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia, Argentina), NICODEMOS, Carlos (Associação Nacional Dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente: ANCED, Brasil), CÁCERES, Soledad (Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia: CDIA, Paraguay) y PEDERNERA, Luis (Comité de los Derechos del Niño, Uruguay); “Audiencia regional ante la CIDH. Situación de Niñas, Niños y Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal en los países del MERCOSUR”, Informe presentado en la CIDH, Washington, D.C., 28 de octubre de 2008.

74 El caso más paradigmático es el del defensor que entrevistado por la televisión expresaba “no los procesamos porque al otro día se van a fugar”, haciendo gala de un discurso más correspondiente a un fiscal, y perdiendo de vista que él está en el proceso como garantía de los derechos del niño.

gresista a nivel de política criminal, termina preparando el terreno para las arremetidas del populismo punitivo, al que no sólo no tiene la capacidad de contener, sino que inclusive va más allá, generando alianzas extrañas donde nuestro discurso de derechos termina suministrando una poderosa legitimación a las transformaciones de tipo reaccionario/regresivo que presenciamos en toda el área del control social punitivo. *(Julio Cortés, Informante calificado)*

10.5. Institucionalización excesiva por protección e infracción

Otro de los problemas mencionados es la institucionalización excesiva, tanto en las medidas de protección de carácter asistencial como en las sancionatorias por infracciones. Veamos los siguientes ejemplos:

En Panamá, la justicia tutelar sigue estando presente en la solución de los conflictos por la falta de una ley de protección integral, lo que hace que persista los problemas de institucionalización de los niños, niñas y adolescentes, como medida de protección. *(3ra Mesa de Reflexión sobre el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia, Panamá)*

Privados de Libertad: Un informe elaborado a fines de 2005 por la Secretaría Nacional de Derechos Humanos, en cooperación con UNICEF, señala que en Argentina hay 19.579 niños, niñas y adolescentes privados de su libertad, y que el 87,1% de ese total se halla en esa situación por razones asistenciales. En 15 de las 24 provincias argentinas los detenidos por causas no penales suman un 60% y en ocho de ellas la proporción es mayor al 90%. Esta situación es jurídicamente inaceptable y violatoria tanto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como de la Convención sobre los Derechos del Niño, tratados que gozan de jerarquía constitucional en la normativa argentina. Es un elemento sumamente preocupante la cantidad de niños, niñas y adolescentes privados de su libertad y del derecho a vivir en familia.

Al día de hoy tanto la normativa como los mecanismos y procedimientos de privación de libertad de niños, niñas y adolescentes que utiliza el Estado siguen siendo los mismos. *(Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia, Argentina)*

Asimismo, en muchos países la privación de libertad sigue siendo

la regla, aunque el estándar coloque lo contrario como respuesta ante los delitos de los menores de 18 años, es decir, priorizar las penas no privativas de libertad por sobre el encierro. La primera decisión que se toma es la reclusión, el aislamiento:

Los resultados son negativos en varios aspectos: criminalización y estigmatización de jóvenes populares y/o movilizados por sus derechos (caso de la “revolución pingüina” en Chile), predominio total de una visión punitiva como remedio a todos los males y problemas sociales complejos, aumento (y no disminución, de acuerdo a lo previsto inicialmente) de las internaciones de menores de edad, y –tal vez lo más absurdo de todo esto- por si fuera poco, a cambio de tener sistemas penales adolescentes bastante alejados de lo que decíamos entender de los estándares internacionales ni siquiera se ha logrado la efectiva derogación de los poderes tutelares/represivos, que al menos en Chile siguen existiendo mediante la Ley de Menores (ahora aplicada por Tribunales de Familia), la cultura dominante en los distintos segmentos del control socio-penal/tutelar, y así vemos que se sigue criminalizando a niños y niñas, no muy disimuladamente, bajo la edad mínima de responsabilidad criminal. *(Julio Cortés, Informante calificado)*

Como ya se mencionó anteriormente, desde 1996 al 2006, se verificó un aumento de 360% en el uso del sistema socio-educativo, prueba de que no están funcionando adecuadamente las políticas preventivas.

En el año de 2007 fueron registrados 16.528 adolescentes privados de libertad, significando un aumento del 4.7% (cuatro coma siete por ciento) de aumento con respecto al año anterior (2006).

A su vez se identificó cerca de 685 adolescentes en las cárceles del sistema de adultos, distribuidas en 8 (ocho) Estados de la Federación⁷⁵.

Un nudo gordiano en los sistemas de ejecución de sanciones lo

75 ABDALA, Darío y PULIDO, Nora (Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia, Argentina), NICODEMOS, Carlos (Associação Nacional Dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente: ANCED, Brasil), CÁCERES, Soledad (Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia: CDIA, Paraguay) y PEDERNERA, Luis (Comité de los Derechos del Niño, Uruguay); “Audencia regional ante la CIDH. Situación de Niñas, Niños y Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal en los países del MERCOSUR”, Informe presentado en la CIDH, Washington, D.C., 28 de octubre de 2008.

tenemos en las condiciones en que se lleva adelante la privación de libertad, con centros de detención en donde la matriz común es la ausencia de propuestas socioeducativas, que tornen menos violento el encierro, así como la presencia constante de algún tipo de trato inhumano o degradante, medicación psiquiátrica compulsiva, falta de agua potable, falta de asistencia médica, hacinamiento, algunos lugares en donde no están separados los niños de los adultos y ausencia de mecanismos para denunciar y proteger a los niños de situaciones de abuso. Este es parte del paisaje de la situación a la que es expuesta la infancia en conflicto con la ley de nuestra región.

Todo lo anterior, sumado a que los lugares de detención están extremadamente deteriorados, a que tienen déficits estructurales graves y a las muertes de niños presos en hechos poco claros (como en Panchito López en Paraguay, en la FEBEM en San Pablo y el incendio en el Centro de Rehabilitación Conductual Tiempo de Crecer de Puerto Montt en Chile), son ejemplos de la incapacidad de los responsables de este tipo de políticas de hacer que las cárceles de niños dejen de ser depósitos humanos.

Sobre las condiciones de reclusión en que se encuentran los niños de la región, el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas observa a varios países por las torturas y malos tratos acaecidos durante dicha privación de libertad, así como sobre las condiciones en las que se ejecuta la misma.

10.6. ¿Participación?

El nivel de difusión del concepto “participación” ha sido formidable en la región, pero no necesariamente tiene un correlato en los hechos. Hay experiencias interesantes de participación que se dan en el marco de las nuevas legislaciones, pero todavía la participación no pasa de ser “una moda”, como se expresó en el marco de la presente consulta.

Se ha indicado con insistencia que la participación de la infancia reconfigura la idea de democracia y fundamentalmente de ciudadanía, esta última entendida desde nuestras democracias formales como el momento mágico que ocurre cuando al cumplir determinada edad estamos habilitados para elegir y ser elegidos. Sin embargo, la idea de ciudadanía que construimos a partir de la CDN desafía a pensar desde lógicas que trasciendan el concepto clásico de ciudadanía como “status atribuido a quienes son miembros de pleno derecho de

una determinada comunidad”⁷⁶ acuñado por Marshall y Bottomore en su texto “Ciudadanía y Clase Social”.

El horizonte de democracia se amplía cuando hablamos de ciudadanía de la infancia, al punto que se ha expresado en un momento que “la democracia es buena para los niños y los niños son buenos para la democracia”⁷⁷. En tal sentido debe entenderse a la democracia como un proyecto inacabado y abierto en donde los niños ocupan un lugar central en tanto son existencias enigmáticas que enriquecen y renuevan las experiencias.

Más aún, el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas elaboró recientemente la Observación General N°12 (el derecho del niño a ser escuchado), la cual, como afirma Susana Villarán en la siguiente cita, no implica solamente participar en las políticas relacionadas a la infancia sino participar en la sociedad como un actor más de los que componen la misma. Por tanto, afirma que se debe construir una sociedad que permita ese derecho del niño a ser escuchado, y que el Estado debe ser garante de ello, cosas aún lejanas en la realidad concreta actual de la región:

Otra área todavía de vulneración del derecho a ser escuchados es que los niños y niñas, si bien han tenido avances significativos en la conciencia de que son sujetos de derechos, en sus niveles de articulación, eso es un movimiento y una energía social muy rica de estos 20 años, sigue siendo todavía residual, un poquito pequeño el grupo de niños y niñas que asumen este liderazgo, este protagonismo, y se insertan en redes de participación, que buscan incidir en la sociedad en su conjunto y no solamente en aquellos asuntos que tienen que ver con la infancia. Entonces esta es otra de las cuestiones que debería ser profundamente tomada en cuenta, porque para ello se requiere, como dice la Observación General N°12, de una atmósfera, de un encuadre. La Observación General N°12 –el derecho del niño a ser escuchado- es fundamental; no es solamente participar en las políticas relacionadas a la infancia sino que los niños tienen que colocar la voz del niño en una sociedad polifónica. Es imposible

76 MARSHALL, T. H. y BOTTOMORE, Ton; *Ciudadanía y Clase Social*, Editorial Losada, Buenos Aires, 1998, p. 37.

77 BARATTA, Alessandro; “La niñez como arqueología de futuro”, en *El Derecho y los Chicos*, BIANCHI, Ma. Del Carmen (comp.), Espacio Editorial, Buenos Aires, 1995, p. 19.

que la voz del niño y la niña no estén presentes. La sociedad democrática es una sociedad polifónica y entonces hay que hacer esfuerzos por construir una sociedad que permita, y el Estado que se haga garante de ese derecho a ser escuchado y eso es todavía un tema que está en pañales en el hemisferio. *(Susana Villarán, Informante calificada)*

Para lograr avanzar en ampliación y cualificación de posibilidades y ámbitos de participación, es necesario propiciar experiencias de interlocución genuina entre niños, niñas y personas adultas, en donde las experiencias, saberes y propuestas de los niños y las niñas puedan ser expresadas, escuchadas, interpeladas y reconocidas de manera que no solamente aporten a su propio desarrollo, sino también al de sus entornos cotidianos y comunidades. *(UNICEF Colombia)*

Pero poco se ha avanzado en prácticas concretas, sino que muchos son espacios formales que generalmente se hacen para convocar a los medios de comunicación, que dan réditos al adulto (el caso típico en toda la región es convertir a los niños en parlamentarios por un día), sin mucho impacto en la gestión cotidiana del gobierno de la familia, la escuela o el barrio, y que reproducen las formas tradicionales de participación generalmente representativa delegada. La última palabra y el poder de decisión terminan, en la mayoría abrumadora de los casos, en el adulto. En tal sentido se indicó:

No hay muchos avances, ya que no existen canales de participación efectivos que provengan del Estado para la participación de los niños y niñas. Es por ello que estas demandas estallan, a veces, de formas poco pacíficas, a través de manifestaciones y actividades relacionadas, que generalmente terminan con la intervención de la Policía. *(Foro Chileno por los Derechos de la Infancia, Chile)*

...algunas leyes lo que han provocado es limitar el ejercicio de la participación, expresión e incluso tránsito de los adolescentes. Los espacios de participación son pseudo-espacios sin seguimiento y participación real, es más decorativa. La sociedad civil a través de la Red trata de hacer algo al respecto con serias limitantes porque aún prevalece el tema de no ceder poder de parte de los adultos. *(Red para la Infancia y la Adolescencia, El Salvador)*

Se carece aún de los marcos jurídicos y metodológicos apropiados

que otorguen otros sentidos a la participación infantil, más allá de la simple expresión abriendo la posibilidad de influir en las decisiones que les afectan tanto en la vida cotidiana familiar, escolar y comunitaria, como en las de la vida social y política. Por otra parte, poco se estimulan las formas organizativas que permitan a niñas, niños y adolescentes actuar colectivamente en la promoción de su visión y propuestas desde los espacios de cotidianidad en los que se desenvuelven. (*Red por los Derechos de la Infancia en México, México*)

...la participación de los chicos y chicas en asuntos que los vincula es poca, casi nula, por ejemplo cuando quieren aumentar las penas “por delitos” toman decisiones únicamente desde el punto de vista de los adultos, los afectados no tienen voz. (*Grupo Inspiración Juvenil - Colón, Panamá*)

En el mismo sentido, Manuel Martínez (Informante calificado), plantea que las autoridades oyen más a los niños, pero que no está claro en qué medida su opinión es tomada realmente en cuenta en el momento de la toma de decisiones, y pone el siguiente ejemplo: .

En el Ecuador hay un esperanzador movimiento de niños, niñas y adolescentes; hay un buen número de Consejos consultivos a nivel local; hay un Consejo Nacional Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes elegido democráticamente; hay la construcción de Códigos de Convivencia en varios establecimientos educativos con la participación directa de los niños; hay mucha presencia de los niños en los medios de comunicación. Falta conocer la “real incidencia” de su palabra en la vida cotidiana y política del país. (*Manuel Martínez, Informante calificado*)

Asimismo, otro de los informantes calificados, entre otros aportes, hace la aclaración de que existe una confusión entre metodologías de participación y la garantía del derecho a la participación como un derecho fundamental:

Considero que el reconocimiento y la garantía de la posibilidad de la niña, niño y adolescente a ser oído y a que sus opiniones sean consideradas, como un derecho de participación proactiva (art.12 – CDN), es de cierta forma el punto central y más avanzado e innovador de

la CDN. Y también el que más sufre resistencias de la sociedad civil y de los niveles de gobierno para su incorporación a la legislación, a las prácticas político-administrativas de la Administración Pública y a los procesos y procedimientos judiciales. Los discursos teóricos y las prácticas públicas, comúnmente, son hegemónicamente “adultocéntricas”. Hay asimismo una gran confusión entre “metodologías de participación” (protagonismo) y la garantía del derecho a la participación como un derecho fundamental (Derechos Humanos).⁷⁸ (*Wanderlino Nogueira Neto, Informante calificado*)

Quizás una de las experiencias innovadoras y ricas sobre participación y protagonismo de la infancia esté en los grupos de niñas, niños y adolescentes trabajadores organizados. Son organizaciones que se gestaron muchos años antes de que la CDN existiera y que en pequeña o gran medida están presentes a lo largo de la región. Son la prueba de que mediante la autoorganización se pone en movimiento todo lo que se ha conceptualizado en torno a la participación. De todos modos, siguen siendo pocas las experiencias de movimientos de niños creados y guiados por ellos mismos:

Aunque ha habido como mencionaba avances muy importantes en la región respecto a la participación de la niñez (...), son los que menos han tenido la opción de contar con espacios y estrategias reales de una participación no manipulada y por tanto respecto de quienes hay las mayores oportunidades de avances significativos. Es cierto que la acción cotidiana de niñas y niños desde sus más tempranas edades, en el seno de sus familias, en las instituciones educativas y en los espacios comunitarios han jugado un papel importante para que imaginarios y representaciones como un sujeto vacío e informe, que debe ser formado por los adultos, como un pre-ciudadano, como un proyecto de adulto, etc., haya cambiado con las consiguientes transformaciones en prácticas cotidianas. Pero movimientos de niños y de adolescentes, gestados y orientados por ellos y que cuenten con el reconocimiento y apoyo de los adultos y de la sociedad, son aún procesos escasos en la región. (*Alejandro Acosta, Informante calificado*)

Mientras tanto, desde Cuba se plantea una experiencia diferente:

78 Traducido del portugués.

Los niños/as conocen sus derechos, tienen voz y voto en sus asambleas pioneriles, las cuales se efectúan sistemáticamente a nivel de aula, en cada una de sus escuelas y en ellas tienen la oportunidad de elegir a sus dirigentes infantiles y decidir sobre sus cuestiones fundamentales.

Además, cada determinado período organizan un Congreso Nacional en el que se reúnen con los altos dirigentes del país y les presentan sus demandas y solicitudes, bajo el imperativo del guía espiritual y humano de los cubanos, nuestro José Martí quien dijo nada menos que en el año 1889: “Así queremos que los niños de América sean: hombres que digan lo que piensan, y lo digan bien: hombres elocuentes y sinceros”. (*Consejo de Iglesias de Cuba, Cuba*)

Si bien en la Convención se dice que los niños, niñas y adolescentes tienen el derecho a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que los afectan, y que también tienen derecho a que se tengan debidamente en cuenta sus opiniones, a continuación encontramos las opiniones relevadas de algunos de los grupos de niños organizados, acerca de si creen que esos derechos se cumplen en la realidad, por qué, y las recomendaciones que tienen al respecto.

En algunos casos no se cumplen, tanto en la familia, en la sociedad, y hasta en la misma formulación, diseño o ejecución de políticas a favor de la infancia por parte de las autoridades de los gobiernos locales, regionales donde no nos toman en cuenta ya sea en el presupuesto participativo, en la modificación del código del niño, niña y adolescente o en colectivos interinstitucionales que se crean para ver el tema de infancia. Creemos que aun nos ven como menores de edad carentes de conocimiento, incapaces para poder participar opinando o asumiendo alguna responsabilidad o en otros casos por temor a nuestras propuestas. (*Adolescentes Trabajadores Organizados Colibrí, Perú*)

No se cumple, nos permiten participar y dirigen los adultos lo que vamos a decir, y cuando decimos nuestra opinión se enojan, otras no nos reciben. Hace 2 años fuimos a buscar al Presidente de la República y no nos recibió. Otras autoridades nos escuchan pero no resuelven los problemas. (*Red Voz de la Niñez, Panamá*)

No se cumplen por que no hay suficientes espacios de participación y protagonismo para los niños, niñas y adolescentes y no basta con las consultas. El protagonismo de los niños, niñas y adolescentes se ve afectado cuando los fines de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales no basan su filosofía y mística de trabajo en el interés superior de los niños, niñas y adolescentes. (*Fundación Nueva Vida Pro – Niño de la Calle, El Salvador*)

- * Es importante mencionar que los niños, niñas y adolescentes han tenido una apertura evidente en este Gobierno. Nuestra opinión en ciertos espacios se ha tomado en cuenta, como en el caso de la nueva Constitución.
- * El Movimiento Nacional y el Consejo Consultivo ha podido fortalecerse gracias al apoyo de varias instituciones como el Foro por la Niñez y Adolescencia, El Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia y otros, como organismos que trabajan para garantizar nuestra participación y nuestros derechos.
- * En muchos otros temas nuestra opinión aún no ha sido tomada en cuenta.

Hay muchos avances que se han dado por la movilización propia de NNA; en esto se ha dado el apoyo principalmente de algunas organizaciones.

Si bien tenemos nuevos espacios de participación, no se ha generalizado el consultarnos en diferentes temas.

En los centros educativos es donde falta mayor consulta, debemos definir la convivencia en la escuela y el colegio con mayor participación de niños, niñas y adolescentes. Los maestros no saben cómo hacerlo y no creen que sea necesario. Ahora que en nuestro país se dispone la construcción colectiva de los códigos de convivencia, es una oportunidad para desarrollar el derecho a expresar nuestras opiniones pero en muchos colegios no se cumple con la disposición, la convivencia debe definirse entre todos y todas. Los medios de comunicación deben apoyar estos procesos. (*Movimiento Nacional y Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes de Ecuador, Ecuador*)

Consideramos que a muchos niños, niñas y adolescentes se les permite que expresen su opinión pero esa opinión no se les toma en cuenta al momento de la toma de decisiones, es decir es una opi-

nión solamente y no trasciende no se les da la importancia que debe. (*Red Nacional de Niñas y Niños de El Salvador, El Salvador*)

En lo que conviene se les da participación, pero la mayoría de las veces es manipulada, esa participación no es real.

Tenemos que hacer una cultura de la participación real desde los pequeñitos y a nivel familiar. (*Asociación Fe y Alegría, El Salvador*)

- * Existen esfuerzos importantes de parte de algunas Entidades Públicas, ONGs, Organizaciones de Niños, para que se escuchen las opiniones de los niños, niñas y adolescentes.
- * Se realizan eventos donde los niños, niñas y adolescentes opinan, sugieren propuestas, etc., pero en la práctica no se llegan a ejecutar (quedo para la ceremonia).
- * Hay espacios donde hay una resistencia subjetiva para aceptar, reconocer las opiniones de los niños, niñas y adolescentes (en la familia, en las Escuelas)
- * Algunos medios abren espacios para los niños, niñas y adolescentes, pero no son ellos los protagonistas.
- * Para Revertir esta situación es necesario:
 - Fortalecer las organizaciones de niños, niñas y adolescentes.
 - Desarrollar diferentes acciones para que las opiniones de los niños, niñas y adolescentes puedan ser escuchadas y tomadas en cuenta.
 - Los niños, niñas y adolescentes deben conocer sus contextos, la temática de la niñez, desarrollar su espíritu crítico, para desarrollar su conciencia ciudadana. (*Organización Vichama, Perú*)
- * No se cumplen.
- * El derecho a expresar la opinión, en algunos lugares se respeta este derecho y en otros lugares No por ejemplo en los colegios y en nuestras casas no se respeta por que somos chicos y se supone que los adultos siempre tienen la razón y si pedimos ser escuchados se nos castiga muchas veces diciéndonos que somos irrespetuosos. Pero también reconocemos que lugares y espacios que se están donde ellos pueden opinar, expresar y organizarse por sus intereses.
- * Que los niñ@s se organicen, se unan, planteen sus demandas a los adultos en general, autoridades, insistir, denunciar a través

de los medios de comunicación, marchas, ir donde la Presidenta. (*Red de Infancia y Juventud, Chile*)

Con respecto a si el gobierno y las organizaciones no gubernamentales de sus países los han escuchado y han tomado en cuenta sus opiniones cuando preparan los Informes que mandan al Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, algunos grupos de niños organizados nos explicaron lo siguiente:

Si se han hecho grandes esfuerzos en comparación a como estábamos antes de la CDN, pero no es tan real, la participación. Se debe mejorar la participación para esos informes, para que sea mas democrática, real y participativa. (*Asociación Fe y Alegría, El Salvador*)

Hace falta que el gobierno nacional y los gobiernos locales, tengan mecanismos de consulta de manera permanente. No hemos trabajado en la elaboración de informes, no se nos ha considerado para eso. Hay un informe que se está presentando actualmente y hemos participado en un taller para su elaboración.

Trabajamos con algunas organizaciones que apoyan y sostienen el cumplimiento de los derechos, especialmente el de participación.

Los Consejos Consultivos, ni en lo nacional ni en lo local, han alcanzado todavía la importancia que deben tener. (*Movimiento Nacional y Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes de Ecuador, Ecuador*)

Que tengamos conocimiento el gobierno no toma en cuenta la opinión de organizaciones de niños, niñas y adolescentes ni de la sociedad civil para elaborar el informe y las ONG hacen un esfuerzo pero poco se visibiliza la opinión de niños, niñas y adolescentes organizados en los informes del gobierno. (*Red Nacional de Niñas y Niños de El Salvador, El Salvador*)

El Gobierno no pregunta. Las ONGs nos preguntan a través de encuestas. (*Red de Infancia y Juventud, Chile*)

A nivel de ONGs sí, pero a nivel gubernamental muy poco. (*Fundación Nueva Vida Pro – Niño de la Calle, El Salvador*)

Mayormente las ONGS que trabajan a favor de la infancia, se compromete a promover nuestra participación y a defender nuestros derechos invitándonos a formar parte de sus acciones y/o propuestas que elaboran. (*Adolescentes Trabajadores Organizados Colibrí, Perú*)

Son las ONGS que trabajan con Niños las que se esfuerzan por hacer que las opiniones de los niños, niñas y adolescentes sean escuchadas y tomadas en cuenta para los informes. (*Organización Vichama, Perú*)

10.7. VIH-SIDA

A pesar de los progresos parciales habidos en el tema VIH/SIDA, como explica Nils Kastberg, hay aún problemas en llegar a tiempo con la información para que los adolescentes sepan cómo se transmite el VIH y cómo pueden protegerse, y en ese sentido menciona que hay un déficit de acceso universal a la información.

Una cuarta área en donde sí hemos tenido un progreso parcial es en los temas de VIH-SIDA. Lo que queríamos asegurarnos era que los niveles de VIH que estamos teniendo en la región no se conviertan en niveles africanos, y logremos frenarlo a tiempo. Creo que en lo que es el test del embarazo, el test para reducir, digamos, la transmisión vertical, allí hemos logrado progresos. Donde estamos retrasados es en todo el aspecto de la prevención desde el punto de vista de información, de llegar con información que proteja a tiempo, lograr que adolescentes realmente sepan cómo se transmite el VIH, cómo poder protegerse, etc. (*Nils Kastberg, Informante calificado*)

A su vez, entiende que el déficit de tratamiento ha mejorado, pero que aún hay rupturas en el acceso a medicinas. Considera que el objetivo primordial debería ser lograr el acceso universal a la prevención, tratamientos, servicios y cuidados, como explica a continuación:

El objetivo primordial desde un punto de vista de derechos en el contexto del VIH, es lograr acceso universal, no como los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La meta desde una perspectiva de derechos tiene que ser acceso universal a todo lo que es prevención, tratamiento, servicios y cuidado, en los temas de VIH.

El déficit de tratamiento está mejorando, en estos últimos años ha mejorado significativamente. Sin embargo todavía el déficit se esconde en los detalles, en el sentido que tenemos rupturas en el acceso a medicinas. Hay períodos en muchos países, incluso con muy buenos recursos, interrupción en la cadena que asegure que una persona tenga el cóctel completo.

Tenemos también el gran déficit, como mencioné, en lo que es el acceso universal a la información. Allí la iniciativa de Agosto del año pasado que reunió a Ministros de Educación y de Salud para impulsar este tema, sigue estando principalmente como una firma en papel y no una realidad que se está implementando, y bueno, es el problema general: nos ponemos de acuerdo en las políticas, firmamos lo que tenga que firmarse, pero después nos lleva tiempo implementar eso. (*Nils Kastberg, Informante calificado*)

10.8. Migración

El tema de la migración es otro de los problemas que afecta a los derechos del niño en la región que emergió principalmente de los informantes calificados del grupo focal y de otros informantes calificados, algunos de los cuales citamos seguidamente:

Yo creo que los temas migratorios pertenecen a otro de estos grandes temas que generan muchas amenazas a la niñez y a su protección. (*Nils Kastberg, Informante calificado*)

El tema de la migración es muy serio y complicado y considero que los gobiernos deben ser más enérgicos en la defensa de sus ciudadanos frente a las políticas migratorias europeas y norteamericanas. Nuestros países deberían ser más solidarios y no ser la “primera” pared con la que se estrellan nuestros nacionales. (*Manuel Martínez, Informante calificado*)

El cuidado y la protección especial a la niñez de ascendencia haitiana: Todavía no se cuenta con estadísticas fiables sobre los niños y niñas de ascendencia haitiana, en condición de refugiados, tomando en consideración que una gran proporción no puede disfrutar de todos los derechos consagrados en la Convención. Como parte de las recomendaciones emanadas del Comité, existe preocupación

por sus documentos provisionales de identidad que les sitúan en una situación jurídica incierta y aumenten el riesgo de explotación, abuso y devolución. (*Coalición de ONGs por la Infancia en la República Dominicana, República Dominicana*)

10.9. Indocumentación

Aún hoy existe una gran cantidad de niños que junto a sus familias mantienen el estatus de indocumentados, coartándose su derecho a la identidad así como el goce de muchos otros de sus derechos fundamentales, como se explicita a continuación:

Aún existe una gran cantidad de niños y niñas que junto a sus familias mantienen el estatus de indocumentación y no pueden ejercer plenamente su Derecho a la Identidad, debido a problemas con su identificación legal y a la limitada disponibilidad de recursos económicos por parte de la Corte Nacional Electoral, organismo responsable del registro de los nacimientos. (*Defensa de Niños y Niñas Internacional - Bolivia, Bolivia*)

Registro de nacimiento: Tras la matriculación de los niños y niñas que carecen de un certificado de nacimiento -lamentablemente tan sólo hasta el 6º grado- existe la preocupación de que los niños(as) no registrados(as) puedan enfrentar problemas cuando deseen utilizar servicios y recursos que deben ser accesibles a toda la infancia. (*Coalición de ONGs por la Infancia en la República Dominicana, República Dominicana*)

A la niñez refugiada se le niega su derecho a la identidad porque no se permite el registro de estos nacimientos. (*3ra Mesa de Reflexión sobre el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia, Panamá*)

10.10. Tema ambiental y cambio climático

El tema ambiental y el cambio climático, y su impacto sobre la infancia, son otras de las cuestiones que surgen del estudio. Susana Villarán y Nils Kastberg lo plantean claramente del siguiente modo:

El tema ambiental y su efecto sobre los niños es un gran desafío, en momento de cambio climático. Los niños y las niñas son las prin-

cipales víctimas de los desastres naturales. Y ese es un tema absolutamente invisibilizado. Es como que el niño y la niña no tienen derecho al agua, a vivir libres de desechos tóxicos. Tenemos problemas de niños contaminados con plomo en nuestro país, es algo monstruoso, que limita sus capacidades de desarrollo integrales de maneras brutales, en contextos de inversiones en hidrocarburos y de otro tipo. Y también el tema del aire y del agua. La anemia infantil se explica por la falta de agua, y la anemia produce desnutrición crónica. Entonces ahí tenemos un problema. El tema ambiental y el cambio climático, o sea, los derechos del niño en el ámbito ambiental son fundamentales. También es una política universal. (Susana Villarán, *Informe calificado*)

... todo aquello que está vinculado al cambio climático, comportamientos de vida, etc., yo creo son las nuevas áreas en donde tenemos que reforzar la perspectiva de derechos en la región. (...) por ejemplo, tenemos que establecer que cada niño, cada niña, nazca y crezca con una conciencia del medio ambiente mucho mayor que los adultos. (Nils Kastberg, *Informe calificado*)

10.11. Desastres naturales y falta de preparación adecuada para ellos

Otra de las amenazas para el cumplimiento de los derechos del niño, según plantea Nils Kastberg, son los desastres naturales y la falta de políticas públicas integrales para enfrentarlos, en donde todas las instituciones y los actores estén preparados adecuadamente. Al respecto plantea el ejemplo del “Huracán Mitch” en Honduras, y en ese sentido afirma que el país hoy está peor preparado para un huracán de ese tipo que antes del paso del “Huracán Mitch”.

Otras de las amenazas, por supuesto, son las emergencias. Vimos que “Mitch” hace 11 años tiró para atrás Honduras en un 8% del PIB. En los estudios que se hicieron en el último año, si hoy viniera el “Mitch”, Honduras está peor preparada que hace 8 años para un “Mitch”.

Una emergencia de cierta magnitud como el “Iván” en Granada, que destruyó todo menos tres escuelas, puede tirar atrás todo el desarrollo que hayamos logrado, todo el piso que podamos haber establecido, si

no tenemos una perspectiva de prevención de desastres mucho más fuerte, como parte integral de la política pública, no por una institución de emergencia, sino por cada una de las instituciones: las escuelas, las instituciones sociales, todos los actores tienen que tener una política de prevención de desastres naturales. Estar preparados para desastres naturales. (Nils Kastberg, *Informante calificado*)

10.12. Falta o bajo nivel de coordinación de las agencias estatales

Otro de los problemas encontrados es la falta de coordinación de las agencias estatales, o el bajo nivel de la misma en la ejecución de sus políticas, programas y acciones de promoción y protección de los derechos del niño. Compartimos al respecto las siguientes citas:

Bajo nivel de coordinación de las acciones de promoción y protección de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes. (Wanderlino Nogueira Neto, *Informante calificado*)

En términos generales existe una falta de articulación entre las políticas públicas intersectoriales, además de:⁷⁹

- * La persistencia de fragmentación e incoherencia de las leyes y otros instrumentos jurídicos y administrativos frente al marco convencional.
- * La débil articulación de las políticas públicas y la carencia de evaluaciones del impacto de las mismas en la vida de la infancia.
- * Los confusos procedimientos de tutela y custodia de niñas y niños.
- * La deficiente procuración de justicia para niños y niñas.
- * La escasez de investigaciones sobre la situación de la infancia en la ciudad y sus delegaciones.
- * Carencia de un enfoque de Derechos de la Infancia.
- * Algunos aspectos que debilitan las políticas públicas en el tema de la infancia son el presupuesto y la falta de información estadística específica que permita realizar mejores políticas públicas. (*Red por los Derechos de la Infancia en México, México*)

79 *Diagnóstico de los Derechos de Niños y Niñas en el DF. Agenda de política pública para infancia en el DF, México, REDIM, 2007, p. 19.*

10.13. Mecanismos de protección frente a la violación de derechos

También se ve como un problema que no se han desarrollado suficientes mecanismos de defensa de derechos de la infancia (como el Ombudsman). Muchas veces los existentes, es decir, los sistemas previstos para los adultos, siguen siendo ajenos a las temáticas de infancia. En ese sentido, el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas realiza Observaciones Finales a varios países de la región por la falta de mecanismos de monitoreo independientes (Ombudsman o Instituciones Nacionales de Derechos Humanos).

10.14. Falta de datos oficiales

Emerge también como un problema identificado por los diferentes actores consultados la existencia de débiles mecanismos estatales para la búsqueda de información y construcción de indicadores, y la falta de datos oficiales desglosados, confiables y sistematizados.

Falta de datos e información oficial confiable y sistematizada. (*Wanderlino Nogueira Neto, Informante calificado*)

No se cuenta con la información estadística suficiente para mostrar la situación real de la infancia. La información se presenta de manera esporádica, lo que dificulta un monitoreo y evaluación de las políticas públicas dirigidas a infancia. (*Red por los Derechos de la Infancia en México, México*)

No existe un sistema de indicadores claros que permitan evaluar el avance o disminución de la violencia en contra de la niñez y adolescencia. (*Red para la Infancia y la Adolescencia, El Salvador*)

La falta de verdaderos sistemas de recolección y validación de información sobre la niñez (...) es un serio problema que no permite medir con efectividad los resultados. (*Red Nacional de Apoyo a la Niñez y Adolescencia en Panamá, Panamá*)

En ese mismo sentido, el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas realiza Observaciones Finales a varios países de la re-

gión por la inexistencia de datos desglosados, acerca de lo cual presentamos a continuación sólo dos ejemplos.

A pesar de algunas mejoras introducidas en el sistema de reunión de datos, el Comité sigue preocupado por la inadecuación de los mecanismos existentes para recopilar, sistematizar y analizar datos estadísticos desglosados sobre los niños y adolescentes. En particular, lamenta la falta de datos sobre la educación, los niños con discapacidades, los niños que necesitan protección especial y los niños indígenas. (*Comité de los Derechos del Niño, Observaciones Finales a Bolivia, CRC/C/15/Add.256, 11 de febrero de 2005*)

El Comité nota la gran cantidad de datos estadísticos que se proporcionan en el informe y en las respuestas por escrito a la lista de cuestiones. No obstante, lamenta que no exista un sistema nacional para recopilar datos desglosados sobre todos los ámbitos de la Convención, lo que limita la capacidad del Estado Parte de adoptar políticas y programas adecuados, en particular de prevención y lucha contra la violencia contra los niños. (*Comité de los Derechos del Niño, Observaciones Finales a Brasil, CRC/C/15/Add.241, 3 de noviembre de 2004*)

10.15. Incorporación del lenguaje de la Convención, pero impacto limitado en las prácticas

Como hemos visto, en este tiempo en la región se asistió a un proceso fuerte de instalación del discurso de los derechos del niño. Hoy todas nuestras acciones, programas, planes y documentos comienzan resaltando al niño como “sujeto de derechos”, su “interés superior” o la “participación protagónica”, aunque esto no siempre tiene un correlato en las prácticas. Las institucionalidades en general han removido de sus denominaciones la palabra “menor”, sustituyéndola por niño, niña u adolescente, desterrando el lastre estigmatizante que portaba el término al utilizarlo. Sin embargo, han sido pocos los países de la región en donde el cambio de denominación vino acompañado de cambios estructurales en las institucionalidades pensadas originalmente para los hijos de los pobres, abandonados o delincuentes. El impacto retórico de los derechos del niño se visualiza mejor en términos de lo políticamente correcto. En tal sentido se eliminó toda referencia a palabras y conceptos que estuvieran vinculados o pudiesen ser asociados al viejo paradigma tutelar.

Es así que desde la aprobación de la CDN se ha ido incorporando el lenguaje de los derechos humanos de la infancia, pero se plantea como un problema que tuvo un impacto limitado en las políticas públicas y en el diseño de Sistemas de Desarrollo Integral con inversión de recursos, como se explican los siguientes informantes calificados:

Latinoamérica es sin lugar a dudas una de las regiones del mundo en las cuales la perspectiva de derechos y la CDN se han posicionado más en el discurso social y se ha logrado un importante nivel de reflexión conceptual al respecto. Esto sin lugar a dudas es un avance y ha implicado cambios en prácticas, sin embargo, los cambios en dichas prácticas distan mucho de lo esperado en las declaraciones legales, en los discursos de las políticas y en las teorías. La brecha entre la teoría y la práctica es aún enorme. *(Alejandro Acosta, Informante calificado)*

La tendencia que ha seguido a las reformas legales se manifiesta por la diversidad y consistencia de los obstáculos que se identifican en la implementación de estas normas respecto de las prácticas institucionales. Lejos estamos por consecuencia de pretender analizar las políticas públicas sólo desde el texto de las nuevas leyes y en cambio advertir que globalmente las políticas públicas destinadas a la niñez y la adolescencia recogen muy débilmente el enfoque de derechos en sus diferentes planos programáticos. Otro registro que evidencia estos obstáculos se encuentran en la insuficiente e inadecuada inversión pública en la materia. *(Norberto Liwski, Informante calificado)*

10.16. Insuficiente asignación de recursos para la infancia y falta de voluntad política

Específicamente, también emerge como problema la insuficiencia o la falta de asignación de recursos para la infancia y la voluntad política para hacerlo, considerando que la infancia sufre gravemente las consecuencias de las limitaciones presupuestarias y la distribución desigual de los ingresos. También se plantea específicamente la falta de presupuestos y voluntad para implementar los Planes Nacionales de Acción, los cuales en muchos casos no se ejecutan. Citamos sólo un par de casos sobre este tema, el cual ya se ha mencionado reiteradamente en el correr del presente informe.

Pese a que se han aumentado los gastos sociales, las asignaciones presupuestarias destinadas a los niños continúan siendo insuficientes, en particular en el ámbito de la salud y la educación. (*Red por los Derechos de la Infancia en México, México*)

[Es un retroceso] la disminución de presupuesto a las instancias garantes del cumplimiento de los Derechos de la Niñez y Adolescencia. (*Coordinadora Institucional de Promoción por los Derechos de la Niñez, Guatemala*)

Uno de los problemas fundamentales para la atención de los problemas de la niñez en cuanto a la asignación de presupuesto se refiere es que:

Se desconoce los montos asignados al cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes dentro del presupuesto nacional del gobierno, sin embargo, se conocen leyes y programas estancadas por falta de recursos económicos. No existe una voz que demande presupuesto para la implementación de los derechos de la niñez. (*3ra Mesa de Reflexión sobre el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia, Panamá*)

Asimismo, el propio Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas ha observado a los Estados por estos temas, como se da cuenta seguidamente.

El Comité toma nota de los esfuerzos actuales del Estado Parte, junto con otros países, para lograr reducir la carga de la deuda, así como del estudio realizado en 2002 por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y el UNICEF, según el cual una de las principales causas de la pobreza en Nicaragua era la distribución desigual de los ingresos. El Comité, que también tiene en cuenta que el gasto social no parece ser proporcional al crecimiento económico comunicado por el Estado Parte, expresa preocupación por la aparentemente insuficiente voluntad política de aumentar el presupuesto para programas y políticas destinados a la infancia, la cual sufre gravemente las consecuencias de las limitaciones presupuestarias y la distribución desigual de los ingresos. Preocupa también al Comité que los acuerdos de libre comercio que se están negociando actualmente puedan tener efectos negativos sobre las configuraciones presupuestarias para servicios sociales. (*Comité de los Derechos del Niño, Observaciones Finales a Nicaragua, CRC/C/15/Add.265, 21 de septiembre de 2005*)

El Comité observa con preocupación que en las asignaciones presupuestarias para los niños, en particular para las políticas públicas de protección de los derechos, para servicios sociales y para educación, no son suficientes para asegurar la observancia de los derechos de todos los niños. También es motivo de preocupación la escasa proporción del presupuesto destinada a los servicios sociales. (*Comité de los Derechos del Niño, Observaciones Finales a Argentina, CRC/C/15/Add. 187, 9 de octubre de 2002*)

Y por último, como hemos adelantado previamente, uno de los informantes calificados puntualiza que el presupuesto público está contribuyendo a las disparidades en vez de disminuirlas, cuando éste debe ser un instrumento que ayude a disminuir disparidades:

Si miramos a toda la gama derechos que tenemos que proteger, creo que hay una serie de amenazas al logro de estos derechos: el primero y principal (...) es establecer las políticas, el reconocer disparidad, el reconocer que el presupuesto público contribuye a disparidades en vez de disminuirlas, y que tiene que ser un instrumento que ayude a disminuir disparidades. Hemos mejorado las cosas pero no hemos reducido la disparidad, o sea, no hemos ido estableciendo el piso. Tenemos que poner mucho más énfasis en la eficiencia de la utilización de esos recursos, y en qué medida llegan hasta el nivel local, a la Municipalidad, a la Comunidad, no sólo a todos los niños, sino a cada uno de ellos. (*Nils Kastberg, Informante calificado*)

10.17. Institucionalidades débiles y prácticas aún permeadas por lo tutelar

Uno de los desafíos que hace emerger la CDN es el desarrollo de instituciones coherentes con sus principios. En estos años se fueron delineando algunos aspectos acerca de lo que debería contener una estructura pensada a partir de un enfoque centrado en el niño o de derechos. En esa línea se pone sobre la mesa la cuestión de la corresponsabilidad social, en tanto la cuestión de la infancia y sus derechos es compartida en términos de responsabilidad por los Estados, las comunidades y las familias.

En tal sentido, el paradigma de responsabilidad varía sustancialmente en relación al viejo esquema en el cual todo lo que le ocurría al niño era pura y exclusivamente reprochable a su familia. Comienzan

a tallar responsabilidades que están vinculadas pero que tienen en el Estado a su principal garante. Desde allí la comunidad y la familia comparten y son garantía de derechos.

En la región ha habido casos interesantes de institucionalidades desarrolladas a partir de conceptos como la descentralización, municipalización y gestión de la comunidad y los niños de las políticas hacia la infancia. Paraguay es un caso interesante de nueva institucionalidad⁸⁰ en esa línea.

En igual sentido desde Bolivia se valoraba como un avance la aprobación de leyes municipales:

La aprobación de la Ley de Municipales en la que se incorporan las Defensorías Municipales de la Niñez y Adolescencia como tuición de los Gobiernos Municipales, acercando más el servicio a la sociedad, en los espacios de poder local. (*Defensa de Niños y Niñas Internacional - Bolivia, Bolivia*).

Pero a pesar de los progresos en desarrollar institucionalidades innovadoras en los últimos años, siguen de todos modos permaneciendo instituciones débiles, institucionalidades que han en general cambiado su denominación despojándose de modos de nombrarlas que forman parte de la llamada ideología tutelar, aggiornándose nominalmente a los nuevos requerimientos, pero que en muchos casos continúan matizadas por el esquema tutelar, y que muchas veces cambian su orientación cada vez que cambian los gobiernos. Es por ello que debería haber acuerdos entre los partidos políticos sobre las institucionalidades, y verlas como políticas de Estado (como por ejemplo lo plantea Nils Kastberg), que trasciendan las gestiones gubernamentales para que no ocurran retrocesos en la aplicación de la CDN, como el que explica la coalición de Bolivia:

Si bien se mantiene el Viceministerio cabeza de sector, en el sub-nivel de Dirección de la Niñez ha habido cambios estratégicos de

80 El Código de la niñez y la adolescencia de Paraguay crea en sus artículos 37 y siguientes una institucionalidad concebida como sistema de protección integral cuya cabeza es una secretaría nacional, un consejo nacional y consejos departamentales con integraciones mixtas de Estado y Sociedad Civil y niños.

forma que ya no tiene dedicación exclusiva para este grupo etéreo mostrando debilitamiento en la estructura nacional.

Se corre el riesgo de fusionar los servicios de defensa, protección y prevención para los Niños, Niñas y Adolescentes con servicios destinados para mujeres y adultos mayores. Significa en la práctica la desaparición de las Defensorías de la Niñez y Adolescencia, sustituyéndola con una plataforma de atención, experiencia impulsada en el municipio de La Paz. (*Defensa de Niños y Niñas Internacional - Bolivia, Bolivia*)

Como vemos a continuación, los informantes calificados son bien claros con respecto a las deficiencias que aún presentan las institucionalidades:

...en los temas de niñez y adolescencia seguimos teniendo una institucionalidad débil, errática, no profesionalizada eficientemente, y no es general a toda la región, pero sí a muchos países. Así que es un desafío. (*Nils Kastberg, Informante calificado*)

Y, con respecto a la institucionalidad, éste es uno de los temas más débiles en la aplicación de las reformas legislativas, junto con la asignación de recursos contracíclicos y sostenidos para financiarlas. (*Alejandro Acosta, Informante calificado*)

La institucionalidad para la infancia, que es la Observación General N°5, que es bien importante, como que se ha ido creando con dificultades. Las políticas públicas son políticas que todavía nos encasillan en compartimentos estancos. No hay una política universal, en la concepción de una política universal. Esa área de políticas públicas, de presupuestos adecuados, de presupuestos por resultados, de presupuestos estratégicos para la infancia, es un tema de una enorme actualidad. Porque tienes el código, se reforma el código (porque en muchos de nuestros países los códigos se están reformando para bien, no necesariamente para mal, porque tuvimos un momento regresivo, son como olas), pero lo que nos falla es en el tema de una institucionalidad adecuada, de políticas públicas en el nivel central, en el nivel local, con perspectiva de derechos del niño. El enfoque tiene que ser de una política pública con enfoque de derechos del niño, y las asignaciones presupuestarias para que esas políticas puedan realmente ser garantes de los derechos. O

sea, estamos hablando de un Estado garante, no estamos hablando de un Estado displicente, de un Estado que se aleja, de un Estado que los invisibiliza, sino de un Estado que es efectivamente garante de sus compromisos. Un Estado garante es un Estado que es activo y que además de ser activo es un Estado que se hace responsable hasta del tema presupuestal. *(Susana Villarán, Informante calificada)*

La formación de los actores encargados de llevar adelante las políticas de infancia es otra de las cuestiones pendientes en la región, dado que las prácticas no han logrado grandes cambios, y siguen estando permeadas por lo tutelar. En tal sentido el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas ha insistido con el tema de la profesionalización del personal que trabaja con niños en los países representados en la REDLAMYC. De hecho, hay sistemas nacionales de protección y promoción de los derechos de los niños, pero aún con una confusa interpretación entre protección y la vía tutelar. Es decir, los aparatos estatales han seguido en muchos casos funcionando en la forma de siempre, en general sin incorporar en las prácticas el enfoque de derechos, avanzando sólo en sus leyes y su discurso. En ese sentido, uno de los informantes calificados nos explica lo siguiente:

Los cambios legislativos, en la mayoría de los países, han sido profundos e importantes. Pasar de un nuevo marco jurídico a las políticas públicas, nueva institucionalidad y mejora sustancial de la inversión pública es un desafío que tardará todavía un buen tiempo en impulsarse y consolidarse. Las prácticas públicas, las culturas institucionales son muy difíciles de cambiar y eso sucede con la manera de construir políticas públicas para la niñez y adolescencia con un enfoque de derechos humanos. Parece un proceso fácil pero “trasladar los derechos humanos de los niños” a legisladores, administradores, técnicos es una tarea titánica. Incluso para los especialistas es difícil muchas veces definir con claridad el sentido que deben tener las políticas, los programas y proyectos desde una perspectiva de derechos. El interés superior del niño es un concepto que en “manos equivocadas” puede causar un impacto negativo, perjudicial en la formulación y ejecución de políticas. Por otro lado, visiones tecnocráticas que no entienden los cambios que se han generado impiden que en niveles medios los cambios se produzcan con la celeridad requerida. *(Manuel Martínez, Informante calificado)*

10.18. Débil difusión de los Estados de los Informes al Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas y de sus Observaciones Finales

Hay deficiencias en los mecanismos para difundir esta instancia quinquenal prevista en la CDN y una débil difusión por parte de los Estados de los informes oficiales y de las Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas.

En ese sentido, las Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas son poco conocidas y difundidas. De nuestra consulta se desprende que los mayores esfuerzos por dar a conocer las mismas han surgido de iniciativas no gubernamentales. Han sido las propias coaliciones, organizaciones y organizaciones de niños quienes han elaborado versiones amigables para que lleguen en un lenguaje entendible a las niñas, niños y adolescentes. La característica ha sido que la sociedad civil, a través de sus acciones, ha sido sustancial para difundir las Recomendaciones y Observaciones frente a Estados omisos en asumir esta tarea.

Consideramos que el nivel de implementación ha sido casi nulo, pues existe entre los funcionarios de gobierno un desconocimiento de dichas observaciones y recomendaciones (*Coordinadora Institucional de Promoción por los Derechos de la Niñez, Guatemala*).

Fue posible desarrollar acciones de presentación pública de las Recomendaciones con diversos sectores del país y sobretodo fue marcada la experiencia por la participación de Niños, Niñas y Adolescentes, quienes se sumaron a la discusión desde las organizaciones y seleccionaron una representación de diferentes partes del país, que acompañaron en una segunda fase este proceso de compartir las Recomendaciones, con un documento de discusión adicional realizado por los niños y niñas. En este proceso de divulgación pública de las Recomendaciones contamos con la presencia, por una semana, de la señora Rosa María Ortiz, del Comité de los Derechos del Niño. A pesar de estos esfuerzos, todavía es visible la necesidad de continuar impulsando la implementación de las Recomendaciones y justo en este momento, como Coalición, nos encontramos acompañando la coordinación de acciones que se impulsan en este sentido, para poder insertar otros sectores de la vida nacional. (*Coalición de la República Dominicana*)

Aún el impacto es muy bajo. No hay divulgación suficiente en las diversas instancias de gobierno y por la sociedad civil organizada, por los Ministerios de Relaciones Exteriores. Los medios jurídicos se cierran a la posibilidad del reconocimiento de esas Observaciones como fuentes de Derecho Internacional y con fuerza vinculante. La población valora en exceso el concepto de soberanía nacional no aceptando que la prevalencia de los principios de los Derechos Humanos haga que el país reconozca el sistema internacional de promoción y protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas.⁸¹ (*Wanderlino Nogueira Neto, Informante calificado*)

10.19. Escaso nivel de implementación de las Observaciones Finales

Se observa un escaso nivel de implementación de las Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas en los países, así como falta seguimiento de los Estados para cumplir con los compromisos asumidos.

Ya se ha indicado la debilidad del mecanismo de presentación de Informes al Comité y de la realización por parte del mismo de Observaciones Finales para medir los avances en la implementación de la CDN. No está previsto que el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas entienda en peticiones individuales ni que pueda a través de su mandato condenar a los Estados.

Al respecto, es bien elocuente la siguiente cita:

El que los países deban rendir cuentas de sus compromisos con la niñez ante el Comité de Derechos de la Niñez es un avance, lo mismo que el hecho de que tales informes puedan ser complementados o controvertidos por los informes desde la sociedad civil de cada país. Sin embargo, tanto en la preparación de los mencionados informes como en la aplicación de las recomendaciones del Comité, se ha caído en muchos países en que es un formalismo más que se llena, pero que no tiene verdaderas implicaciones prácticas.

Por tanto, así como existe un desafío para los países en términos de institucionalidad para la niñez, a nivel internacional se necesita también seguir consolidando estructuras institucionales, estrategias y mecanismos que contribuyan a que realmente se den avances

81 Traducido del portugués.

en la garantía de derechos y rendiciones de cuenta por los actores, con consecuencias exigibles. (*Alejandro Acosta, Informante calificado*)

A modo de ejemplo, desde México así se evalúa el impacto de las Observaciones del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas:

Las Observaciones Finales y Recomendaciones del Comité del último informe periódico presentado por México, examinado en 2006, no fueron implementadas, al igual que las recomendaciones anteriores del Comité. El Gobierno mexicano no manifestó voluntad para dar seguimiento a las recomendaciones ni por tener una estrategia en el cumplimiento de los derechos de la infancia, empezando por la ausencia de coordinación de políticas públicas dirigidas hacia la infancia a través del establecimiento de un Sistema Nacional de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, la implementación real del Programa Nacional de Acción a favor de la Infancia, y la atribución de un presupuesto enfocado a este cumplimiento. (*Red por los Derechos de la Infancia en México, México*)

Seguidamente se presenta otro caso vinculado al impacto de las Recomendaciones y Observaciones del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, que a nivel de Estado se entiende que es muy bajo, aunque al final de la cita vemos puntualmente un ejemplo en donde se tuvo un impacto positivo.

Por lo menos en lo que me ha tocado ver, diría que esas observaciones son conocidas principalmente por gente como nosotros: profesionales de instituciones dedicadas al tema. En nuestro caso, se han trabajado de manera interesante con grupos de niños. A mí me ha tocado preparar documentos y presentarles temas con base en las Recomendaciones, y en Observaciones Generales. Los niños las trabajan muy bien. Pero a nivel del Estado, creo que tienen muy bajo impacto.

En Chile podría citar dos ejemplos diversos:

- * Respecto a la Ley de Responsabilidad Penal de Adolescentes, que entró en aplicación en junio del 2007, pocos meses antes salieron las Recomendaciones al tercer Informe Periódico, y el Comité se mostró preocupado por el endurecimiento de la iniciativa legal, y recomendó enmendar la Ley antes de su entrada en vigencia,

para ajustarla a la CDN y demás instrumentos pertinentes. El Estado procedió a modificar la Ley justo antes de su entrada en aplicación, pero lo hizo en el sentido contrario al aconsejado: endureciendo aún más el sistema creado.

- * Respecto al castigo corporal en el ámbito doméstico, el Comité señaló en esas mismas Recomendaciones que la redacción reformada del artículo 234 del Código Civil seguía siendo ambigua, y parecía autorizar formas de castigo físico. Por tanto, recomendó enmendarlo. Esto se hizo, efectivamente, y se agregó hace un año un párrafo que señala que la facultad de corrección excluye todo maltrato físico o psicológico. (*Julio Cortés, Informante calificado*)

Si bien se anotó la debilidad del mecanismo para lograr fuertes compromisos de los Estados para llevar adelante las Recomendaciones, las coaliciones han señalado la potencialidad de las mismas como herramienta para la incidencia. Al ser observaciones surgidas de una instancia internacional, su utilización para recordar las cuestiones pendientes en materia de derechos del niño tiene un peso simbólico prácticamente incuestionable y son como mojones en la lucha por mejorar las condiciones de vida de la niñez y adolescencia del continente. En ese sentido, veamos a continuación el planteo de una de las coaliciones a modo de ejemplo:

En relación a la implementación de las Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, se han elaborado leyes, políticas, planes y programas que se corresponden con el espíritu de la Convención y dan repuesta a las recomendaciones del Comité. Sin embargo, el presupuesto general de la república no incorpora los recursos para la aplicación de los mismos. (*Federación Coordinadora Nicaragüense de ONGs que Trabajan con la Niñez y la Adolescencia, Nicaragua*)

Susana Villarán, en tanto miembro del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, compartió en el marco del presente estudio una propuesta que han hecho las tres miembros de dicho Comité surgidas de nuestra región para trabajar en los diferentes países, con los diferentes actores involucrados, las Recomendaciones que desde el Comité se le hacen a los Estados, y lo explica del siguiente modo:

Nosotras hemos hecho una propuesta muy concreta de un perfil de lo que pensamos que podría ser -recogiendo las conversaciones con la sociedad civil y nuestra propia observación en la región- de visitas que promocionen la Convención, que trabajen con los distintos sectores del Estado, de la sociedad civil, de la academia, de la manera más capilar que se pueda, las Recomendaciones a los Estados a 2 años, por ejemplo, de haber sido efectuadas, para ver cómo se están implementando, ejecutando, si es que se está haciendo, porque eso sería un mecanismo muy importante. Y trabajar en servir de puentes entre sociedad civil y Estado en América Latina allí donde existan dificultades. Creo que la sociedad civil tiene que aprovechar que tiene tres personas de la región en el Comité, y no dedicarse solamente a invitarnos como miembros del Comité a dar una conferencia sobre un tema, sino que podríamos hacer muchísimo trabajo en terreno. Es una propuesta de las tres. Hay que pensar estratégicamente esta oportunidad que se tiene de tener a tres personas de la región en el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas. (Susana Villarán, *Informante calificada*)

10.20. La OEA y su vínculo con la sociedad civil

Por otra parte, en esta última década las organizaciones y coaliciones han desarrollado una agenda que se abre a otras instancias de contralor. En tal sentido, a comienzos de la década se visualiza un nuevo actor donde canalizar algunas acciones de sensibilización y fundamentalmente de exigibilidad de derechos: el Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos. A lo largo de nuestra región se dan procesos de difusión y aprendizaje acerca de las posibilidades que brinda dicho sistema, y particularmente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Si bien el marco jurídico es otro⁸², aparecen posibilidades de lograr -mediante un mecanismo que puede condenar a un Estado- lo que desde el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas no era posible. El complemento de las acciones se daba en dos niveles: por un lado, el monitoreo desde el órgano creado por la

82 Las acciones de exigibilidad se deben enmarcar en los tratados de la OEA, particularmente en la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), aunque en el año 2002 la Corte Interamericana de Derechos Humanos daba a conocer la Opinión Consultiva número 17 sobre la "Condición jurídica y Derechos Humanos del niño", lo que marcaba un reconocimiento del niño como sujeto de derechos.

CDN, terreno en el cual las coaliciones tenían experticia y experiencia acumulada; y por el otro, la función jurisdiccional desde el lado del Sistema Interamericano, camino que habilitaba la función jurisdiccional a través de la exigibilidad de derechos.

El Sistema Interamericano es muy importante y hay que saberlo usar. Muchas de sus decisiones, con mayor difusión pueden resultar decisivas para la lucha por los derechos de la gente y parar la arbitrariedad de los Estados. *(Manuel Martínez, Informante calificado)*

En tal sentido, desde el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas se siguió con particular interés algunas de las acciones llevadas adelante por las coaliciones de los países del cono sur.

Sin embargo, una debilidad del sistema interamericano de protección de derechos humanos para dar respuestas adecuadas a las violaciones de los derechos del niño es su lento andamiaje que conspira contra uno de los elementos centrales cuando estamos en el terreno de los derechos del niño: la cuestión del tiempo. Los hechos en el caso Villagrán Morales ocurrieron en 1990, se presentaron en la Comisión en 1994 y las sentencias fueron en 1999 y en el 2000. La dimensión temporal es netamente subjetiva, pero en el campo de la niñez se debe prestar especial atención a esta cuestión. Cualquier atraso, por más justificado que esté, conspira contra la efectividad y el respeto a los derechos de los niños.

Los testimonios recogidos de las coaliciones dan cuenta de esta fuerte limitante del Sistema Interamericano en relación a los tiempos que insume su burocracia, así como evalúan una debilidad en el mecanismo de seguimiento del SIDH de algunas de sus decisiones, lo que pone en cuestión la efectividad del mismo para garantizar los derechos humanos de los niños.

Por otra parte, nos parece relevante compartir las siguientes reflexiones de una de las informantes calificadas acerca del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos:

Yo creo que el Sistema Interamericano tiene que mantener una transversalidad de los derechos del niño y la niña en todo su trabajo, tanto en el trabajo de casos, creo que es muy importante, muchas veces cuando se habla de masacres, cuando han llegado casos a la Corte de desapariciones, de violaciones masivas a los derechos

humanos, o de los impactos de las leyes de amnistía y punto final, de obediencia debida, etc., que ya han sido todas levantadas, pero nadie mira al niño o a la niña en esas situaciones. Tampoco a las mujeres (...) Cada vez crecientemente el Sistema Interamericano, desde el caso de los niños de la calle de Guatemala, incorporó la Convención y los estándares de la Convención. La Opinión Consultiva N°17, los casos más recientes de los 4 puntos cardinales, las hermanas y hermanos Cruz. Hay varios casos, muchísimos casos ya han llegado al Sistema. Pero en otros casos que no tienen que ver con infancia específicamente, son permanentemente invisibilizados. Y ese es un tema del litigante, y es un tema en el Sistema, es un problema de la propia Comisión y de la propia Corte. Creo que hace falta que la Relatoría se fortalezca. Los problemas de derechos de la infancia en el hemisferio son problemas que están en uno de los primeros lugares de la agenda, sino en el primer lugar de la agenda de protección integral y de garantías. No tenemos ese lugar institucional dentro del Sistema Interamericano. La Relatoría es un avance muy importante desde que se fundó, es una especie de vigía. Debería ser el ente rector en el Sistema Interamericano de protección de derechos humanos. No ejerce todavía ese nivel de rectoría, pero desde que existió ha avanzado un poco el tema de los derechos de la infancia en el Sistema Interamericano, no hay que decir que no. Ha avanzado, pero se podría hacer muchísimo más, dada la magnitud de los problemas. (*Susana Villarán, Informante calificada*)

En cuanto al rol que jugaron los organismos de la OEA para la difusión e implementación de los derechos del niño en la región en los últimos 20 años, así como en la definición de los temas de la agenda, uno de los Informantes Calificados lo define del siguiente modo:

Organismos de la OEA (Instituto Interamericano del Niño y Sistema Interamericano de Derechos Humanos): bajísima incidencia (tomando como ejemplo a Brasil⁸³ (*Wanderlino Nogueira Neto, Informante calificado*))

Por otra parte, el nivel de interlocución de la sociedad civil, en especial con el IIN (siendo éste el organismo especializado de la Secretaría General de la OEA en el tema de infancia) no es sostenido, mantiene

83 Traducido del portugués.

altos y bajos de acuerdo a empatías con quienes son los interlocutores, existiendo en algunos momentos fuerte intercambio, mientras que en otros momentos éste es muy distante y débil. Se plantea que el IIN es una organización poco visible para la sociedad civil, con una fuerte dependencia hacia los Estados y de baja incidencia.

Este órgano, creado en el primer Congreso Panamericano del Niño, con sede actual en Uruguay, surge en el marco de las iniciativas que desencadenaron el proceso legislativo de comienzos del siglo XX.

Paradójicamente el INN acuñó las dos denominaciones que responden a los paradigmas enfrentados en la doctrina surgida en América Latina: los términos “situación irregular” y “protección integral”, que identifican al paradigma tutelar y al de la protección integral, se difundieron desde el seno de este órgano⁸⁴. El primero aparece en las leyes surgidas a comienzos del 1900 a impulso de este órgano, y el segundo en el X Congreso Panamericano del Niño realizado en Panamá en 1955.

Los organismos intergubernamentales tanto en el ámbito internacional como en el regional han tenido durante estos veinte años comportamientos heterogéneos y con modalidades concurrentes con sus respectivos perfiles institucionales. (...) Por otra parte, el IIN ha hecho esfuerzos de difusión de la Convención compartiendo por un largo período una doble perspectiva entre el enfoque de derechos y las concepciones y prácticas sustentadas en doctrinas tutelares. (*Norberto Liwski, Informante calificado*)

Como se indicó, este ámbito ha presentado altibajos en su relacionamiento con las organizaciones y redes, siendo muchas veces su rol y su presencia desconocida para la planificación de las acciones de las mismas. En el marco del presente estudio muchas indican no conocer qué hace y cuál es el campo de actuación del IIN después de los Congresos Panamericanos. Un Informante calificado describía la situación en estos términos:

El IIN ha vivido una recuperación lenta pero importante en este tema. Ha recobrado vitalidad pero requiere profundizar su presen-

84 DE DINECHIN, Phillippe, Introducción a una crítica de los Derechos del Niño, síntesis de la tesis de Doctorado en derecho público defendida por el autor el 10 de mayo de 2006 en el Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine de la Université Paris 3.

cia y ser más audaz en sus iniciativas. Vive amarrado en sus formalidades. *(Manuel Martínez, Informante calificado)*

Por ello, como plantea Norberto Liwski al respecto de este órgano:

La apertura de un mayor diálogo con la sociedad civil de la región y la animación de un debate sobre políticas públicas con enfoque de derechos pueden contribuir a consolidar un espacio de importante incidencia en la región. *(Norberto Liwski, Informante calificado)*

Y referido al rol de los organismos de la OEA (Instituto Interamericano del Niño y al Sistema Interamericano de Derechos Humanos), se señala lo siguiente:

La OEA y los organismos asociados a esta en el período se han debilitado de manera muy significativa, y pese al esfuerzo de un grupo muy valiosos de sus funcionarios, el tema de niñez y las acciones se debilitaron mucho, iniciando una cierta recuperación en los últimos años, que apenas empieza a recuperar el terreno que se había perdido y que por tanto aún tiene una enorme oportunidad de contribuir a que la temática de niñez avance en sus prácticas. *(Alejandro Acosta, Informante calificado)*

10.21. Sobre los Planes Nacionales de Acción

En una línea similar a lo que ocurre con las Observaciones y Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, los Planes Nacionales de Acción que deben ser el producto de los Acuerdos de las Cumbres de Infancia, son frecuentemente documentos que marcan expresiones de deseos o directamente no llegan a elaborarse.

Las organizaciones han levantado como parte de su agenda la necesidad de implementar Planes Nacionales de Acción en el marco de los compromisos de las Cumbres de Infancia. La Cumbre realizada en el año 2002, de la que resultó el documento “Un mundo apropiado para los niños”, fue un punto de inflexión y de apropiación desde las organizaciones sociales de infancia y de las organizaciones de niños, pues en ella las organizaciones fueron activas participantes, desencadenando procesos de consultas previas en los países y durante la Cumbre, en donde participaron como observadoras y a veces como integrantes de las delegaciones oficiales.

Sin embargo, en muchos países y tal como lo indica la evaluación realizada en Nueva York en diciembre de 2007 (Sesión Especial + 5), el panorama muestra que en aquellos países donde se elaboraron Planes Nacionales de Acción, ellos no se llevan adelante por ausencia de recursos. En tal sentido es elocuente lo ocurrido en Chile:

El Plan Nacional de Infancia consideró un área financiero-presupuestaria, responsable de proponer y poner en marcha mecanismos concordados de priorización, asignación, distribución y administración de los recursos que permitiera dar cumplimiento efectivo a la Política y al Plan de Acción Integrado. Tarea prioritaria de esta área era el diseño y puesta en práctica de una modalidad de discusión presupuestaria coordinada entre los sectores de la gestión pública involucrados. También se planteó como tarea mantener un registro detallado y consolidado de los recursos que anualmente se pusieran a disposición de la Política y el Plan de Acción Integrado, provenientes del presupuesto nacional. No obstante lo anterior, este Plan no contó con recursos propios destinados al cumplimiento de sus objetivos. En la práctica se han realizado inversiones sectoriales, pero no se dispone de información consolidada que permita dimensionar el total de recursos destinados a estos efectos, sin embargo, teniendo en cuenta las dificultades para implementar el conjunto de iniciativas consideradas en el Plan, los recursos son claramente insuficientes. *(Foro Chileno por los Derechos de la Infancia, Chile)*

10.22. La infancia y los medios de comunicación

Los medios de comunicación son un elemento central en la configuración cultural. Las noticias, ideas e imágenes transmitidas a lo largo del continente indican que desde allí se lanzan imágenes estereotipadas sobre la infancia.

Por ejemplo, como se indicara anteriormente, la inseguridad y la violencia tienen en los medios masivos de comunicación una caja de resonancia que amplifica la idea de niños extremadamente violentos y “muy malos”, y por el otro lado, reproducen una imagen de la infancia desvalida y víctima que se ensalza en su mayor expresión: el niño abusado.

Según algunos monitoreos realizados por la Red ANDI⁸⁵, la construcción de la noticia en la prensa escrita no respeta algunas cuestiones básicas del periodismo como ser el basarse por los menos en tres fuentes independientes entre sí y utilizar fuentes estadísticas de información en temas como la violencia. A su vez, entre los temas menos citados en la prensa escrita figuran aquellos que presentan datos auspiciosos en el campo de los derechos del niño.

A continuación se presentan algunas de las posturas emitidas al respecto en el presente estudio, tanto de informantes calificados, como de organizaciones de niños y de coaliciones que trabajan por los derechos de la infancia:

Los medios de comunicación siguen siendo una fuente permanente de violación de derechos. En muchos países los medios siguen siendo una fuente que se enfrenta a los cambios, los pretende deslegitimar y no genera y educa en ciudadanía. (*Manuel Martínez, Informante calificado*)

Los medios de comunicación no favorecen el cumplimiento de los derechos, no apoyan la formación de niños, niñas y adolescentes, su mayor interés es económico y por eso dan mayor importancia a temas superficiales y de crónica roja. (*Movimiento Nacional y Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes de Ecuador, Ecuador*)

Uno de los retrocesos importantes ha sido la fuerza con que ha entrado el paradigma de la seguridad ciudadana, afectando negativamente a los adolescentes infractores de ley, los que son estigmatizados y discriminados por la sociedad. Más aún si provienen de los sectores socioeconómicos más vulnerables. Contribuyen especialmente a ello los medios de comunicación que los exponen y sancionan públicamente, antes que la justicia conozca y se pronuncie sobre los hechos por los cuales son acusados. Esta situación ha impulsado a sectores de la sociedad a promover modificaciones a la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, algunas de las cuales apuntan al endurecimiento de las penas. (*Foro Chileno por los Derechos de la Infancia, Chile*)

85 ACUÑA, Soledad; ALBARRACÍN, Alejandro y Paula BALEATO; *Niñez y adolescencia en la prensa escrita uruguaya. Monitoreo de medios - Informe de resultados 2007*, Voz y Vos. Agencia de Comunicación por la Infancia y la Adolescencia. El Abrojo, Frontera Editorial, Montevideo, 2008.

La mención a los medios de comunicación es relevante debido a que en general, tratan el abuso sexual infantil y la explotación comercial sexual infantil sólo cuando se convierten en noticia policíaca y generalmente re-victimizan a niños y niñas, además de que no hay una atención profesionalizada ni especializada en la materia de niños en este ámbito por lo que finalmente sale a la luz pública cuando el daño ha ocurrido, esto es en el último eslabón de la cadena, sin trabajar de manera sustancial en la prevención del delito y en beneficio de esta población. En los medios se observan formas de “aceptación” del abuso sexual infantil y su forma comercial (explotación) de diverso origen: formas culturales tradicionales que podríamos denominar “legitimantes” y en la modernidad “erotización de la imagen de pre-adolescentes y adolescentes” en los medios de comunicación y en el mundo de la moda, sin embargo ello deriva en la falta de información y cuidado que del tema se maneja en nuestro país. (*Red por los Derechos de la Infancia en México, México*)

En los medios de comunicación, la publicidad le da un peso importante a los niños y niñas con rasgos europeos que no representan a la mayoría de la población peruana. (*Organización Vichama, Perú*)

Los medios de comunicación están contribuyendo a difundir imágenes negativas de la niñez y la adolescencia, enviando mensajes connotativos de la persona menor de edad. (*3ra Mesa de Reflexión sobre el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia, Panamá*)

Los medios de comunicación y todo lo relacionado con lo audiovisual deben recibir una especial atención por parte del movimiento social por los derechos de los niños. La subjetividad de nuestros niños está siendo construida por estas poderosas fuerzas. Evidentemente lo que buscan es modelar un niño consumidor y no un niño ciudadano. Este es un tema que debería merecer una atención muy grande. (*Manuel Martínez, Informante calificado*)

10.23. Amenazas

En las acciones de defensa y promoción de los derechos del niño en la región, algunas organizaciones y sus miembros han tenido que enfrentar situaciones intimidatorias, amenazas y hasta secuestros y torturas,

que buscan frenar el trabajo por los derechos de la infancia. Testimonios recibidos indican que se utilizan técnicas como hacer llegar mensajes o realizar llamadas intimidatorias en temas de extrema sensibilidad (especialmente se indicó en los relacionados con niños detenidos, torturas, exterminio, tráfico y explotación sexual o cuando se tramitaban algunos casos en la Comisión Interamericana), así como amenazas de muerte, secuestros, torturas, o el inicio de procesos judiciales en contra de personas y organizaciones por defender derechos humanos de la infancia. A continuación presentamos algunos ejemplos de ello:

Amenazas a la Campaña “El Hambre es un Crimen” del Movimiento Nacional Chicos del Pueblo: (...)

- * 26 de Septiembre de 2008 - Secuestro y golpiza de un joven educador del Hogar Juan XXIII, para remitir mensaje de cese de la Campaña. (...)
- * 16 de Octubre de 2008 - Paro general dispuesto por la CTA de 15 minutos y abrazo en Plaza Tribunales en Capital Federal en repudio de los hechos. (...)
- * 12 al 15 de Diciembre de 2008 - Amenazas y hostigamiento en el domicilio particular de la educadora de la Red Encuentro ya secuestrada dos veces. (...)
- * 14 y 15 de Junio de 2009 - Continúan amenazas de muerte. (...)
- * 7 de Julio de 2009 - Secuestro de colaboradora de la Fundación Pelota de Trapo... (*Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia, Argentina*)

En algunos casos han sido intimidadas, sobretodo en casos donde la denuncia de las organizaciones y la complejidad y cobertura periódica sea amplia. En los últimos dos años las amenazas han sido en casos como el de Casitas del Sur, ya mencionado, o el de la discoteca New's Divine,⁸⁶ dónde directamente organizaciones miembros de la REDIM ha estado dándole seguimiento a los casos. También se

86 Los hechos derivaron del operativo policiaco del 20 de junio de 2008 en la Discoteca New's Divine de la Ciudad de México, en donde fallecieron doce personas, cuatro niños y niñas, decenas de éstos heridos, 106 detenidos y reportes de malos tratos y tortura, que incluyó agresión física sexual a 34 mujeres. La aplicación de estos "operativos" se dan en el marco de una política de criminalización hacia los y las jóvenes, evidenciando la ineficacia de las políticas públicas, así como la omisión y negligencia por parte del Estado de garantizar todas las medidas de seguridad y protección que se requieren para salvaguardar la vida e integridad de la población infantil y juvenil.

tienen registrados casos de amenazas, secuestros y torturas. (*Red por los Derechos de la Infancia en México, México*)

A partir del 2007 se han presentado situaciones de clara persecución e intimidación política a organizaciones de la sociedad civil que trabajan temas de derechos humanos, principalmente los relacionados a tema de defensa del aborto terapéutico y la libertad de expresión. En el 2008, el Centro de Investigación y Comunicación “CINCO”, fue intervenido por el Estado, y hasta la fecha no se han aclarado las causas que justifican tal acción. (*Federación Coordinadora Nicaragüense de ONGs que Trabajan con la Niñez y la Adolescencia, Nicaragua*)

En República Dominicana las organizaciones de la sociedad civil han recibido más intimidación que amenazas, debido a que los funcionarios públicos usan el recurso de ubicar la labor de la sociedad civil como acciones de oposición política, cuando el rol es de exigibilidad de los derechos de la Niñez. (*Coalición de ONGs por la Infancia en la República Dominicana, República Dominicana*)

10.24. Algunas razones por las que ciertos derechos no se cumplen

Para terminar este capítulo, consideramos oportuno compartir algunas de las razones por las cuales las coaliciones nacionales consultadas, así como algunos de los motivos por los cuales los movimientos organizados de niños, niñas y adolescentes consultados entienden que ciertos derechos no se cumplen.

Las coaliciones nacionales entienden que entre las principales dificultades para asegurar la plena implementación de la CDN se encuentran la falta de coordinación de instituciones estatales, políticas y presupuestos, así como la falta de voluntad y visualización política de la infancia como prioridad (y por ende, por ejemplo, falta de presupuestos y planificación estratégica o presupuestos insuficientes, y demoras en la tramitación de proyectos parlamentarios). A continuación vemos algunos ejemplos.

La capacidad de coordinación de las instituciones estatales para abordar la problemática de la niñez y la adolescencia y la definición y puesta en marcha de políticas públicas que faciliten dicha coordinación, sigue siendo débil. El enfoque intersectorial, tanto

en el ámbito local como en los espacios departamental y nacional, adolece de articulación entre partes. (*Coalición de Bolivia*)

Una de las principales dificultades para asegurar la plena implementación de la CDN se centra en la falta de visualización de la infancia como prioridad y la incapacidad de los operadores de políticas públicas de visualizar a la infancia en un programa que contemple la protección integral. En nuestro país se llevan a cabo programas focalizados en infancia, pero la forma en que se llevan no es la más adecuada. Existe una variedad significativa de programas y una proporción del presupuesto anual dirigido a la infancia, pero estos programas y presupuestos no están coordinados. (*Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, Argentina*)

Como primera medida consideramos que la no visualización política de la infancia como prioridad es uno de los principales obstáculos para la construcción de acciones tendientes a la implementación de la CDN lo cual produce por decantación que no se traduzcan las obligaciones del Estado en acciones concretas a través de la formulación de políticas públicas focalizadas, produciéndose así un distanciamiento entre lo que se formula en la ley y la realidad. (*Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia, Argentina*)

- * La débil institucionalidad en el Estado que impide la creación de un sistema integral de atención a la niñez
- * La ausencia de visión de largo plazo y la falta de planificación estratégica, que permita asumir la prioridad de la infancia.
- * La falta de voluntad política de los gobernantes para asumir la prioridad de las políticas sociales en la perspectiva del desarrollo humano. (*Grupo de Iniciativa Nacional por los Derechos del Niño, Perú*)

Uno de los principales problemas es la falta de voluntad y visualización política de la infancia como prioridad para el país, lo que se aprecia claramente en la falta de urgencia que se le asigna a la tramitación de los proyectos en el parlamento; en la presentación y puesta en marcha de iniciativas que no cuentan con los recursos suficientes para operar con altos estándares de calidad o que simplemente no cuentan con ellos. (*Foro Chileno por los Derechos de la Infancia, Chile*)

Los motivos que se pueden leer en las agudas argumentaciones que se presentan seguidamente en las citas de movimientos organizados de niños, niñas y adolescentes, van desde motivos políticos, económicos, sociales y culturales, hasta otros como que la infancia o la implementación de políticas y asignación de presupuesto para ella no es considerada como prioridad, la falta de interés político y de asunción del Estado de su rol de garante, la corrupción y conflictos de intereses, la negligencia y maltrato en ciertos servicios públicos, la falta de difusión y conocimiento de los derechos de la infancia o la desigual distribución de la riqueza, entre otros.

En las políticas públicas y en los planes de desarrollo diseñados en nuestro país los niños, niñas y adolescentes no son prioridad. (*Fundación Nueva Vida Pro – Niño de la Calle, El Salvador*)

Porque la situación socio-económica que viven las familias no permite que tengan una vida digna y con práctica de derechos, además la falta de interés político en el tema de niñez, porque la mayoría de familias están desintegradas, por la falta de conocimiento de la CDN. En concreto no se cumplen porque el Estado no asume. (*Red Nacional de Niñas y Niños de El Salvador, El Salvador*)

Políticas, económicas, sociales y culturales.

Se necesita un cambio social, económico y político, real y radical. (...)

Que se haga menos gastos en convenciones, foros de Hoteles, vehículos de lujo, grandes salarios de burócratas, gastos suntuosos y se invierta realmente en la educación y creación de oportunidades para la niñez y juventud. Todas las grandes organizaciones de Derechos humanos, niñez, mujer y Juventud están perdiendo credibilidad por eso. La forma como algunos funcionarios de Estado, profesionales, maestros, directores, doctores en unidades de salud, y personal de ONGS, maltratan a sus beneficiarios, los humillan, los hacen perder el tiempo en burocracias, los engañan, los utilizan, o los deforman con el asistencialismo. Estamos cansados de casos de corrupción en el Estado, y ONGS, y de la prepotencia, favoritismos, compadrazgo, amiguismos en todas las instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Esto es básico para un estado de derecho, cada quien debe jugar su función con coherencia y ética. (*Asociación Fe y Alegría, El Salvador*)

- * No hay interés o importancia en conocer nuestros derechos.
- * No tienen conocimiento de nuestros derechos, los adultos y los mismos niños, niñas y adolescentes.
- * Falta más difusión de nuestros derechos.
- * Las políticas que maneja nuestro gobierno.
- * Aún los adultos no nos consideran como verdaderos sujetos de derechos.
- * No nos consultan sobre algún problema o asunto que nos afecta. (*Adolescentes Trabajadores Organizados Colibrí, Perú*)

- * Leyes que no se cumplen por falta de presupuesto (educación, salud, etc.)
- * Leyes que no se cumplen por conflictos de intereses, (económicos, políticos). (...)
- * Políticas del Estado, gobiernos no priorizan la implementación de los planes nacionales, regionales, locales de los niños, niñas y adolescentes.
- * Situaciones de corrupción de funcionarios en las diferentes instancias del gobierno.
- * Negligencia o maltrato en los servicios de salud, justicia, educación, etc.
- * Desconocimiento e indiferencia de la sociedad civil en torno a los Derechos del Niño. (*Organización Vichama, Perú*)

- * Falta de interés por parte de la sociedad.
- * Condiciones sociales desfavorables.
- * La coyuntura política y económica, que responde a los gobiernos de turno.
- * Los niños, niñas y adolescentes no son considerados como “prioridad nacional”, como lo afirma el Código de la Niñez y Adolescencia.

Hace falta que se tomen buenas decisiones políticas y que haya la asignación y distribución de presupuesto de forma adecuada. También hace falta que se conozca más sobre el tema de los derechos, mucha gente no conoce de sus derechos; por eso debe haber mayor trabajo de las organizaciones públicas y privadas. (*Movimiento Nacional y Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes de Ecuador, Ecuador*)

- * Algunos derechos no se cumplen porque las personas (adultas) que son responsables por velar y cuidar su cumplimiento no lo hacen.
- * Otros no se cumplen por falta de dinero o no son iguales para todos.
- * Las autoridades no ven la realidad. (*Red de Infancia y Juventud, Chile*)

La mala distribución de riquezas y de servicios. Panamá tiene recursos pero no llega a la niñez y adolescencia, en el campo no hay escuelas ni empleos, para subsistir necesitamos inmigrar a la ciudad, donde somos explotados. (*Red Voz de la Niñez, Panamá*)

11.

Veinte años después: algunas reflexiones y desafíos

*Día tras día, se niega a los niños a ser niños.
Los hechos que se burlan de ese derecho,
imparten sus enseñanzas en la vida cotidiana.
El mundo trata a los niños ricos como si fuesen dinero,
para que se acostumbren a actuar como el dinero actúa.
El mundo trata a los niños pobres como si fueran basura,
para que se conviertan en basura.
Y a los del medio, a los niños que no son ricos ni pobres,
los tiene atados a la pata del televisor,
para que desde muy temprano acepten, como destino, la vida prisionera.
Mucha magia y mucha suerte tienen los niños que consiguen ser niños.*

Eduardo Galeano

Patatas arriba. La escuela del mundo al revés.

La Convención sobre los Derechos del Niño constituye una herramienta fundamental para la cual y a partir de la cual se generó gran movilización de distintos actores sociales, cuyo centro fue colocar al niño como sujeto de derecho. Ella nos hizo partícipes de un lenguaje común e hizo visibles temas y problemas.

En estos primeros veinte años de existencia de la Convención se han logrado avances, se han registrado retrocesos, son muchos los problemas que afectan a los derechos de la infancia que permanecen sin resolverse, y en estas últimas cuestiones radican los desafíos.

Veinte años quizás no sean mucho en la larga historia humana, pero ese debate es estéril para cada segundo que cada niño está viviendo en condiciones indignas, inhumanas, degradantes. Para ellos, cada segundo es una eternidad.

Las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales de millones de niños, así como de sus derechos civiles y políticos, no resisten más esperas, excusas, discursos ni demagogia.

No debemos tolerar la inacción, la ineficiencia, la descoordinación, la corrupción, los intereses, las resistencias, ni el no respeto de los compromisos asumidos por los Estados en tanto garantes de los derechos de la infancia.

No vamos a acostumbrarnos a la desigualdad, a la pobreza, a la exclusión, a la violencia, a la negligencia. No podemos permitir la indiferencia.

Los niños no deben quedar librados a su magia y su suerte.

Del discurso a la acción

*“De la propaganda al derecho, del discurso a la acción”*⁸⁷. De esta forma cerraba Mary Beloff un balance de los 15 años de la Convención en Argentina. Dicha afirmación resume precisamente la situación de la región con dos componentes adicionales: sigue ocurriendo hoy, cinco años después de la afirmación de Beloff, y es una situación prácticamente generalizada en toda nuestra región. Las buenas intenciones de documentos, declaraciones y reuniones, entre otras, han trascendido débilmente el texto.

Ahora bien, una vez puestos los acentos en los avances, retrocesos y problemas, podemos pensar los desafíos.

El principal desafío es evitar que la perspectiva de derechos se reduzca a una moda y por tanto pase. Que se quede en una dimensión discursiva en la cual, lo que se refina es el discurso mismo, pero en la cual, la práctica poco se transforma realmente. En que no haya un suficiente desarrollo de la comprensión de los derechos, por lo tanto de su exigibilidad, de su promoción, de su garantía y de la restitución y de cuáles son las responsabilidades de los diversos actores con ella, incluyendo las niñas y niños mismos. Por tanto, la comprensión de los derechos como una perspectiva para la construcción cultural y no solo un asunto de discurso para los documentos de política, las leyes y los ensayos académicos, es el principal desafío, de manera que se encarne en prácticas y en movilización social.

87 BELOFF, Mary; "Quince años de la vigencia de la Convención sobre los Derechos del Niño en Argentina", en ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C., (comps.); *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década*, CELS, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2007, p. 192.

Y, en esa medida, que la Convención como expresión fundamental de la perspectiva de derechos no es perfecta sino que precisamente, los 20 años de su proclamación y desarrollo, deben ser la oportunidad para seguir profundizando en su comprensión y para seguir potenciando en su desarrollo. (*Alejandro Acosta, Informante calificado*)

Sobre los movimientos sociales

El aniversario número 20 de la Convención es un momento propicio para repasar lo ocurrido y pensar en términos propositivos para los tiempos que vendrán. América Latina y el Caribe viven coyunturas diferentes a las de los años '90. Reforzar la capacidad movilizadora que caracterizó a las organizaciones y al movimiento por los derechos del niño es un desafío, reconociendo que no hay una infancia sino que en la riqueza y variedad de América Latina y el Caribe hay diferentes y diversas infancias y adolescencias que enriquecen nuestras posturas.

América Latina vive momentos importantes en su historia. Siempre hay el peligro de retrocesos graves pero lo importante es ir consolidando los derechos de los niños en los cuatro aspectos que han guiado el trabajo del movimiento social en los últimos años: políticas públicas, nueva institucionalidad, inversión social y participación social, especialmente de niños. Si se mantiene un alto nivel de vigilancia de estos puntos, somos propositivos como ha sido nuestra tradición y desarrollamos una fuerte capacidad de denuncia de todo lo relacionado a violación de derechos, podemos consolidar.

Mantener vivo el movimiento social es un reto de inmensa trascendencia. La existencia de gobiernos progresistas puede ser una gran oportunidad para crecer o puede ser un factor que debilite si no tenemos claro el nuevo momento político y las implicaciones que esta situación genera para la sociedad civil (captación). Necesitamos un movimiento social autónomo, con independencia financiera, con posibilidades de actuar y tener una relación provechosa con los movimientos de niños y otras organizaciones sociales. (*Manuel Martínez, Informante calificado*)

La necesaria construcción colectiva de una nueva agenda

Surgen de los testimonios recogidos reflexiones sobre la necesidad de una agenda construida colectivamente y que tenga en cuenta a la infancia, ante los viejos y nuevos desafíos.

En el mismo sentido, Norberto Liwski comparte algunos desafíos de relevancia que deben estar comprendidos dentro de esta nueva agenda:

Cumplidos los 20 años de aprobada la Convención es preciso construir colectivamente la agenda de un nuevo periodo que implica variados desafíos. Mencionamos dos de ellos de singular importancia para la región.

- a) Desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de seguimiento y monitoreo que alcancen la real y efectiva capacidad de colocar en un plano de exigibilidad los derechos jurídicamente consagrados por la Convención. Este camino implica necesariamente ampliar el análisis sobre las políticas públicas desde una perspectiva integral reconociendo así mismo que los factores estructurales que vulneran o debilitan el ejercicio de derechos no pueden resultar ajenos a las políticas públicas. América Latina conserva el penoso privilegio de ser la mayor región del mundo respecto de la desigualdad entre los que más y menos tienen, la niñez y la adolescencia crece y se desarrolla en ese contexto y el camino de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales se entrelazan necesariamente con el fortalecimiento democrático y la justa distribución de la riqueza.
- b) La inversión pública en función del cumplimiento por parte de los Estados de los principios y disposiciones de la Convención constituye un requisito insalvable para superar la retórica de los derechos del niño y transformarlos en acciones concretas y duraderas. Transparentar la inversión y generar mecanismos participativos para disponer de los mismos constituyen dos componentes innovadores en la materia. No se trata sólo de aumentar los presupuestos sino de orientarlos hacia políticas basadas en el enfoque de derechos humanos y afirmando el carácter participativo progresivo e intangible. *(Norberto Liwski, Informante calificado)*

Formas incluyentes de pensar los derechos humanos

El vigésimo aniversario de la Convención encuentra a la región en una coyuntura política particular. Pensar la cuestión de la infancia y sus derechos implica pasar a formar parte de la lucha por un proyecto colectivo de nuevas relaciones sociales. Las organizaciones por lo tanto deben incluir el trabajo por los derechos de la infancia en horizontes más amplios que trasciendan la temática específica y se sumen a otras luchas y agendas (la de género, la de afro-descendientes, la ambientalista, la del mundo sindical, entre otras).

Los niños no están aislados de lo que pasa en sus entornos y nuestro campo de trabajo debe abrirse. Convertirnos en fundamentalistas de los derechos del niño nos hace perder la mirada sobre lo que acontece con los otros: la idea que debe sostener el trabajo por los derechos del niño se entiende en función de otras luchas⁸⁸. Lo contrario alimentaría la idea liberal individualista de los derechos humanos que fija los derechos exclusivamente en el individuo aislado. Si esa perspectiva triunfa, sólo reforzaremos las deficiencias que hemos encontrado en 20 años de vigencia de la CDN.

Dice Dinecchin: “los promotores de los derechos del niño no consideraron conveniente señalar la historia crítica de los derechos humanos a la que se dedicó Marx quien escribió... ninguno de los supuestos derechos humanos va mas allá del hombre egoísta, como miembro de la sociedad burguesa, un individuo separado de la sociedad, encerrado en sí mismo, preocupado únicamente por su interés personal...”⁸⁹. Quizás por ello, Alejandro Cussiannovich también nos provoca a pensar los derechos trascendiendo la visión liberal que se expresa en la máxima “mi derecho termina donde empieza el derecho del otro”, y nos convoca a pensarlo desde la idea que enuncia en estos términos:

88 Irene Thery, citada por Phillippe de Dinechin, alerta sobre la posibilidad de que el derecho de los niños sustituya relaciones mutuas de correspondencia por “categorías que exacerben el individualismo que se opone a los demás”. En DE DINECHIN, Phillippe; Introducción a una crítica de los Derechos del Niño, síntesis de la tesis de Doctorado en derecho público defendida por el autor en el Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine de la Université de Paris 3, el 10 de mayo de 2006, p. 12.

89 DE DINECHIN, Phillippe; Introducción a una crítica de los Derechos del Niño, síntesis de la tesis de Doctorado en derecho público defendida por el autor en el Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine de la Université de Paris 3, el 10 de mayo de 2006, p. 22.

...“el derecho del individuo concluye en el momento en que ese mismo derecho hace respetable al otro. Es decir, porque lo respeto, acepto que el otro tiene el mismo derecho que yo. El solo enunciado (“...terminan...”) produce una sensación de separación entre un individuo y el otro, y hace de lo individual un espacio cerrado: pareciera que los derechos no fueran compartidos sino de cada individuo, como si este fuera una entidad autónoma en sí misma”⁹⁰

Así, nos invita a reflexionar sobre formas incluyentes de pensar y vivir los derechos humanos que se pongan en tensión dialéctica, porque hay un prójimo que debe ser tenido en cuenta en mi proyecto que es tal en tanto comprende a los otros, a la comunidad.

90 CUSSIANOVICH, Alejandro, ALFAGEME, Erika, ARENAS, Fabricio, CASTRO, Jorge y José OVIEDO; *La infancia en los escenarios futuros*, Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Mayor de San Marcos, Lima, Perú, 2001.

12.

Recomendaciones

Se torna imperioso comenzar a dar solución a los retrocesos y problemas planteados en el presente estudio. Algunas de las recomendaciones que emergen a partir del mismo son las siguientes:

1. Institucionalizar en las políticas públicas y sociales el enfoque de derechos.
2. Revisar las fallas estructurales del sistema actual e implementar políticas públicas que apunten a revertir la pobreza, la desigualdad social y la exclusión, considerando que la infancia es la que está en peor situación en cuanto al cumplimiento de sus derechos económicos, sociales y culturales en el conjunto de la población, habiéndose tornado la concentración de la pobreza y la desigualdad en la infancia un problema estructural en nuestra región.
3. Asegurar el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales para toda la infancia.
4. Revisar la forma en que se realiza el gasto público. Atender la cuestión social debe guiar la forma en que se desarrollan los presupuestos, y cuestiones como el pago de la deuda externa o el salvataje de instituciones financieras no debería condicionar el gasto público social (la inversión social).
5. Profundizar las experiencias de presupuestos participativos e instalarlos en aquellos países en donde no existen.
6. Monitorear y evaluar sistemáticamente el impacto de las políticas públicas, con miras a la plena implementación de los derechos establecidos en la CDN.
7. Atender de manera urgente el problema de la violencia hacia los niños, dando seguimiento a las recomendaciones del *Estudio Mundial de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, Niñas y Adolescentes*. A pesar de fuertes discursos amplificadas y repetidos hasta el cansancio que culpan a los niños de la violencia, los datos confirman que son ellos las principales víctimas de la violencia objetiva, subjetiva y simbólica.

8. Atender la protección de la infancia superando el enfoque de la institucionalización como única respuesta.
9. Generar las condiciones necesarias y respetar el derecho del niño a ser escuchado y a que sus opiniones sean debidamente tomadas en cuenta: que puedan participar en los asuntos que los afectan y en las políticas relacionadas a la infancia, así como en la agenda social más amplia, en tanto un actor más de los que componen la misma, donde su voz se ponga en juego junto a otras voces y no sean ámbitos formales de pseudo-democracia.
10. Generar una institucionalidad renovada en el sentido más amplio del término, que lidere las políticas orientadas a la infancia, a partir de la transversalidad, la inter-sectorialidad, la integralidad y la coordinación, con la asignación de recursos suficientes.
11. Los planes nacionales de acción deben ser una herramienta de construcción amplia, coordinada, inter-agencial e integral, conformándose como una política de Estado que trascienda las gestiones de gobierno.
12. Poner realmente en juego los derechos del niño a partir de la responsabilidad social, en donde cada actor cumple su función pero la principal función de garante de los derechos es exclusiva e indelegable de los Estados.
13. Revisar la institucionalidad relacionada con la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos del niño, para que realmente sea un límite al poder coactivo del Estado y ya no funcional a los intereses del mundo adulto. En tal sentido, fomentar instituciones como los Ombudsman puede ser uno de los desafíos.
14. Incorporar una reflexión crítica en todos los niveles (Estado, organismos intergubernamentales, agencias financiadoras y de cooperación, sociedad civil, niños, etc.) sobre los derechos de las infancias en nuestra región, pensándolos como proyecto colectivo y reconociendo las particularidades regionales, nacionales o locales que significa su implementación.
15. Frenar todos los intentos regresivos y revertir los retrocesos en las conquistas alcanzadas en los países en orden a los derechos del niño.
16. Asegurar que las Leyes de Responsabilidad Penal Adolescente estén construidas desde los más altos estándares y desde la especificidad exigida por la CDN, y que realmente la judicialización y la privación de libertad sean la última respuesta, siendo la privación de libertad implementada por el menor tiempo posible.

17. Eliminar las condiciones de detención que suponen un trato cruel, inhumano y degradante.
18. Buscar formas alternativas de composición de los conflictos sociales, en particular la mediación o la justicia restaurativa, entre otras menos violentas que la punitiva.
19. Establecer mecanismos de recolección sistemática y confiable de datos que arrojen información clara sobre la situación de la infancia latinoamericana y caribeña a partir de los cuales poder diseñar planes, políticas, proyectos y programas.
20. Que los Estados tomen en cuenta las Observaciones Finales a su país surgidas del Comité de los Derechos del Niño para su implementación.
21. En tal sentido, exhortar a los Estados a tomar posición a favor de la existencia de un Mecanismo de Denuncia en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño, tal como se está debatiendo actualmente en Naciones Unidas.
22. Que el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas esté más presente en la región, no sólo a través de los representantes surgidos de la región misma, sino también mediante miembros surgidos de otras regiones, que enriquezcan su conocimiento de las particularidades de América Latina y el Caribe.
23. Que las organizaciones de la Sociedad Civil se involucren activamente en la incidencia política, en el monitoreo, en la denuncia y en la justiciabilidad para que los derechos del niño se respeten y sean una realidad.
24. Que la Sociedad Civil se vincule con los otros mecanismos de protección de derechos humanos de Naciones Unidas (Relatores, Comités, etc.) para fortalecer la vigilancia y el respeto de los derechos humanos del niño.
25. Que los órganos de la OEA, en particular del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se acerquen y reconozcan a las organizaciones de la región que trabajan en la defensa de los derechos de la infancia.
26. Que se difundan las tareas de la Relatoría de Niñez de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y del SIDDH, y que se facilite el acceso al mismo a las organizaciones de la región.
27. Que la Relatoría de Niñez de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de a conocer su agenda anual a las organizaciones no gubernamentales, para posibilitar su articulación con las mismas y así poder ampliar el impacto de sus acciones.

28. Que los poseedores de medios de comunicación y los periodistas se involucren seriamente en conocer la perspectiva del niño como sujeto de derecho y contribuyan al cambio en las concepciones culturales dominantes sobre las infancias de nuestra región.
29. Comenzar a vincular la agenda de los derechos del niño con otras agendas, como por ejemplo, la medioambiental, la de género, la de las poblaciones indígenas y afro-descendientes, a partir de entender que los desafíos parten de una matriz común en la estructura social y económica imperante.

Luego del 11 de Setiembre del 2001, el filósofo italiano Giorgio Agamben escribió un texto en donde describía los tiempos futuros como tiempos en donde la excepción pasaría a convertirse en la regla⁹¹, haciendo suya una frase perteneciente al pensador Walter Benjamin. En ese texto advertía una situación particular y era la de que la excepción estaba convirtiéndose en una técnica de gobierno constitutiva de un nuevo orden jurídico. El ejemplo sería la caída de algunas libertades y derechos en nombre de la seguridad. Paradójicamente esto que se comienza a vivir en el terreno de la vida social adulta, estuvo presente siempre en el terreno de la niñez. La excepción ha sido siempre la regla. Así, la privación de libertad, que debe ser por el menor tiempo posible y una decisión excepcional, es en nuestra región la regla. Lo mismo ocurre en el terreno social: la regla en el campo de la infancia latinoamericana es ser pobre. Y lo peor es que nos hemos ido acostumbrando a esta situación: nuestra configuración cultural nos sitúa en el terreno de la naturalización de la excepción. En tal sentido no nos conmueve la situación del otro y más aún si es niño. Tal panorama ha sido descrito brillantemente por el criminólogo Stanley Cohen en su trabajo “Estados de Negación. Ensayo sobre atrocidades y sufrimiento”. Cohen, en un pasaje de su libro nos habla de la “fatiga de compasión” y la describe como “...sobrecarga, normalización, entumecimiento...” frente a la persistente presencia de dolor o sufrimiento humano. Sennet la describe como “el agotamiento de nuestras simpatías ante realidades persistentemente dolorosas”⁹².

91 AGAMBEN, Giorgio; *Estados de Excepción*, Adriana Hidalgo Editora, Buenos Aires, 2003.

92 SENNETT, Richard; *El respeto. Sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad*, Anagrama, Barcelona, 2003, p. 152.

Renovar el compromiso con la infancia de Latinoamérica y el Caribe nos está pidiendo un esfuerzo mayor para que los discursos comiencen a ser realidades. Allí está el mayor dilema de nuestras democracias.

Albert Einstein mantuvo contacto con niños de diversos lugares del mundo a través de correspondencia. En una de esas cartas, niños de una escuela de Japón a comienzos de 1930 le escribieron preocupados por la violencia en el mundo. Einstein les respondió en una carta extensa en donde sobresale una frase que coloca formidablemente cómo estamos quedando las instituciones y los adultos frente a los derechos del niño.

Les decía: “Yo que ya soy un viejo, os envió a vosotros escolares japoneses mis saludos,... con la esperanza de que vuestra generación ponga en evidencia a la mía...”⁹³. El saldo de los 20 años de los derechos del niño en la región es quizás la muestra de cómo los niños, las niñas y los adolescentes nos están poniendo en evidencia. Ojalá que ésta, que ha sido la tensión histórica entre infancias y adultos, no se convierta irremediabilmente en su próximo futuro.

93 CALAPRICE, Alicia (editora); *Querido profesor Einstein: Correspondencia entre Albert Einstein y los niños*, Editorial Gedisa, Barcelona, 2003, p. 116.

13.

Referencias bibliográficas

ABDALA, Darío y PULIDO, Nora (Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia, Argentina), NICODEMOS, Carlos (Associação Nacional Dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente: ANCED, Brasil), CÁCERES, Soledad (Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia: CDIA, Paraguay) y PEDERNERA, Luis (Comité de los Derechos del Niño, Uruguay); "Audiencia regional ante la CIDH. Situación de Niñas, Niños y Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal en los países del MERCOSUR", Informe presentado en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, D.C., 28 de octubre de 2008.

ACUÑA, Soledad; ALBARRACÍN, Alejandro y Paula BALEATO; *Niñez y adolescencia en la prensa escrita uruguaya. Monitoreo de medios - Informe de resultados 2007*, Voz y Vos. Agencia de Comunicación por la Infancia y la Adolescencia. El Abrojo, Frontera Editorial, Montevideo, 2008.

AGAMBEN, Giorgio; *Estados de Excepción*, Adriana Hidalgo Editora, Buenos Aires, 2003.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO; *Calidad de vida: más allá de los hechos*, Serie Desarrollo en las Américas, BID y Fondo de Cultura Económica, 2008.

BANCO MUNDIAL; *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2003.

BARATTA, Alessandro; "La niñez como arqueología de futuro", en *El Derecho y los Chicos*, BIANCHI, Ma. Del Carmen (comp.), Espacio Editorial, Buenos Aires, 1995.

BELOFF, Mary; "Condición jurídica y derechos humanos de la niñez y la adolescencia en el marco del sistema interamericano", en *Los derechos del niño en el sistema interamericano*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2004.

BELOFF, Mary; "Cuando un caso no es "el caso". Comentario a la sentencia Villagrán Morales y otros (Caso de los "Niños de la calle")", en *Los derechos del niño en el sistema interamericano*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2004.

BELOFF, Mary; "Quince años de la vigencia de la Convención sobre los Derechos del Niño en Argentina", en ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C., (comps.); *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década*, CELS, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2007.

BELOFF, Mary; "Reforma legal y derechos económicos y sociales de los niños: las paradojas de la ciudadanía", Presentación en el IV Séminaire "Perspectives régionales: intégration économi-

que et une protection sans discrimination des droits sociaux et économiques dans les Amériques”, organizado por el Centre d' Études sur le Droit International et la Mondialisation, Montreal, Université de Quebec, 25/11/2005.

BORDELOIS, Ivonne; *La palabra amenazada*, Editorial Del Zorzal, Buenos Aires, 2005.

BUSTELO, Eduardo; *El recreo de la infancia. Argumentos para otro comienzo*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2007.

CALAPRICE, Alicia (editora); *Querido profesor Einstein: Correspondencia entre Albert Einstein y los niños*, Editorial Gedisa, Barcelona, 2003.

CEPAL; *Panorama Social de América Latina 2008*, Santiago de Chile, 2009.

CEPAL; *Panorama Social de América Latina 2009*, Versión Preliminar. Disponible en www.cepal.org

CRIN; http://www.crin.org/docs/carta_misiones_ONU.doc

CUSSIANOVICH, Alejandro, ALFAGEME, Erika, ARENAS, Fabricio, CASTRO, Jorge y José OVIEDO; *La infancia en los escenarios futuros*, Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Mayor de San Marcos, Lima, 2001.

CUSSIANOVICH, Alejandro, *Ensayos sobre infancia. Sujeto de derechos y protagonista*, IFEJANT, Lima, 2006.

DE DINECHIN, Phillippe; Introducción a una crítica de los Derechos del Niño, síntesis de la tesis de Doctorado en derecho público defendida por el autor en el Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine de la Université de Paris 3, el 10 de mayo de 2006.

DE DINECHIN, Phillippe; *Los utópicos derechos del niño*. Escaparate Ediciones, Concepción, 2009.

DEFENSA DE LOS NIÑOS INTERNACIONAL - SECCIÓN URUGUAY; *Investigación sobre las infracciones juveniles y las sanciones judiciales aplicadas a adolescentes en Montevideo*, DNI-Uruguay y UNICEF-Uruguay, Montevideo, 2004.

GALEANO, Eduardo; *Patatas arriba. La escuela del mundo al revés*, Ediciones del Chanchito, Montevideo, 2000.

GARCÍA MÉNDEZ, Emilio y BELOFF, Mary (comps.); *Infancia, ley y democracia en América Latina. Análisis crítico del panorama legislativo en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1990-1999)*, Ed. Temis-Depalma, Bogotá, 1999.

GARCÍA MÉNDEZ, Emilio y CARRANZA, Elías (comps.); *Infancia, adolescencia y control social en América Latina. Primer Informe*, Galerna, Buenos Aires, 1992.

- GARCÍA MÉNDEZ, Emilio y CARRANZA, Elías; *Del revés al derecho. La condición jurídica de la infancia en América Latina. Bases para una reforma legislativa*, ILANUD, UNICRI, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1990.
- GÓMEZ DA COSTA, Antonio Carlos; *Niños y niñas de la calle: vida, pasión y muerte. Trayectoria, situación actual y perspectivas de una categoría de comprensión y acción social en la lucha por los derechos del niño y del adolescente en América Latina*, Centro Latinoamericano de Trabajo Social – CELATS.
- LIEBEL, Manfred y MARTINEZ, Martha (comps.); *Infancia y Derechos Humanos. Hacia una ciudadanía participante y protagónica*, IFEJANT, Lima, 2009.
- marshall, t. h. y BOTTOMORE, Ton; *Ciudadanía y Clase Social*, Editorial Losada, Buenos Aires, 1998.
- O'DONNELL, Daniel; "La convención sobre los derechos del niño: estructura y contenido", en *Derecho a Tener Derechos, Tomo I*, UNICEF e Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS; <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/Statusfrset?OpenFrameSet>
- PILOTTI, Francisco; *Globalización y Convención sobre los derechos del niño. El contexto del texto*, Unidad de desarrollo social y educación, OEA, Washington, D.C., 2000.
- SECRETARÍA REGIONAL DE AMÉRICA LATINA PARA EL ESTUDIO MUNDIAL DE NACIONES UNIDAS SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES; *La violencia contra niños, niñas y adolescentes. Informe de América Latina en el marco del Estudio Mundial de las Naciones Unidas*, Alianza Internacional Save the Children, Defensa de Niñas y Niños Internacional, Plan Internacional, UNICEF y Visión Mundial 2006.
- SECRETARÍA REGIONAL DE AMÉRICA LATINA PARA EL ESTUDIO MUNDIAL DE NACIONES UNIDAS SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES; *Las voces de niñas, niños y adolescentes sobre la violencia. Consulta de América Latina en el marco del Estudio del Secretariado General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños*, Alianza Internacional Save the Children, Defensa de Niñas y Niños Internacional, Plan Internacional, UNICEF y Visión Mundial, 2006.
- SENNETT, Richard; *El respeto. Sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad*, Anagrama, Barcelona, 2003.
- STIGLITZ, Joseph; *El malestar en la globalización*, Taurus, Buenos Aires, 2002.
- UNICEF y OACNUDH; *Compilación de observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre países de América Latina y el Caribe (1993-2006)*, UNICEF y OACNUDH, Santiago de Chile, 2006.
- UNICEF; *Estado de la Infancia en América Latina y el Caribe 2008*, 2008.

UNICEF; *La Convención sobre los Derechos del Niño quince años después. América Latina*, UNICEF / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Panamá, 2004.

UNICEF; *Progreso para la infancia. Examen estadístico de un mundo apropiado para los niños y las niñas. Número 6*, 2007.

UNICEF; *Progreso para la infancia. Un balance sobre la protección de la niñez. Número 8*, 2009.

ZIBECHI, Raúl; "¿Ayudar a los pobres o aprender de ellos?", Programa de las Américas (Washington, D.C.: Center for International Policy, 9 de febrero de 2009), en <http://ircamericas.org/esp/5850>, 2009.

ZIZEK, Slavoj; *Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 2009.

