

# Cooperación Sur – Sur

## Nuevas miradas a los Derechos de la Niñez

NASH ROJAS • NÚÑEZ DONALD

HERNÁNDEZ LÓPEZ • HERRERA MONTENEGRO

VÍQUEZ JIMÉNEZ • SÁNCHEZ MATARRITA

ADAMES MAYORGA





# Cooperación Sur – Sur

---

Nuevas miradas a los Derechos de la Niñez



ISBN: 978-9962-9032-2-2

Cooperación Sur – Sur  
Nuevas miradas a los Derechos de la Niñez

---

Edición: Ileana Gólcher  
Corrección de Estilo : Ariel Barría Alvarado  
Diseño y diagramación: Silvia Fernández -Risco  
Fotografía de portada: ©UNICEF/Panamá/Edgardo Cuevas  
Fotografía: pag. 45 ©UNICEF/Panamá/Gonzalo Bell;  
pag. 105 ©UNICEF/Panamá/Alejandro Maimone;  
pag. 175 ©UNICEF/Panamá/Alexander Arosemena;  
pag. 239 ©UNICEF/Panamá/Charles Eitzen;  
pag. 323 ©UNICEF/Panamá/Isabel Ben Lloch  
Coordinación Institucional:  
FLACSO: Enoch Adames, Nadya Vásquez y Gerardo Maloney  
UNICEF: Jorge Giannareas

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia  
UNICEF Panamá  
Teléfono +507 301 7360  
Fax: + (507) 301 7370  
[www.unicef.org/panama](http://www.unicef.org/panama)  
Calle Alberto Oriol Tejada  
Edif. 102 - Planta baja  
Ciudad del Saber  
Panamá, República de Panamá

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Programa FLACSO Panamá  
Telefax + (507) 523 5620  
[www.programaflacsopanamama.org](http://www.programaflacsopanamama.org)  
E-mail: [flacso@flacso-panama.org](mailto:flacso@flacso-panama.org)  
Edificio de la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado, Tercer Piso  
Universidad de Panamá  
Panamá, República de Panamá

Impreso en Colombia, por Quad Graphics Colombia,  
quien solo actúa como impresor, para Editora Novo Art, S.A., en Panamá.

Los artículos corresponden  
únicamente  
a análisis disciplinarios  
de los autores,  
y no representan  
los puntos de vista,  
ni opiniones del Programa  
FLACSO Panamá y  
UNICEF.

# Contenido

Presentación .....	11
--------------------	----

Introducción .....	15
--------------------	----

ENOCH ADAMES MAYORGA

1 La diversidad de las modalidades de inserción de la agenda sobre los derechos humanos de los niños y niñas ante el reto de una nueva visión del desarrollo en la geopolítica latinoamericana .....	47
--	----

CLAUDIO NASH ROJAS / CONSTANZA NÚÑEZ DONALD

Introducción .....	47
--------------------	----

1. Una nueva visión del desarrollo en América Latina .....	48
--	----

1.1. Enfoque tradicional: contexto de la guerra fría.....	48
---	----

1.2. La centralidad de los derechos humanos y nuevos actores, como la infancia .....	50
--	----

1.3. Nuevo modelo de desarrollo .....	52
---------------------------------------	----

2. La situación de grupos en condición de discriminación sistémica en América Latina y la respuesta nacional e internacional .....	54
--	----

2.1. La situación de discriminación sistémica .....	54
---	----

2.2. Las respuestas desde el nivel nacional e internacional .....	57
---	----

2.3. La situación de niños y niñas como una situación de discriminación sistémica .....	60
---	----

2.4. Congruencia con un nuevo enfoque de desarrollo geopolítico regional .....	66
--	----

3. La agenda de los derechos humanos de los niños y las niñas.....	68
--	----

3.1. Un nuevo paradigma de derechos y la visión de los órganos de protección sobre su concreción .....	68
--	----

3.2. Puntos de convergencia en la agenda de los derechos humanos de los niños y niñas.....	71
--	----

3.2.1. Interés superior del niño y la niña y su función hermenéutica .....	72
--	----

3.2.2. Fortalecimiento de la institucionalidad pública: la figura del defensor del niño y la niña.....	75
3.2.3. Intersección de vulnerabilidades: niñez migrante.....	78
3.2.4. Conclusión del apartado: la reconfiguración de un actor y los alcances de la protección de derechos .....	81
4. Buenas prácticas en materia de cooperación para la inserción de la agenda de derechos humanos de niños y niñas .....	82
4.1. Acceso a la justicia: reglas de Brasilia y diseño de un protocolo iberoamericano.....	82
4.2. Mercosur y protección de la niñez migrante: OC-21/2014.....	88
4.3. Búsqueda de una mejor protección ante la violencia.....	92
4.4. Evaluación y proyecciones de estas medidas como parte .....del nuevo enfoque de desarrollo .....	95
5. Algunas conclusiones.....	96
Bibliografía .....	99
2 Posibilidades de algunos actores del desarrollo en la promoción y defensa de los derechos de la infancia en América Latina y el Caribe dentro de la modalidad de Cooperación Sur–Sur.....	107

GABRIELA HERNÁNDEZ LÓPEZ

Introducción.....	107
2. Metodología.....	110
2.1. Cooperación descentralizada y Codesarrollo como subtipos de la Cooperación Sur–Sur que favorecen la defensa de los derechos de la infancia .....	110
2.1.1. Cooperación descentralizada .....	116
2.1.2. El Marco General de las Intervenciones en políticas públicas en América Latina desde la cooperación descentralizada.....	117
2.2. El ámbito de nacimiento de programas y proyectos en la defensa de los derechos de la infancia desde la cooperación descentralizada .....	122
2.2.1. Codesarrollo.....	124

2.3. El Marco General de las Intervenciones en políticas públicas en América Latina desde el codesarrollo.....	125
2.3.1. ¿Por qué migran las niñas, niños y adolescentes?.....	126
2.4. El ámbito de nacimiento de programas y proyectos en la defensa de los derechos de la infancia desde el codesarrollo.....	129
2.5. La Trata de Personas en la triple frontera: Escenarios para el codesarrollo y la cooperación descentralizada.....	133
2.6. La Trata de Personas, los NNA y el Contexto de la Triple Frontera .....	135
2.6.1. La Triple Frontera .....	136
2.7. Escenarios para el codesarrollo y la cooperación descentralizada....	137
2.7.1. Cooperación descentralizada .....	137
2.7.2. Codesarrollo.....	138
2.7.3. Logros en materia de defensa de los derechos de NNA de los países colindantes de la triple frontera. ....	139
2.8. Buenas prácticas y logros en materia de Programas y Proyectos en este contexto tripartito.....	147
2.9. Conclusiones .....	155
Bibliografía .....	163
ANEXOS .....	169
<b>3 Experiencias recientes sobre transferencia de conocimientos y relaciones de intercambio entre actores académicos en el marco de una agenda de Derechos Humanos .....</b>	<b>177</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>177</b>
3.1. Fundamentos conceptuales sobre el desarrollo y los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes.....	179
3.1.1. Conceptualización de desarrollo.....	179
3.1.2. Concepto de derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes. ....	184
3.1.3 Precisiones sobre las transferencias de conocimientos entre actores académicos.....	189
3.2. La transferencia de conocimientos y relaciones de intercambio entre actores académicos, en materia de derechos humanos: experiencias recientes y lecciones aprendidas. ....	198

3.2.1. Hacia centros educativos inclusivos en Centroamérica: desafíos compartidos, respuestas específicas.....	213
3.2.2. El Proyecto Equality forma parte del Programa ALFA III.....	214
3.2.3. De las palabras a los hechos: Una mirada desde la academia hacia una agenda para el desarrollo humano sostenible de cooperación para enfrentar la desigualdad.....	218
3.2.4. Experiencias de cooperación para el desarrollo que involucra al Estado y nuevos actores.....	224
3.3. Los actores académicos.....	225
3.3.1. Los medios de comunicación social y las redes sociales.....	228
3.3.2. Los Municipios y la participación ciudadana.....	230
3.4. Conclusiones.....	233
Bibliografía.....	236
<b>4 Principales logros y posicionamientos de la cooperación en derechos humanos en los 25 años de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina.....</b>	<b>241</b>

MARIO ALBERTO VÍQUEZ JIMÉNEZ, FERNANDO SÁNCHEZ MATARRITA

Introducción:.....	241
4.1. La Convención sobre los Derechos del Niño: Principales logros y desafíos en la transformación jurídica y social de la niñez y adolescencia.....	246
4.1.1. Los compromisos que conlleva la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).....	249
4.1.2. La reformulación del marco legal a la luz de la CDN.....	250
4.1.2.1. Los Códigos de la niñez y adolescencia.....	252
4.1.2.2. La función programática de la CDN.....	253
4.1.2.3. Principios vinculados a la aplicabilidad y la participación.....	253
4.1.2.4. Principios vinculados a la supervivencia, desarrollo y protección.....	255
4.2. Reseña de la situación de la niñez y adolescencia en la región.....	264
4.2.1. Derechos relacionados con la supervivencia.....	264
4.2.1.1. VIH/SIDA.....	270
4.2.1.2. Primera infancia.....	271



4.2.2. Derechos relacionados con el desarrollo integral .....	277
4.2.3. Derechos relacionados con la defensa y protección .....	283
4.2.4. Derechos relacionados a la participación .....	288
4.3. La cooperación en derechos humanos de la niñez y adolescencia en América Latina y el Caribe y el papel de las universidades y sector académico. ....	289
4.3.1. El marco normativo vigente (readecuación a la CDN).....	291
4.3.1.1. <i>La Declaración de París sobre la eficacia de la Ayuda al Desarrollo</i> .....	294
4.3.1.2. Los retos del 2015 con los objetivos de desarrollo sostenible.....	296
4.4. El apoyo y la asistencia internacional en la reforma legal.....	296
4.5. El papel de la sociedad civil y las universidades en la cooperación .....	298
4.6. La cooperación y las ONG's enfocadas en la CDN.....	300
4.6.1. Situación actual de la Cooperación Internacional.....	302
4.6.2. Buenas prácticas en cooperación nacional e internacional ...	303
4.6.3. Sinergia de diferentes actores sociales en México y el sector Mexicano .....	311
4.7. Orientaciones para el presente y futuro. ....	314
4.7.1. Los grandes logros .....	314
4.7.2. La deuda.....	315
4.7.3 Los desafíos .....	316
Bibliografía .....	319
Índice de cuadros, gráficas, mapas, recuadros .....	325
Perfil académico de los colaboradores.....	329



## **Presentación**

La Cooperación Sur–Sur ha ampliado su campo de acción como consecuencia de la dinámica global de intercambios, visiones estratégicas y participación de otros actores claves que favorecen el desarrollo de los pueblos complementando las agendas gubernamentales y proyectando la visión más hacia una agenda de Estado.

Es pertinente hacer mayores reflexiones sobre el tema de la Cooperación Sur–Sur en ámbitos o dimensiones que superen aquellas tradicionalmente destacadas, enfocando la mirada en los aportes que se hacen desde la perspectiva de intercambio científico, especialmente para abordar con mayor conocimiento los temas de orden estructural y coyuntural que están presentes en la realidad desigual de América Latina y el Caribe.

En las reuniones recientes de alto nivel se ha tratado de explorar al máximo los temas relacionados con las posibilidades de la Cooperación Sur–Sur. América Latina ha tenido una participación activa en estos foros y debates, enfatizando la necesidad de un replanteamiento conceptual, así como en el desarrollo de iniciativas cada vez más novedosas. Un ejemplo lo constituye la reflexión que se hace en el seno del Encuentro Académico

Iberoamericano de Cooperación Internacional, celebrado en Argentina en 2009, en que se establece la necesidad de mayor colaboración de las universidades en los programas de Cooperación Sur-Sur, mediante mecanismos eficaces de comunicación para promover la articulación de acciones relacionadas con las prioridades nacionales y la agenda global, apoyando la estructuración de redes y comunidades de práctica acerca de los principales temas de promoción del desarrollo.

Con el fin de aportar al debate de lo que ha sido, es y debe ser la Cooperación Sur-Sur ante una nueva agenda de desarrollo, el Programa FLACSO Panamá y UNICEF se han propuesto con esta publicación iniciar un proceso de reflexión sobre la participación de otros actores en iniciativas de Cooperación Sur-Sur que tome en cuenta la contribución del sector académico ante una propuesta para fortalecer los derechos humanos, especialmente desde la perspectiva de una agenda incluyente que tenga como sujetos a los niños y a las niñas en América Latina y el Caribe.

Al celebrarse 25 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, la ocasión es propicia para enfocar la mirada en una historia reciente en la que muchos actores han participado y se han comprometido, y ver en qué medida la

academia ha realizado aportes a esta nueva dimensión de la colaboración Sur-Sur, con prácticas útiles para el análisis y la construcción prospectiva de lo que debe ser la participación de quienes hacen ciencia tomando como prioridad el impulso de los derechos humanos entre niños y niñas.

Carmen Guadalupe Córdoba

DIRECTORA DEL PROGRAMA FLACSO

Aida Oliver

REPRESENTANTE DE UNICEF



## INTRODUCCIÓN

### **La agenda de los derechos de la niñez y la adolescencia en el marco de la Cooperación Sur–Sur. Una introducción sobre la academia y sus nuevas miradas**

**ENOCH ADAMES MAYORGA**

#### I. Planteamiento.

Está asentada la centralidad que tienen los derechos humanos en el marco normativo—constitucional e institucional— de muchos de los Estados contemporáneos. Otra cosa es si esta se traduce en una acción política eficaz. En un contexto de globalización que también es cultural e institucional, la razón jurídica internacional se ha extendido a todas las sociedades. Sin embargo, la construcción de una concepción que articule el contenido programático de la agenda, el papel de la academia y la cuestión de los derechos de la niñez y la adolescencia, parece una tarea por realizar: ¿cómo elaborar una agenda de los referidos derechos, cuya dinámica de estructuración se desarrolle en el ámbito conceptual (categorías y modelos explicativos-comprensivos); en el ámbito de la representabilidad simbólica; y en el ámbito de la realización fáctica o material? Todo en relación a una reflexión crítica que articule niveles de integración, soporte institucional más procedimientos (racionalidad instrumental) y contenido ético.

Lo expresado no deja de ser una complicación en cuanto los elementos que concurren—lo conceptual, la representabilidad y lo material o fáctico—, lo hacen en el supuesto que deben ser articulados. Asumiendo primero, que hay una relación de interés teórico—estratégico entre ellos; y segundo, que en esa relación de elementos, ellos no se contienen entre sí y deben ser ensamblados con un sentido de utilidad. Estas consideraciones metodológicas no solo deben poseer un contenido académico; sino que la propuesta de superación obliga a un enfoque integrado con alguna orientación práctica.

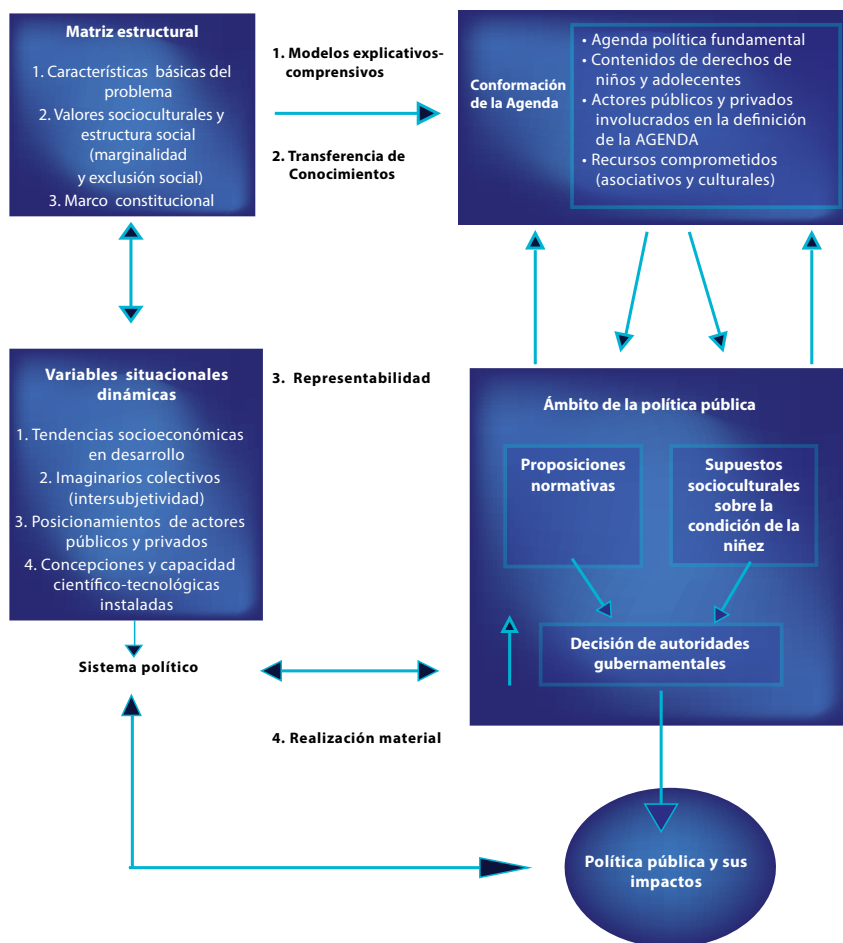
Desde nuestra perspectiva, la futura elaboración de un enfoque integrado en la agenda de los derechos de la niñez y la adolescencia, tendrá que considerar: primero, lo global en relación a lo nacional; y, segundo, la comprensión de los distintos tiempos en que se desenvuelven los elementos que la componen. La interacción y sus ritmos es el efecto de la historicidad de un proceso intervenido por la propia singularidad social, donde interesan las características sociopolíticas e institucionales de cada sociedad. Esta interacción temporal supone vínculos entre los modelos explicativos que analizan la problemática de la niñez; las representaciones que se elaboran en torno a esta cuestión social y que dan lugar a los imaginarios colectivos mediante la cual los diversos actores (sociales y políticos) se posicionan desde y frente a las políticas públicas; y la realización fáctica, producto de la intervención de estas políticas institucionales.

No obstante lo anterior, el documento tendrá algunas referencias a la problemática del desarrollo y cómo esta afecta los temas de agenda de la niñez y la adolescencia. Es importante resaltar que los temas del desarrollo en cuanto debaten modelos, formalizan de alguna manera estructuras conceptuales, visiones y opciones que encarnan estilos institucionales de acción política. El segundo aspecto a destacar es la cuestión de la transferencia de conocimientos y su desempeño como



enlace dinamizador entre el mundo de la academia y el mundo de la política. La transferencia de conocimientos en su versión operativa, será entendida como una apropiación social que atraviesa el ámbito de la política. Esta tiene como se sabe, una doble dimensión: no solo hace referencia al espacio público que se articula en torno al Estado como poder organizado de la sociedad; también alcanza al debate que desde la sociedad civil se hace en torno a los proyectos de desarrollo, y que la involucra como expresión de una pluralidad de intereses. En lo particular, la cuestión del bienestar social no solo es un tema de Estado, también lo es para la sociedad civil. Por último están las cuestiones de la política pública, concepciones y capacidades institucionales. El siguiente diagrama representa de manera esquemática este complejo proceso:

## DIAGRAMA DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA\*



\*Adaptación al diagrama de Paul Cisneros

## 2. La cuestión metodológica

El contenido del debate en torno a la Agenda de los derechos de la niñez y adolescencia en la Cooperación Sur–Sur, es el modelo de la sociedad basada en el conocimiento. Este paradigma configura hoy día, la principal idea fuerza desde la cual países e instituciones de la región—especialmente las académicas y empresariales— adelantan las nuevas formas de cooperación (Valenti: 2011). Poner al servicio de los niños, niñas y adolescentes este activo en desarrollo, tendría por objetivo fortalecer capacidades institucionales de naturaleza pública, intercambiar y transferir conocimientos e información, en un esquema de relaciones horizontales orientadas al bienestar común de nuestras sociedades y de nuestros sectores más vulnerables. Sociedad basada en el conocimiento no solo significa nuevos posicionamientos en función de fortalecer capacidades que satisfagan las necesidades de una mayor competitividad internacional; significa también, un modelo de desarrollo cuya política productiva (crecimiento) y política social (distribución de ingresos) estén a escala de la satisfacción de las necesidades de la sociedad (Falconi: 2011).

Con todo, una sociedad de las características descritas conlleva un amplio proceso social de creación y uso de conocimiento que no puede concebirse a nivel cuantitativo o cualitativo si no analizamos las condiciones históricamente existentes; como también la articulación de sus diferentes componentes en sus tiempos y dinámicas particulares. (Villavicencio, et al.: 2012). Sin embargo, pese a ese paradigma de sociedad del conocimiento y a los mandatos internacionales en torno al interés superior de los derechos de la niñez y la adolescencia, estas directivas no parecen verse acompañadas por esa acumulación necesaria, por el desarrollo de concepciones y prácticas convergentes con la importancia de los actores e instituciones llamados a asegurar social y normativamente dichos derechos.

La ausencia de una concepción integral que defina los mecanismos que permitan a los ciudadanos junto con la academia, participar en los instrumentos programáticos—entre ellos la agenda de derechos— parece ser el principal obstáculo en la elaboración de una política pública sustentable. Cónsonos con esta realidad, Viquez y Sánchez<sup>1</sup> adelantan otra dimensión en el reconocimiento de estas limitaciones al manifestar, “que los cambios en la legislación no son suficientes, si no se complementan con transformaciones institucionales, con cambios en las actitudes y con la inclusión de enfoques de desarrollo humano, tanto en los planes y políticas públicas nacionales como en la correspondiente asignación de recursos para garantizar su viabilidad”.

De lo que se trata es de crear compromisos políticos de largo aliento, que gocen de legitimidad entre los actores involucrados en la promoción de la agenda, y que al mismo tiempo legitimen e institucionalicen a las autoridades públicas como a las organizaciones civiles, para el ejercicio de los derechos de la niñez y la adolescencia que les son reconocidos normativamente, tanto a nivel local como internacional. Importa en ese sentido, acuerdos de Cooperación Sur–Sur que impulsen la investigación en el ámbito académico, promuevan acuerdos entre la academia y el espacio público, y permitan de manera fluida la circulación de experiencias (buenas prácticas) y conocimientos (transferencia) en la región.

Es una constante en nuestros espacios públicos y privados, la ausencia de problematizaciones teóricas que generen opciones viables (histórica y socialmente factibles) para tratar las asimetrías que producen las dinámicas socio-económicas en las sociedades, producto de su inserción en los mercados internacionales; a ello se suman las deficientes capacidades institucionales y /o la escasa claridad política de las estructuras de poder que se cierran prejuiciosamente a alternativas

---

1 Artículo publicado en este libro

posibles, ya que en muchos casos estos actores cuentan con ciertos recursos institucionales que podrían permitirle construir soluciones ante los problemas que enfrentan.

El conocimiento de la realidad es el producto de varios procesos, entre los cuales aparece en un primer momento la caracterización y contextualización de la problemática en cuestión, y que es tema crucial de políticas públicas sostenibles. El contenido programático de una agenda de derechos de la niñez y adolescencia requiere más que un concepto con algún grado de eficacia descriptiva o explicativa.

- En primer lugar, exige de una construcción teórico-social de la realidad que permita identificar la complejidad de las relaciones—tanto las reguladas normativamente, como las potencialmente conflictivas—, que establecen los distintos grupos o colectivos entre sí, y con la institucionalidad político-económica del país.
- En segundo lugar, una construcción de esta naturaleza debe permitir diferenciar procesos meramente adaptativos de naturaleza normativa centrados en un consenso insostenible y sin capacidad de atenuar la discriminación social, dada la precariedad de las bases de su integración social; de aquellos, que sin perder de vista las limitaciones estructurales del sistema, posibilitan plantear alternativas políticas viables en el tiempo, con soportes sociales e institucionales eficientes y eficaces.

La materialización de los derechos de los niños y niñas constituye, entre otros derechos, efectos de cohesión que ejercitados por medio de políticas públicas actúan sobre las desigualdades e inequidades sociales. Sin embargo, socialmente las “necesidades” están relacionadas con hechos objetivos y constituyen por ello, el soporte de los derechos sociales. No obstante, debemos reconocer que no siempre los enfoques

que orientan el desarrollo de conocimientos desde ciertos miradores explicativos y estrategias analíticas permiten el abordaje crítico de las “nuevas desigualdades” como obstáculo y su relación problemática con la cohesión social como meta.

Temas como educación, ciencia e innovación, a la par de los de identidad, educación y cultura, se constituyen hoy en componentes decisivos para orientar las necesarias modificaciones de la estructura económica y social. Las nuevas igualdades de oportunidades a crear, descansan hoy día en el conocimiento, la cultura, y en el desarrollo sostenible; también, en políticas públicas que garanticen mayor cohesión social. Es cierto además, que el concepto de cohesión social rebasa los elementos materiales de las necesidades básicas (ingreso y trabajo), del bienestar (educación y salud) e integra la condición ciudadana (las jurídico-políticas), las del conocimiento, y las culturales e identidades. En este sentido, debemos considerar estratégicamente a las ciencias de la sociedad en su capacidad de recuperar al nivel analítico, las escisiones o fragmentaciones que atomizan las desigualdades y sus conflictos y que enmascaran reales y posibles soluciones.

Cónsono con lo anterior, parece importante identificar metodológicamente los niveles analíticos que atraviesan el proceso de construcción de la agenda de la niñez y la adolescencia. ¿Qué papel juegan las cuestiones materiales y simbólicas de la sociedad, en la generación de criterios para la construcción del problema, no solo en su sentido explicativo como en su orientación normativa? Proponemos que estos criterios se organicen en torno a tres cuestiones cruciales en la formulación de políticas públicas y que contribuyen a legitimar el “derecho al bienestar” como premisa de la condición ciudadana: Necesidades sociales, capacidades y justicia social. Además de constituir como criterios, sustentos conceptuales y empíricos de cualquier acción interventora; el conjunto de orientaciones institucionales de naturaleza

programático-técnica que llamamos política pública tienen como objetivos, asegurar necesidades básicas y el reconocimiento de derechos. Deben también, si son de calidad, configurar y desarrollar relaciones de sociabilidad (cohesión social).

### 3. La centralidad de las necesidades

Falso dilema es el que se construye entre necesidades y derechos. En el caso de la agenda de la niñez y la adolescencia, la historicidad de la misma está en directa relación a la condición de sujetos concretos, donde el contexto condiciona sus posibilidades de realizaciones, pero también sus necesidades o carencias. Se trata de insertar concepciones normativas (derechos) en el mundo real, el de las sociedades históricamente situadas. Es en la relación de la niñez y la adolescencia con su entorno, donde surgen los efectos que las dinámicas socioeconómicas tienen en la creación de los nuevos escenarios de vulnerabilidad de estos importantes segmentos etarios de la población; y son estas dinámicas socioeconómicas las que impulsan *las necesidades* a una permanente transformación. Es la relación de los niños, niñas y adolescentes con la sociedad en sus diversas manifestaciones —sociales, económicas, culturales, jurídicas, etc.— las que hacen surgir nuevas necesidades y por lo tanto, nuevos derechos. (De Pisón 1998: 155).

Según Habermas, frente al agotamiento de “las energías utópicas de la sociedad del trabajo”, las sociedades modernas disponen de tres recursos en el proceso de intercambios entre el sistema y el mundo de la vida: dinero, poder y solidaridad. De estos, el recurso que debe erigirse en rector del proceso societal es “el poder de integración social de la solidaridad” (Habermas: 1988). Desde esta perspectiva, si la solidaridad —entre los tres recursos— es el único con capacidad de integrar socialmente a las sociedades, son los valores de la solidaridad los que

deben impulsar el enfoque totalizante del *sistema de necesidades*. Este enfoque se elabora desde una perspectiva multidimensional y articula las necesidades (materiales), los deseos y las realizaciones sociopolíticas. Además, su ejecución por medio de políticas públicas debe generar efectos del sistema social en las relaciones sociales y en la calidad de vida (Krpmotic: 1999). El *sistema de necesidades* como enfoque, lo que hace es explicitar el conjunto de privaciones, vulnerabilidades y exclusiones que se organizan en torno a un agregado de posiciones sociales; también, enmarcan y limitar las posibles oportunidades de superación.

La exigencia de explicar, identificar, verificar y medir las *necesidades* como hechos objetivos, obliga a proponer modelos explicativos de vida o convivencia entre individuos y sociedad, constituyendo a la academia en un actor imprescindible, tanto en el proceso de elaboración del marco conceptual y empírico de este conocimiento, como de su posterior inserción en la política pública. Desde esta perspectiva se postula que *las necesidades*, ejes o pivotes de derechos sociales son: básicas (necesarias), objetivas (externas y constatables), universales (extendidas) e históricas (situadas en tiempo-espacio) (De Pisón: 1998).

De manera complementaria, otros autores desagregan el enfoque de las necesidades en dos sub-enfoques: el directo y el indirecto. El primero se dirige a la comprobación de la realización fáctica de las necesidades, estableciendo una relación de comparación entre cada necesidad y su umbral normativo. El segundo está orientado a medir los recursos—tanto ingresos como derechos y bienes públicos— que un hogar emplea, comparando tamaño y estructura de recursos con los recursos establecidos como necesarios para satisfacer necesidades básicas (Minujin, Alberto et. al. 2006). Para los efectos de la política pública de la niñez y la adolescencia, una teoría de las necesidades constituye



una útil plataforma para examinar la matriz básica del ordenamiento económico-social y político institucional de nuestras sociedades.

#### **4. La pertinencia de las capacidades**

Otro enfoque, de metodología multidimensional es el de las capacidades. Este descansa en una evaluación de capacidades y libertades que tienen los individuos para orientarse en relación a un tipo de vida que consideran beneficiosa. El enfoque es deudor de su autor Amartya Sen, y en él se reconoce, la naturaleza circunstancial y relacional de las capacidades al estar histórica y socialmente situadas. Sociedades, grupos e individuos podrán requerir una estructura de recursos diferentes acorde a sus particulares realidades, y realizar similares capacidades (Minujin, Alberto et. al. 2006). Hernández complementa, al manifestar que “la introducción de este enfoque en el ámbito de la cooperación internacional ha logrado transformar los supuestos, las prácticas y los resultados de la cooperación internacional tradicionalmente pensada desde una lógica norte-sur”<sup>2</sup>

La perspectiva operativa de las capacidades a este nivel que reseña Hernández es del PNUD, y descansa en cuatro pilares: arreglos institucionales, liderazgo, conocimiento y rendición de cuentas. Esta perspectiva se despliega, a su vez, bajo cinco pasos: una política de involucramiento de actores; diagnósticos en torno a necesidades y capacidades; la formulación de un programa de desarrollo de capacidades identificadas; la implementación de respuestas y evaluación. Con todo, el nivel procedimental de política pública propuesto por el PNUD no puede excluir el enfoque de las necesidades, lo complementa.

---

2 Artículo publicado en este libro.

## 5. La justicia social. Dos modelos

En relación al proceso de construcción de la agenda de la niñez y la adolescencia, constituye un útil conceptual al debate metodológico, los dos más importantes modelos de justicia social: el modelo de igualdad de posiciones (MdP) y el modelo de igualdad de oportunidades (MdO). Estos “paradigmas” de justicia social expresan distintas formas de constitución de sujetos sociales; también, modos diferentes de desplazarse por el espacio público con concepciones distintas en la realización de *las necesidades* o de *las capacidades*. (Dubet, 2011: 11).

1. El modelo igualdad de las posiciones tiene como referente a la estructura social como forma de organización de los espacios y distancias que ocupan los individuos en dicha articulación. En el modelo subyace la asimétrica relación que tienen los grupos sociales como expresión de distinciones inherentes a la propiedad y la organización técnico ocupacional de la sociedad. Las necesidades surgen en el marco de este esquema que obliga a asegurar posiciones, garantizando calidades y derechos con miras a reducir las inequidades sociales.
2. El modelo de igualdad de oportunidades no cuestiona la inequidad de la estructura social en tanto se concentra en procurar las condiciones para que todos bajo el principio del mérito, puedan ascender u ocupar las mejores posiciones. Como dice Dubet, el MdO “Quiere menos reducir las inequidades entre las diferentes posiciones sociales que luchar contra las discriminaciones que perturban una competencia al término de la cual los individuos, iguales en el punto de partida, ocuparían posiciones jerarquizadas” (Dubet: 2011).

Se puede optar por ambos modelos en el entendido de que cada uno obliga a estrategias distintas con consecuencias diferentes. No es lo mismo crear empleos decentes y mejorar salarios y la calidad de vida –en cuanto transporte, salud, educación, recreo, etc. —, de los sujetos de estas posiciones socio-ocupacionales y con ello la de los niños y niñas, que orientar acciones focalizadas de compensación u otorgar becas asistenciales a niños y niñas para crear condiciones y oportunidades de estudio y ascenso profesional u ocupacional en función del mérito individual. De alguna manera el Estado de Bienestar hacía extensivo a quienes estaban integrados en la estructura social, un estatus en el que se reconocía calidad de vida por medio de derechos sociales y prestaciones.

Pese a la arremetida neoliberal, en muchos de los países de la región, el aseguramiento de las posiciones ocupadas por los trabajadores se realiza por medio del derecho a huelga, seguro social, jornada laboral regulada y derecho al ocio y la jubilación. Con todo, la política de igualdad de oportunidades orientada a disminuir las discriminaciones, sociales y culturales, ha tenido sus efectos en la sociedad. Ella ha creado conciencia de la condición de vulnerabilidad de determinadas posiciones, impulsando normativas que tienden a restablecer disminuidas situaciones socioculturales o económicas, donde la condición de género (mujeres), étnica (comunidades indígenas y afrodescendientes) y de edad (niños y ancianos) crean insostenibles escenarios de convivencia.

En esta perspectiva, por ejemplo, están las leyes que establecen equitativas representaciones en la participación política de las mujeres; las que reivindican la territorialidad vinculada a las identidades étnicas, como un derecho; y las normativas que garantizan la integralidad de la niñez y la adolescencia como supremo interés nacional. Todas ellas constituyen el centro de modelo de justicia social fundado en

la igualdad de oportunidades, modelo que se ha ido imponiendo en la medida en que la estructura socio-ocupacional no se mueve y las posiciones son cada vez más insuficientes. “El modelo de igualdad de oportunidades se impone cuando las posiciones se vuelven más escasas; cuando la vida social empieza a parecerse al juego de la silla, se discute menos sobre el número de las sillas que sobre la manera de ocuparlas y sobre la equidad del árbitro” (Dubet: 2011)

Como plantea Dubet, el modelo de igualdad de oportunidades transforma el sistema de representaciones simbólicas que históricamente se han construido al interior de la sociedad salarial. El modelo de la igualdad de las posiciones al interpelar a un conjunto de individuos, hasta ahora invisibles, fue construyendo en los márgenes de la sociedad del trabajo, las identidades de los nuevos sujetos sociales. Los vulnerables y “silenciosos” hasta ahora, propugnan por un nuevo contrato social, pero es un contrato social que no cuestiona la matriz socio-productiva de la sociedad.

El siguiente esquema sintetiza los aspectos en los que se centran los modelos de justicia. Esto no significa que su ordenamiento tipológico suponga mutuas exclusiones. De hecho, en lo que refiere a derechos sociales, algunos de estos cubren tanto a las discriminaciones surgidas de la sociedad del trabajo como las opresiones que emergen de la cultura dominante y que niegan identidades. El propósito de una esquematización no es la de simplificar modelos de justicia cuya complejidad se despliega en contextos socioeconómicos y socioculturales de discriminaciones y conflictos; sino, presentar las líneas de fuerza que las caracterizan y forzar el análisis de los contenidos de la agenda de niños y niñas a visiones que integren el ámbito de las necesidades (mundo material) con el ámbito de los derechos sociales (mundo supraestructural).

## MODELOS DE JUSTICIA SOCIAL (ASPECTOS ESENCIALES)\*

Modelo/ Relaciones	Espacio sociocultural (Ejemplos)	Tipo de Reivindicación (Ejemplos)	Derechos Sociales (Ejemplos)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Igualdad de posición</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociedad del Trabajo</li> <li>• (Fundamento de las inequidades socioeconómicas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Función y estabilidad</li> <li>• Salarios</li> <li>• Jornada</li> <li>• Seguro social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laboral</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Igualdad de oportunidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultura e Identidad</li> <li>• (Fundamento de las discriminaciones)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Étnica</li> <li>• Género</li> <li>• Edad (niños y ancianos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultura</li> <li>• Territorialidad</li> <li>• Familia</li> <li>• Escuela</li> <li>• Público</li> <li>• Trabajo</li> </ul>

FUENTE: \*Elaboración propia

## 6. Hacia un nuevo estilo de desarrollo

La modalidad de desarrollo de un país no solo es un tema de voluntad política. Es siempre la expresión de una correlación de fuerzas, donde intereses y articulaciones sociales expresan el predominio de ciertas competencias tecno—productivas propias del carácter de la organización económico-social predominante. En este contexto, denominamos “estilos de desarrollo” a distintas modalidades de articulación entre la voluntad política que se formula a través de

estructuras de poder organizadas institucionalmente, y las dinámicas económico-productivas orientadas históricamente por los intereses de la estructura social predominante. Como dice Flisfisch: “La noción de estilo se refiere de manera sintética, unificando ideología y práctica, a la forma como la acción política trata de articular el proceso social (Flisfisch: 1986).

Desde la academia es importante señalar la importancia creciente que tiene la producción científico—tecnológica en esta era de la información y el conocimiento, en especial atención a determinadas modalidades tradicionales de crecimiento económico centradas en ventajas comparativas, basadas en la abundancia de mano de obra barata o en una oferta especializada de materias primas o minerales (reprimarización). Frente a los retos que establece el proyecto de sociedades fundadas en el conocimiento, estas concepciones hacen obsoletas las primeras, y tendencialmente insostenibles la segundas. Fernando Fajnzylber llamó “competitividad espuria” a estas formas de crecimiento— que expolian al trabajo humano con bajos salarios y depreda al medio ambiente generando desperdicios—, que deben ceder lugar a otra competitividad basada en el conocimiento y en el progreso científico-técnico.

Utilizando un metáfora “organicista”, Falconi plantea que “la especialización en la producción primario-exportadora incrementa el metabolismo social”, en el sentido de “un organismo vivo que absorbe recursos y desecha residuos”. A igual que los sistemas abiertos, cuyas estructuras disipativas (materia o energía) lo degradan de manera irreversible en dirección de una bifurcación; nuestras economías—retrocediendo a una reprimarización—, se degradan en la extracción de recursos minerales, producción de desechos y disipación de energía. Estos “tóxicos” procesos socioeconómicos (actividades extractivas), en tanto se orientan en torno a la explotación de la “capacidad instalada” de bienes primarios no

renovables, profundizan el desequilibrio sociedad—naturaleza y crean exclusión económica social (Falconi: 2011).

Crear un nuevo estilo de desarrollo constituye un reto social y político en tanto sobrepasa al ámbito industrial y empresarial y obliga a construir toda una actitud en la sociedad frente a una propuesta de desarrollo basada en el capital humano. Este nuevo acuerdo tecno—productivo se debe fundar en una política de igualdad de oportunidades, pero principalmente en una redefinición de la estructura social que cierre distancias sociales y asegure un nuevo pacto social basado en la defensa de la calidad de vida y en la afirmación de los derechos de los más vulnerables, especialmente de los niños y niñas.

## **7. La transferencia de conocimiento**

Son los temas de ciencia, tecnología y e innovación (CT&I) en su relación con el desarrollo, desde una perspectiva interdisciplinaria, los que constituyen un aspecto problemático de las relaciones entre conocimiento, poder y sociedad. Es en ese sentido, que las relaciones:

Sociedad ➤ conocimiento ➤ política pública ➤ realidad social, como producción científico-tecnológica en vínculo con los espacios públicos de poder, está orientada como toda acción política a tener un impacto definido en la sociedad. Si bien este encadenamiento de relaciones se nos presenta linealmente, lo cierto es que comporta idas y venidas, alteraciones y distorsiones que son el resultado de un conjunto de mediaciones que subyacen en la compleja relación Estado—Sociedad.

Es en este contexto en que se sitúa la cuestión de la transferencia de conocimiento, ya que obliga a una particular relación entre la racionalidad explicativa del conocimiento y el papel que la academia tiene en las tareas del desarrollo. Generalmente este papel se define como una

modalidad de mediación entre la producción de insumos conceptuales y explicativos que demanda el conocimiento sobre la existencia social de nuestras poblaciones, y las necesidades de intervención de la política pública de ser eficientes y eficaces sobre aquellos procesos sociopolíticos que generan desarticulación social, profundizan desigualdades económicas y aumentan el espesor de los sectores vulnerables, con especificidad en los temas de vulnerabilidad y exclusión. En los temas de la agenda de niñez y adolescencia, en nuestra perspectiva, el primero (vulnerabilidad) hace referencia a las incapacidades institucionales de asegurar ciertas necesidades básicas (transporte, salud, educación, etc.); mientras que el segundo (exclusión), dice de los efectos estructurales de una matriz socioeconómica fundada en la desigualdad.

Es sabido que determinadas modalidades de crecimiento y desarrollo predominantes en América Latina han generado diversos tipos de marginalidad y exclusión social, y como lo ha planteado José Nun, merece especial atención la distinción entre *integración social* e *integración del sistema*. Interesante diferenciación, ya que las primeras dicen de las relaciones “ordenadas o conflictivas” que determinados individuos o grupos tiene sí y con instituciones; de las que se derivan de las propias relaciones del propio sistema. Nun advierte, que en el primer enfoque prima un funcionalismo normativo, ya que su énfasis analítico descansa en “las temáticas adaptación/alienación, norma/poder y consenso/conflicto” (Nun: 2008).

De manera propositiva Nash y Rojas<sup>3</sup> argumentan en su documento en torno a los conceptos de “discriminación sistémica” y “discriminación estructural” como generadoras de situaciones que configuran un particular tipo de violaciones de derechos humanos. Claro está, que la discriminación en el ámbito de los derechos humanos es entendida en términos relacionales: es la condición de un individuo frente a otro, y

---

3 Artículo publicado en este libro



en cuanto al tratamiento a que es sometido, la discriminación descansa en ser portador de atributos inmodificables por la acción individual (determinadas condiciones socio-económicas), o ser portador de atributos— por ejemplo, los étnicos culturales —, que forman parte la identidad y de la cual no es lícito pedirle que los modifique. En la medida en que tenemos a colectivos bajo esta condición, estamos ante una discriminación sistémica.

Siguiendo el razonamiento anterior, Nash y Rojas llaman la atención sobre determinados grupos, que contravienen el concepto de igualdad estructural. Estos se caracterizan por ser colectivos cuya condición no pueden alterar, como tampoco es legítimo pedirles una modificación a tal condición. Son grupos en los cuales se ha forjado una interdependencia entre la situación que afecta al colectivo y la condición que los caracteriza. Por último, estos colectivos no son portadores de capital material o simbólico alguno, de tal suerte que su condición de grupo excluido se afirma en su precaria relación o absoluta desconexión con los canales de acceso al poder económico y político. Es en ese sentido que las relaciones anteriormente caracterizadas constituyen un tipo de discriminación que se expresa en “violaciones estructurales a los derechos humanos”, reproducida y reforzada por las complejidades de un enmarañado tejido cultural e institucional. Además, tienen que ser pensadas y situadas, histórica y socialmente.

Asumiendo la importancia que tiene la discriminación sistémica como un concepto que nos permite fundamentar medidas superadoras, las respuestas se ubican: en el nivel de las regulaciones “en materia de igualdad”; en las exigencias de una reconceptualización de las responsabilidades del Estado en el campo de los derechos humanos; en escalar al “multinivel” internacional; en profundizar el plano de la coordinación interinstitucional a nivel de Estado, y por último, en la coordinación interestatal a nivel internacional. Y menos, en el análisis

de la matriz socio-estructural, en el estudio de los valores socioculturales que “naturalizan” desigualdades y discriminaciones inaceptables y en las posibilidades transformadoras que tiene el conocimiento científico de la realidad, que le permite a la academia proyectar escenarios ideales, todos ellos fundamentados en el análisis del presente.

Las ciencias de la sociedad, si son de calidad, permiten dotar a la realidad de sentido, no solo en el sentido ontológico que le confiere al mundo atributos que pueden ser conocidos, sino también de aquel sentido que nos permite situar en él estrategias metodológicas, con el propósito último de explicarlo (epistemológico). Lo que se debate es la capacidad transformadora del análisis de la sociedad, al otorgarle de propósitos estratégicos a las políticas contra la pobreza; darle sentido de trascendencia a las acciones interventoras de inclusión social; como también, la de elaborar los fundamentos científicos que sirven de cimientos a la formulación de los derechos de los niños y las niñas. Es en este contexto donde la necesidad de conocimiento se ha constituido en el centro de la dinámica transformadora de las sociedades de hoy.

Importante la reflexión de Herrera<sup>4</sup>, al plantear que en el proceso de comunicación al intervenir emisor, mensaje y receptor, los productos del conocimiento científico—resultados del método científico—, deben considerar a las personas. Estas constituyen un “punto de encuentro” y por lo tanto no pueden ser considerados meramente como receptores, ya que “la razón de la búsqueda del saber científico y de las ciencias sociales es la comprensión de todos los problemas, guiados por valores y principios del bien común”. En esta perspectiva, Herrera distingue entre transferencia y difusión: la transferencia establece una colaboración entre academias, o con otros actores orientados a la adaptación de resultados de conocimientos y experiencias en acuerdo a necesidades.

---

4 Artículo publicado en este libro

En una versión sobre un proceso orientado a partir de las necesidades institucionales y sociales de la población, está la *apropiación social de la ciencia y la tecnología*, valorada regionalmente como un componente esencial en el proceso de creación y consolidación de capacidades para el desarrollo científico-tecnológico de nuestros países (SECAB:2007). El cambio social y con ello la calidad de vida de nuestras sociedades parece estar decidido en la promesa que conlleven los adelantos de la ciencia, la tecnología e innovación en nuestras naciones. Es la creación, transferencia, circulación y manejo de los útiles del conocimiento científico (relación ciencia-sociedad) lo que constituye, según parece, uno de los círculos virtuosos del proceso de transformación social de nuestras sociedades.

La transferencia de conocimiento desde un conjunto de organismos de naturaleza multilateral se entiende, como un proceso conducido y definido por las necesidades de la demanda, que “tiene el propósito de aprender de la experiencia práctica de pares que han enfrentado desafíos de desarrollo similares” (PNUD: 2013). Sin embargo, en el contexto de este documento será entendida también, como una estrategia interestatal orientada por el modelo de sociedades basadas en el conocimiento, que descansa en la participación de instituciones y sectores sociales a partir de la incorporación crítica de productos científicos y tecnológicos en las tareas del desarrollo, y cuyo objetivo fundamental es cerrar brechas sociales a partir de la generación de capacidades y oportunidades en la población, especialmente la vulnerable.

Nuestra transferencia de conocimiento obliga a que el producto de la actividad científica desborde el ámbito académico y se coloque en el ámbito público como conocimiento útil. La operatividad de un conocimiento puesto como insumo en la formulación de políticas públicas debe sufrir cierta modificación, tanto en su estructura como en su lenguaje. Esta fase es crucial, ya que es la que crea el vínculo entre

el conocimiento y la praxis política, vínculo que solo es posible si se acepta que el programa intelectual de la ciencia es sustancialmente diferente al programa de la acción política, cualquiera que sea.

## **8. El conocimiento de la sociedad**

Unos de los problemas del conocimiento científico, es que este no surge siempre de una realidad directamente observable. En lo que se refiere al estudio de la realidad social, su complejidad obliga a definir analíticamente distintos momentos de acercamiento, tanto sobre su estructura como sobre su funcionamiento. Se trata siempre de una realidad social impregnada de sentido, donde el lenguaje como comunicación social, sirve de mediación entre las distintas representaciones o concepciones que orientan las acciones de sus integrantes. De igual manera, en el ámbito científico los sociólogos, politólogos, antropólogos, etc., se esfuerzan por codificar las concepciones, definiciones, sentidos o creencias que se instituyen a nivel de imaginario colectivo, con el propósito de descifrar las lógicas de las interacciones y comportamientos sociales. Para que estas imágenes sociales (imágenes que emergen de la realidad) estén dotadas de un sentido explicativo o comprensivo, se tiene que recurrir a lenguajes especializados, que no son otra cosa que construcciones conceptuales que se organizan a partir de modelos teóricos. En este papel la academia es insustituible (Beltrán Villalba: 2012).

Las ciencias de la sociedad se orientan en el propósito último de conocer. El conocer tiene sus “formas”: diagnósticos, investigaciones explicativas (cuantitativas o cualitativas), modelos de simulación, etc. Estas “formas” se sirven de soportes epistemológicos, metodológicos, técnicos o instrumentales; en definitiva, de complejas estrategias metodológicas diseñadas para saber y comprender. Con todo, el conocimiento de la realidad se hace casi siempre desde un piso normativo que

lleva a las ciencias sociales a proyectar posibles escenarios ideales, todos ellos fundamentados en el conocimiento del presente.

## **9. Las limitaciones del conocimiento**

El propósito programático de las ciencias de la sociedad es lograr el conocimiento más completo y fiable de las estructuras y procesos sociales, conocimiento que es indispensable para la eficacia de las propuestas de cambio político y social. Sin embargo, es de responsabilidad de la sociedad con su diversidad de actores, la de establecer los fines sociales de las políticas públicas y del conocimiento que las sustentan. Son los ciudadanos los que en definitiva fijan los fines sociales y utilizan los medios institucionales para lograrlos. Desde esta perspectiva, el programa intelectual de las ciencias de la sociedad no es la de cambiar el mundo, sino saber más sobre el mundo (Beltrán Villalba: 2012). En el caso de una agenda de la niñez y la adolescencia, esta directiva programática es importante, ya que nos debe permitir actuar en condiciones de relativa certeza con orientaciones éticas de inclusión.

Consistente con esta premisa epistemológica, los científicos sociales en el ejercicio crítico y sistemático de los diversos y distintos sistemas teóricos y enfoques, tendencialmente elegirán aquellos que sean consistentes con los valores de equidad e inclusión social y política. Se trata de una línea analítica que conecta, a su vez, con un conjunto de disposiciones normativas y éticas de naturaleza universal. No obstante, toda la línea investigativa organizada en torno a temas de vulnerabilidad de niños, niñas y adolescencia, han de alumbrar los problemas de desigualdad, explotación, opresión, discriminación y exclusión. Esto obliga a interrogarnos también, sobre las condiciones, situaciones, escenarios o dispositivos que tienden a garantizar igualdad, inclusión, necesidades satisfechas y justicia.

## 10. La ciencia, la política pública y los derechos

No obstante lo anterior, el incremento o la acumulación del conocimiento científicamente válido—como programa intelectual de las ciencias sociales—, deben ser mayormente explicados especialmente por su supuesto vínculo, con la necesaria eficacia de las políticas públicas. Si la pregunta última es responder sobre el significado que tienen las ciencias sociales para la sociedad—en especial para la construcción de una agenda de derechos—, no se puede ser indiferente a la elección de medios, en su relación con los fines sociales. Ello conlleva necesariamente un juicio de los fines, ya que no todo medio sirve a propósitos sustantivos. Dicho de otro modo: no toda política pública como a la institucionalidad que la soporta, sirve a los fines de una agenda de inclusión de niños y niñas. Igual razonamiento crítico habrá que hacer a la forma de hacer ciencia social en su relación con la política pública. Se trata en definitiva de problematizar el tradicional “sobrentendido” que toda política pública logra bienestar, y en donde el ejercicio crítico de la cuestión social debe hacer evidente el necesario debate sobre los temas del desarrollo. (Beltrán Villalba: 2012).

El propósito un programa académico de las ciencias orientado a derechos, es el de insertar (en este caso) los intereses supremos de los niños, niñas y adolescentes al ámbito del conocimiento, en la esfera de la racionalidad científica. Todo el encadenamiento instrumental que supone— en el ámbito del poder y de la política— la toma de decisiones y su relación con la llamada “voluntad política”, no puede prescindir—si quiere ser sostenible institucionalmente— de la reflexión crítico-racional. Esto último permite en definitiva, reclamar en el ejercicio del poder, su articulación con los fines últimos de la sociedad: bienestar y cohesión social. Un programa de política pública y científica de esta naturaleza solo puede hacerse a partir de una alianza estratégica entre el poder político y la comunidad académica, donde

esta última pueda convencer que, en el ejercicio crítico, la ciencia no se orienta a defender programas políticos concretos, sino a defender valores (Beltrán Villalba: 2012).

Es en el vínculo entre la voluntad política y la racionalidad científica, donde se forjan en parte, la complejidad de mediaciones que comportan, por un lado, los intereses propios del espacio público, como espacio de relaciones de poder y de tensiones entre sectores (públicos y privados); y por el otro, los dispositivos de la comunidad académica que debe proveer los fundamentos de racionalidad científica para que las políticas públicas se enmarquen en un conocimiento de la realidad y puedan construirse acciones de intervención eficientes y sustentables en el tiempo<sup>5</sup>. Este necesario acoplamiento no siempre se produce en gran medida, por la presencia de un agregado de prejuicios cimentados por una cultura de aislamientos y recelos mutuos. Me refiero a las históricas tensas relaciones entre el poder público y el poder de la comunidad científica.

## 11. Conocimiento y Política

Con todo, la tensa relación entre el conocimiento y la política puede ser atenuada, si se disipan los prejuicios que se elaboran como resultado del desconocimiento que se tiene de la naturaleza de los productos que la comunidad académica genera. Estos tienen que ser concebidos en términos de conocimientos útiles orientados a servir de soporte científico de las políticas públicas. Dos consideraciones son importantes:

1. Es a través de los diagnósticos o explicaciones de la realidad, donde se generan las imágenes que le permiten a la sociedad

---

5 Las relaciones en el mundo académico también están atravesadas por relaciones de poder. Sin embargo, el real debate es el que subyace a las distintas concepciones del saber científico y al de su pertinencia o utilidad.

contemplarse en el conocimiento que sobre ella producen las ciencias sociales. Esta (auto) reflexividad de la sociedad (contemplarse críticamente a sí misma) desde el conocimiento científico es precisamente lo que permite, que los problemas y conflictos al asumir una ineludible y necesaria dimensión político—institucional, puedan ser canalizados a través del espacio público y resueltos en el marco de acuerdos racionales (Beltrán Villalba: 2012).

2. El contenido político que asumen los *problemas—conflictos* tiene necesariamente una orientación normativa, cuyo objetivo es lograr una sociedad con más equidad y cohesión social. Con todo, será parte de una utopía procedimental crear el espacio político institucional donde los actores involucrados, políticos y funcionarios, académicos y ciudadanos, orientados por conocimientos sistemáticos de la realidad—concebida esta de forma societal<sup>6</sup>—, argumentarán y propondrán objetivos y medios de solución, debatibles científica, técnica y políticamente.

Plantear la relación conocimientos—política pública, como un eje estratégico en las tareas del desarrollo en términos de “estilos”, depende en gran medida: de una movilización eficiente de recursos disponibles; también, de su articulación a una acción política que se fundamente básicamente en un proceso social que incorpore bienes de capital, construya capital humano y desarrolle conocimientos e información científica. Es aquí donde la educación con calidad constituye un importante activo de inversión productiva para generar la “masa crítica” intelectual y laboral que proporcione la atmósfera necesaria para la

---

6 Lo Societal designa una construcción conceptual de la sociedad que conlleva, por un lado, un principio de racionalidad en la articulación entre estructuras, funciones e instituciones. Y por el otro, unas determinadas orientaciones de acción de los sujetos sociales y políticos en el devenir y construcción de esa sociedad. .



ciencia, la tecnología y la innovación. (Rufián: 1991). El desarrollo sin pobreza y sin exclusiones de sectores vulnerables, como orientaciones de un estilo de desarrollo alternativo y sostenible, exige una nueva vinculación entre los ámbitos educativos y los económicos. De igual manera, no todos los estilos de desarrollo conciben por igual el papel de la ciencia y la tecnología, y establecen de la misma forma objetivos a impactar o prioridades a lograr como resultado de dicho papel científico-técnico.

## **12. Consideraciones finales**

Por todo lo anterior, y a pesar de las percepciones tecnocráticas imperantes en nuestro medio que conciben al mundo como un arsenal de mercancías definidas por su costo-unidad, lo que realmente genera bienestar en nuestras sociedades no son las eficiencias técnicas u organizativas acompañadas de costos devaluados de mano de obra como resultado de políticas neoliberales de flexibilización laboral. Lo que realmente crea bienestar y equidad y hace la distancia entre sociedades, son aquellos estilos de desarrollo que: 1. cierran distancias sociales construyendo organizaciones económico-productivas con capacidad de generar trabajo decente; 2. definen relaciones científico-tecnológicas orientadas al cambio e innovación; 3. invierten en capital humano con sistemas educacionales de amplia cobertura y calidad; y 4. construyen Estados de Derecho.

Se trata de generar igualdad de oportunidades, en una región donde las estructuras socio-ocupacionales se organizan en torno a perfiles técnicos de baja densidad, tanto en conocimientos como en competencias instrumentales. El problema a debatir es el logro simultáneo de crecimiento económico con desarrollo social, con efectos en la creación —en el mediano plazo— de una nueva estructura social orientada por ingreso y trabajo decente, inclusión y equidad social.

Establecer el papel que la academia y el conocimiento juega en la actual etapa del desarrollo de nuestras sociedades, exige rearticular la clásica relación *política pública—relaciones de producción* (política redistributiva) con el eje *política pública—fuerzas productivas* (política científico-tecnológica centrado en el desarrollo de capital humano), como una nueva exigencia y necesaria correspondencia entre Estado y estilo de desarrollo.

Merece atención especial en América Latina, la cuestión de una nueva arquitectónica institucional que emerge y que por ahora prefigura algunos vínculos entre la acción política de los Estados con los temas de exclusión, marginalidad y derechos humanos de la niñez y la adolescencia. Igualmente, las exigencias en la fundamentación y formulación de políticas públicas de una mayor presencia de conocimientos científicos de la realidad, como garantía de racionalidad y sostenibilidad en el tiempo; por último, las recientes manifestaciones de procesos normativos y jurídicos que de manera significativa han impactado en la forma de cambios constitucionales y en los soportes institucionales de los órganos judiciales.

Las violaciones de derechos se padecen en el momento en que se viven—aún sin consciencia—, en exclusión y marginalidad. Sin embargo, la “naturalización” de la exclusión y de la marginalidad se promueve mediante una cultura social conformista, orientada a impactar en la razón de los ciudadanos como sujetos de derechos. Tampoco aparecen de manera clara en el registro conceptual de algunas tradiciones teóricas del mundo académico. Invisibilidad en lo social, omisión en lo político y opacidad conceptual en algunas comunidades académicas, son algunos de los problemas que enfrenta la construcción de las agendas de derechos.

Si hay complejidad en la construcción de una agenda de derechos en temas de niñez y adolescencia, esta se amplifica ante las indeterminaciones en la construcción del objeto de estudio—que siempre debe anteceder a los fines de la política—, y a las ambigüedades conceptuales o insostenibilidades institucionales de la propia política pública. Etapas que son cruciales, cuando lo que se desea en lo sustantivo es erradicar las causas de la desigualdad y /o subsanar, los efectos desintegradores que en el tejido social tienen la exclusión y la marginalidad social. Remediar esta situación es tarea mancomunada, tanto del espacio académico como del político.

### *Bibliografía*

- BELTRÁN VILLALBA, MIGUEL (2012) “Conocimiento de la Realidad y Transformación Social”. En *Papers Revista de Sociología*. Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona, Vol. 97. N° 2.
- CISNEROS, PAUL (2011) *¿Cómo se construye la sostenibilidad ambiental?* Ecuador: FLACSO.
- DE PISÓN, JOSÉ MARTÍNEZ (1998) *Políticas de Bienestar. Un Estudio sobre los Derechos Sociales*. Madrid: Tecnos.
- DUBET, FRANÇOIS (2011) *Repensar la Justicia Social. Contra el Mito de la Igualdad de Oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- FAJNZYLBER, FERNANDO (1989) *Industrialización en América Latina: De la “Caja Negra” al “Casillero Vacío”*. Santiago de Chile: CEPAL.
- FALCONI, FANDER (2011) “Sobre el desarrollo y la transición a la sustentabilidad”. En Altmann, Josette; Beirute, Tatiana; Falconi, Fander; Rojas A., Francisco (coord.) *América Latina y el Caribe: Perspectivas de Desarrollo y Coincidencias para la Transformación del Estado*. San José: FLACSO-SEGIB-AECID.

- FISFLISCH, ÁNGEL (1986) “Los Estilos Políticos y Problemas de la Democracia”. En Faletto, Enzo y Martner, Gonzalo (coord.) *Repensar el Futuro. Estilos de Desarrollo*. Caracas: Nueva Sociedad.
- HABERMAS, JÜRGEN (1988) “La crisis del estado de bienestar y el agotamiento de las energías utópicas”. En *Ensayos Políticos*. Madrid: Ed. Península.
- KRMPOTIC, CLAUDIA SANDRA (1999) *El Concepto de Necesidad y Políticas de Bienestar*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- MINUJIN, ALBERTO; DELAMÓNICA, ENRIQUE; DAVIDZIUK, ALEJANDRA (2006) “Pobreza Infantil. Conceptos, medición, y recomendaciones de políticas públicas” Cuaderno de Ciencias Sociales. Costa Rica: FLACSO, N° 140.
- NUN, JOSÉ (2008) *Marginalidad y exclusión social*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- PNUD (2013) *Sistematización para transferir conocimiento*. Centro Regional de Servicios del PNUD para América Latina y Caribe.
- RUFÍAN, MARÍA DOLORES (1991) “Algunas sugerencias para la investigación en políticas públicas”. En *Revista Paraguaya de Sociología*. Paraguay, N° 80.
- SECAB (2007) *Política pública en apropiación social de la ciencia y la tecnología en los países signatarios de la Organización del Convenio Andrés Bello*. Venezuela: Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello.
- VALENTI NIGRINI, GIOVANNA (2011) “Cooperación Internacional en el contexto de la sociedad del conocimiento: retos y oportunidades para los países de Latinoamérica” (coord.) Rojas A., Francisco; Beirute, Tatiana. Buenos AIRES: FLACSO- F. CAROLINA-TESEO.
- VILLAVICENCIO, DANIEL; MORALES, ALBERTO; AMARO; MARCELA (2012) “Indicadores y asimetrías sobre la sociedad basada en el conocimiento en América Latina”. En *Revista Perfiles Latinoamericanos*. México: FLACSO, N° 40.



Artículo 1. Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño, todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.

Convención sobre los Derechos del Niño.



# 1

## La diversidad de las modalidades de inserción de la agenda sobre los derechos humanos de los niños y niñas ante el reto de una nueva visión del desarrollo en la geopolítica latinoamericana

CLAUDIO NASH ROJAS / CONSTANZA NÚÑEZ DONALD

### Introducción

El objetivo de este estudio es contribuir al debate en torno a los más de 25 años de la Convención sobre los Derechos de Niños y Niñas (CDN). Este texto busca analizar el contexto en el que se encuentran los niños y niñas en la región y de las obligaciones del Estado al respecto, en el marco de un nuevo modelo de desarrollo donde la igualdad, participación e inclusión social son elementos relevantes. La hipótesis que sostendremos es que la situación que se configura es de discriminación sistémica, por lo que las medidas que debe adoptar el Estado son más complejas para lograr su efectividad. En este contexto, destacaremos buenas prácticas en la región que apuntan en la dirección correcta para erradicar la discriminación que sufren niños y niñas en la región.

Una primera parte estará destinada a reseñar los elementos que reconfiguran el desarrollo de un enfoque geopolítico en Latinoamérica que cambia las prioridades de las políticas públicas y las actuaciones de los poderes estatales. En segundo lugar, se contará con un apartado relativo a la protección de los derechos de grupos en situación de vulnerabilidad en el goce y ejercicio de sus derechos. En el siguiente apartado, nos centraremos en la agenda de derechos de la niñez que representa un buen

ejercicio de análisis de la situación de derechos humanos en la región que afecta a ciertos grupos en relación con su situación de discriminación estructural. En cuarto lugar, revisaremos algunas buenas prácticas sobre la protección de los derechos de niños y niñas en la región, desde una visión centrada en la cooperación regional.

Finalmente, cerraremos con algunas conclusiones relacionadas con la inserción de la agenda de los derechos humanos de niños y niñas en el contexto de la nueva geopolítica latinoamericana a la luz de las obligaciones del Estado.

## **1. Una nueva visión del desarrollo en América Latina**

Desde el siglo XIX el sistema interamericano ha sido pródigo en reuniones y declaraciones donde se han discutido los temas comunes a la región y se han fijado ciertas pautas de actuación común y prioridades regionales. Este proceso se ha desarrollado en paralelo a la definición de prioridades estratégicas en materia de desarrollo. A continuación, daremos cuenta de algunos de estos hitos que nos permiten entender el momento actual en materia de desarrollo y derechos humanos.

### **1.1. Enfoque tradicional: contexto de la guerra fría**

En el contexto del mundo post Segunda Guerra, la Conferencia de Chapultepec, que se llevó a efecto en el año 1945, en México, asumió el desafío de rever los “Problemas de la Guerra y la Paz” en el nuevo contexto internacional. Del trabajo realizado en esta Conferencia surgieron importantes resoluciones: sobre libertad de información, defensa de la democracia, su perfeccionamiento, protección de los derechos humanos, discriminación racial y principios sociales. En el año 1948 se realiza la Novena Conferencia en Bogotá, Colombia, en la cual se adoptaron una serie de instrumentos, pero sin duda el de mayor



relevancia es la Carta de la Organización de Estados Americanos, que entró en vigencia en el año 1951. También se adoptó la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, la que trata de los principios y derechos fundamentales de los trabajadores.

En materia estrictamente de derechos humanos, si bien la Carta de la OEA de 1948 contenía escasas referencias acerca de los Derechos Humanos, y las que existían estaban formuladas en términos genéricos y abstractos<sup>1</sup>, en la misma Conferencia se proclamó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre<sup>2</sup>, aunque los Estados Miembros fueron cuidadosos en dejar claro que esta declaración no tenía un valor obligatorio y vinculante para las partes<sup>3</sup>. En el año 1959 se produce un hecho clave, cual fue que en la Quinta Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)<sup>4</sup>. Este fue, sin duda, uno de los pasos fundamentales en la institucionalización de los mecanismos de protección de los derechos humanos en el sistema interamericano. En efecto, sin perjuicio de que las atribuciones dadas a la CIDH fueron muy restringidas<sup>5</sup>, tanto por el hecho de crear una Comisión especial al efecto, como las consecuencias que traería la actuación misma de la Comisión, fueron determinantes en el desarrollo y evolución de la protección institucional de los derechos humanos en América<sup>6</sup>.

- 
- 1 Ver art. 5. j) en texto original, hoy A.) y art. 13 que fija funciones de los Estados.
  - 2 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada en mayo de 1948, por la IX Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, Ecuador.
  - 3 Rey Caro, E. "Los Derechos Humanos a Treinta Años de la declaración Universal". En *Estudios de Derecho Internacional*, (Córdoba, Argentina), 1980, p. 155.
  - 4 Resolución VIII de la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Santiago de Chile, el año 1959.
  - 5 Artículo O. letra J) de la Carta de la Organización de Estados Americanos.
  - 6 MEDINA, C. *The battle of human rights. gross, systematic violations and the inter-american system*. The Netherlands, Martinus Nijhoff, 1988, pp. 113-159.

Con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) suscrita en 1969, se completa el cuadro actual, con un instrumento vinculante, que crea una Corte de Derechos Humanos (Corte IDH). Desde la entrada en vigor de la Convención, parte importante de los Estados la han ratificado y dado competencia a la Corte IDH, pero aún existe un grupo relevante que solo es parte de la Carta de la OEA.

En este contexto -años 60' y 70'- las ideas predominantes sobre el desarrollo de los países estaban definidas sobre la base de indicadores económicos y sociales, en razón en las posibilidades políticas de un mundo que vivía en la bipolaridad de la guerra fría. Los derechos humanos, en este contexto, jugaban un rol de límite o protector de las personas frente a los abusos en que podían incurrir los Estados, particularmente las dictaduras de distinto signo presentes en la región.

## **1.2. La centralidad de los derechos humanos y nuevos actores, como la infancia**

El desarrollo de los derechos humanos debió convivir con la Guerra Fría, contando con poco espacio para un efectivo cumplimiento de los objetivos planteados a nivel interamericano. Por ello, una consecuencia del término de la guerra fría en el ámbito de los derechos humanos fue el surgimiento de una conciencia generalizada sobre la relevancia de garantizar ciertos derechos mínimos en el diseño institucional tanto nacional como internacional<sup>7</sup>. Con ese fin, se acude a las herramientas del constitucionalismo y del derecho internacional.

---

7 Sobre el desarrollo del proceso desde un punto de vista normativo ver, ROLLA, G. *La concepción de derechos fundamentales en el constitucionalismo latinoamericano*. Disponible [en línea] <<http://www.crdc.unige.it/docs/articles/Rolla3.pdf>> [consulta: 13 de abril de 2015].

A partir de los procesos de justicia transicional y pacificación en la región se materializa la centralidad del tema de los derechos humanos en la actuación de los Estados. Este objetivo se traduce en una serie de modificaciones institucionales, las principales fueron las reformas constitucionales implementadas en este período que buscaban desarrollar un sistema nacional que permitiera la real vigencia de los derechos fundamentales y dar pasos para la aplicación interna de las normas sobre derechos humanos consagradas internacionalmente<sup>8</sup>.

En la práctica, este proceso de convergencia nacional/internacional está marcado por dos cuestiones: el impacto normativo institucional y el impacto a nivel jurisprudencial. En lo normativo, se ha desarrollado, desde fines de la década de los ochenta, un proceso de transformación constitucional y de transformación legislativa en materia de procedimientos y estructuras institucionales de justicia, por solo mencionar algunos.

En materia jurisprudencial, el proceso más interesante ha estado dado en el ámbito de la jurisprudencia constitucional latinoamericana que ha incorporado el derecho internacional de los derechos humanos, en especial los estándares fijados por la Corte IDH para ir configurando una concepción particularmente robusta de los derechos fundamentales. En este sentido, nuevas interpretaciones en materia de derechos de las víctimas, obligación de juzgar los crímenes graves, el derecho a la verdad, presunción de inocencia, no serían explicables sin un desarrollo de estas temáticas desde el ámbito internacional<sup>9</sup>.

---

8 Sobre este proceso véase: NASH, C. *La concepción de los derechos fundamentales en América Latina*. México D.F, Editorial Fontamara, 2010.

9 GARCÍA-SAYÁN, D. "Una viva interacción: Corte Interamericana y Tribunales Inter-nos". En: *La Corte Interamericana de Derechos Humanos: un cuarto de siglo: 1979-2004*. San José, Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006.

Esta nueva realidad normativa, también se traduce en una mayor utilización de los mecanismos de protección por la sociedad civil. Este proceso ha tenido un desarrollo cualitativo y no solo cuantitativo, cada vez nos encontramos con casos que no corresponden solo a afectaciones al derecho a la vida o la integridad personal, sino que comienzan a presentarse casos de mayor sofisticación (por ejemplo en libertad de expresión) o casos relativos a grupos en situación de exclusión y marginación. El tercer elemento, es subjetivo, son cada vez más los actores que están pensando en el sistema; ya no son solo un par de organizaciones internacionales las que presentan casos (tradicionalmente CEJIL y Human Rights Watch), sino que nuevos actores que se incorporan al debate.

Entre estos temas y actores nuevos están los de niños y niñas. Lo relevante, como veremos más adelante, que desde una nueva perspectiva y con un nuevo protagonismo.

### 1.3. Nuevo modelo de desarrollo

Todos estos cambios políticos institucionales también tienen su correlato en el surgimiento de una nueva forma de entender el desarrollo en la región. Durante años la idea de desarrollo estuvo centrada en aspectos económicos, principalmente, vinculados con la idea de crecimiento macro y estabilidad financiera, particularmente, control sobre la inflación y tipo de cambio. Los distintos modelos de desarrollo eran la búsqueda del mejor camino para lograr estos objetivos<sup>10</sup>.

Las últimas décadas han estado marcadas por un cambio en el

---

10 OLEAS, J. "Estado-Nación y Desarrollo en América Latina: Una Mirada Retrospectiva". En: Altmann, J. et. al (Eds.). *Perspectivas de desarrollo y coincidencias para la transformación del Estado*. Informe preparado por la Secretaría General de FLACSO para la XXI Cumbre Iberoamericana. FLACSO, 2011, pp. 15-39.

paradigma de desarrollo. Se han incorporado otras variables de medición y por tanto, los factores de medición también se van modificando. Siguiendo a Falconí y Rojas:

Si en un inicio el desarrollo se concibió como un problema de modernización para potenciar el crecimiento económico, en la actualidad ya nadie discute que en realidad está constituido por un conjunto muy amplio de factores, opciones y visiones<sup>11</sup>.

El nuevo modelo de desarrollo es complejo, considera y presupone el crecimiento económico, pero este no es el único criterio, también implica equidad, depende de la inclusión y debe ser sustentable<sup>12</sup>.

Uno de los aspectos que nos interesa destacar de este nuevo modelo de desarrollo regional es la idea de participación, ya que esto constituye un cambio radical en la forma en que se enfrentan las políticas y sus resultados. Señalan Altmann y Rojas:

La legitimidad de la democracia electoral está fuera de duda. La cuestión es cómo se profundiza en un contexto de creciente globalización. Para ello se requiere que la región latinoamericana genere políticas nacionales y regionales que favorezcan una mayor inclusión, más participación ciudadana, y se desarrollen mejores y más eficientes instituciones, que velen por el cumplimiento y la satisfacción de los derechos de la ciudadanía<sup>13</sup>.

---

11 FALCONÍ, F. y ROJAS, F. "América Latina y el Caribe: Miradas actuales sobre el desarrollo y la transformación del Estado". En: Altmann, J. *op. cit.*, p. 12.

12 ROJAS, F. *VII Informe del Secretario General de la FLACSO La Década Latinoamericana. Hacia el desarrollo regional. El estado que necesitamos*. Flacso 2011, pp. 15-24.

13 Altmann, J. y Rojas, F. "Latinoamérica: Integración y Multilateralismo para el Desarrollo". En: Altmann, J. *op. cit.*, p. 74.

En síntesis, mirado en conjunto los avances instituciones en derechos humanos y la idea de desarrollo sobre este nuevo paradigma, podemos ver que el parámetro para calificar la situación de niños y niñas en la región nos impone un desafío mayor, ya que los estándares son más altos. Sobre la base de un enfoque de derechos y este nuevo modelo de desarrollo es que debemos mirar la situación de niños y niñas en la región.

## **2. La situación de grupos en condición de discriminación sistémica en América Latina y la respuesta nacional e internacional**

Antes de entrar a analizar la situación de los niños y niñas en la región es importante considerar los nuevos parámetros sobre los que debe ser analizada la realidad de exclusión y marginación de amplios sectores de la sociedad latinoamericana. Los criterios tradicionales para vincular las violaciones de derechos humanos con la actividad del Estado desde lo individual (aunque sea masivo) van quedando atrás y se va dando paso a una mirada más compleja que se hace cargo de los elementos institucionales y culturales para determinar las medidas que debe adoptar la autoridad.

### **2.1. La situación de discriminación sistémica**

América Latina presenta un escenario complejo de exclusión social y marginación de amplios grupos que ha llamado la atención de las instancias de coordinación política regional. Ya en Declaración de la Ciudad de Quebec, en la III Cumbre de las Américas (2001), se señaló:

Reafirmamos nuestro compromiso de proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, incluyendo aquellos en situación de vulnerabilidad o marginalidad, los discapacitados o los que requieren protección especial. Nos

comprometemos a erradicar todas las formas de discriminación, incluido el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia en nuestras sociedades, así como a promover la equidad de género y a lograr la plena participación de todos los individuos en la vida política, económica, social y cultural de nuestros países.

Esto nos obliga a mirar de una manera más profunda la situación en que viven ciertos colectivos que sufren permanentes violaciones de sus derechos humanos. Las particularidades de estas situaciones permiten configurar un tipo particular de violaciones de derechos humanos, basadas en formas de discriminación sistémicas, que obligan a una respuesta compleja por parte del Estado para intentar erradicar las causas de estas discriminaciones y al mismo tiempo, adoptar medidas que reparen las consecuencias de las mismas.

La discriminación, en general, es entendida en el ámbito de los derechos humanos como un ejercicio relacional donde la situación de un individuo es comparada con la de otro que se encuentra en condiciones de igualdad y si existe algún tipo de trato diferenciado que esté basado en una característica o condición de la persona que esta no puede cambiar o no es lícito pedirle que la cambie, y si dicho trato tiene por objetivo o resultado la afectación de derechos humanos, la autoridad tendrá que justificar bajo un escrutinio estricto la razonabilidad de dicha medida diferenciadora, el fin legítimo que se persigue y que se funda en un criterio objetivo y no en una mera subjetividad. Si no es posible determinar la concurrencia de estos tres últimos elementos, estaremos ante una discriminación<sup>14</sup>.

---

14 Sobre los elementos que deben concurrir para la verificación de discriminación, véase: Comité de Derechos Humanos. Observación General Nº18. No discriminación. U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 (1989) y BAYEKSKY, A. The Principle of Equality or Non-Discrimination in International Law. En: *Human Rights Law Journal*, Vol. 11, No. 1-2, 1990, pp. 1-34.

Este criterio, utilizado tradicionalmente para determinar cuándo estamos ante un acto discriminatorio, se torna complejo en casos en que la situación ya no es personal, sino que está vinculada a la pertenencia del individuo a un cierto grupo o colectivo. Es en este ámbito donde surge la idea de discriminaciones sistémicas. En efecto, las situaciones de discriminación sistémica dicen relación con prácticas de exclusión y marginación social con fuertes componentes culturales que sitúan a un grupo en una condición de subordinación que obliga al Estado a tomar medidas efectivas de corrección en pos de una condición de igualdad no meramente formal, sino que sustantiva o material<sup>15</sup>.

Acorde con la idea de igualdad estructural<sup>16</sup>, los grupos sociales que deben llamar nuestra atención no son de cualquier índole, ni el producto de cualquier clasificación estatal. Son tres los elementos centrales para definirlos, por una parte, el grupo o colectivo está configurado sobre a base de una condición o calidad que los individuos no pueden modificar o no es lícito pedirles que la modifiquen; segundo, en su seno se produce una interdependencia entre la situación del grupo y la de quienes lo conforman; tercero, su acceso al poder político y económico se encuentra drásticamente disminuido o derechamente, no existe. Tales rasgos indican que los colectivos sujetos a discriminación estructural podrán variar según el tiempo y el espacio, por lo que habrá que identificarlos en cada contexto histórico.

---

15 Un desarrollo detallado de esta perspectiva, ver: NASH, C. y DAVID, V. "Igualdad y no discriminación en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos". En: NASH, C. y MUJICA, I. *Derechos Humanos y Juicio Justo*. Lima, COLAM, 2010, pp. 159-212.

16 Si bien la expresión "igualdad estructural" ha sido acuñada por un sector específico de la doctrina jurídica, nos serviremos de ella para analizar conjuntamente diversas variantes de una aproximación crítica a la noción tradicional-liberal de igualdad. Ver en ese sentido: FISS, O. "Grupos y la cláusula de igual protección". En: GARGARELLA, R. (Comp.) *Derecho y grupos desaventajados*. Barcelona, Editorial Gedisa, 1999 y SABA, R. (Des) Igualdad estructural. *Revista Derecho y Humanidades*, N°11, 2005, pp. 123-147.



Este tipo de discriminación se manifiesta en violaciones estructurales de derechos humanos, donde encontramos un complejo tramado institucional y cultural que fomenta, permite y produce violaciones de derechos humanos a estos grupos o colectivos específicos. Frente a estas violaciones de derechos humanos, se hace necesaria una actividad coordinada de diversos agentes estatales y de la comunidad internacional<sup>17</sup>.

## 2.2. Las respuestas desde el nivel nacional e internacional

Esta caracterización de la discriminación sistémica nos lleva al tema de las medidas para erradicar la discriminación, y nos anticipa que serán distintas aquellas medidas para enfrentar casos de discriminación individual.

Las medidas que debe adoptar el Estado respecto de situación de discriminación sistémica varían tanto el tipo de medidas como el grado y criterio de efectividad de las mismas. En efecto, en estos casos la pregunta determinante será si el derecho a la igualdad se puede ejercer o no en mejores condiciones a partir de una cierta medida. Por tanto, el criterio deja de ser comparativo, para ser uno de efectividad correctiva. Esta idea transformadora la ha expresado claramente la Corte IDH en la sentencia del caso Campo Algodonero vs. México:

(...) teniendo en cuenta la situación de **discriminación estructural** en la que se enmarcan los hechos ocurridos en el presente caso y que fue reconocida por el Estado, las

---

17 Sobre el concepto de violaciones estructurales a los derechos humanos véase: ABRAMOVICH, V. De las Violaciones Masivas a los Patrones Estructurales: Nuevos Enfoques y Clásicas Tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Revista Sur*, Vol.6, Nº 11, pp. 7-39 y NASH, C. y NÚÑEZ, C. *La tutela judicial efectiva de los derechos fundamentales en América Latina*. México, Editorial UBIJUS, IIDH y CEAD, 2015.

reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo restitutivo sino también correctivo. En este sentido, no es admisible una restitución a la misma **situación estructural de violencia y discriminación**<sup>18</sup>.

De ahí que podamos establecer ciertos parámetros mínimos de actuación en este ámbito. Por una parte, la necesidad de mejorar la regulación en materia de igualdad y no discriminación, aquí ha sido esencial la dictación de normas que se hagan cargo de la situación de grupos en situación de discriminación sistémica. Amplios procesos normativos de la región se han dirigido, precisamente, al tratamiento de los temas indígenas, mujeres víctimas de violencia, migrantes, personas privadas de libertad, personas LGTBI, entre otras<sup>19</sup>.

Un segundo tipo de medidas han sido aquellas vinculadas con la necesidad de reinterpretación de las obligaciones generales del Estado en materia de derechos humanos, esto es, dar un contenido y alcance a los derechos humanos a la luz de la situación en que se encuentre su titular de derechos y las características personales del mismo<sup>20</sup>.

---

18 Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No.205, párr. 450. El destacado es nuestro.

19 Sobre estos procesos, véanse, por ejemplo, los diversos estudios que ha realizado el Instituto Interamericano de Derechos Humanos sobre acceso a la justicia de grupos en situación de vulnerabilidad en distintos países de América Latina y El Caribe. Disponibles en: [www.iidh.ed.cr](http://www.iidh.ed.cr). Estos estudios analizan la normativa que se ha adoptado en los distintos países de América Latina para garantizar la igualdad de pueblos indígenas, mujeres, migrantes, niños y niñas, entre otros grupos.

20 Esta ha sido la aproximación de la Corte IDH y de la justicia constitucional de la región. Véase: NASH, C. y NÚÑEZ, C. *op. cit.*

En tercer lugar, podemos situar el acceso de las personas a mecanismos de protección de derechos humanos de carácter multinivel. En esta línea, la protección de derechos humanos ya no queda entregada solo a la actuación de las autoridades en el ámbito nacional, sino que en muchos casos la protección viene dada desde la esfera internacional. La diversidad de mecanismos, no solo contenciosos, sino de distinta naturaleza que caracterizan esta protección multinivel<sup>21</sup>.

En cuarto lugar, la respuesta se ha caracterizado por la aplicación de diversos mecanismos que permiten la coordinación de distintos órganos del Estado que deben intervenir en la solución basal de las violaciones de derechos humanos que se producen en el marco de la situación de discriminación sistémica. Tal como lo han reconocido órganos jurisdiccionales nacionales (Colombia)<sup>22</sup> e internacionales (Corte IDH)<sup>23</sup>, en muchos casos las violaciones de derechos humanos tienen su origen en el incumplimiento por distintos órganos estatales de sus funciones constitucionales y por ello, se hace necesario disponer medidas concretas que activen la actuación de estos agentes estatales.

- 
- 21 UREÑA, R. Y TORRES, A. *Protección multinivel de derechos humanos*. Red de Derechos Humanos y Educación Superior, Universidad Pompeu Fabra, 2013. En particular, sobre el sistema interamericano de derechos humanos véase: NASH, C. y MEDINA, C. *El sistema interamericano de derechos humanos: introducción a sus mecanismos de protección*. Santiago, Centro de Derechos Humanos Facultad de Derecho Universidad de Chile, 2012. Sobre las diversas garantías de los derechos fundamentales a nivel nacional, véase: BREWER-CARIÁS, A. *Mecanismos nacionales de protección de los derechos humanos*. San José, IIDH, 2005.
  - 22 Véase, por ejemplo: Corte Constitucional de Colombia. T-153/1998 de 28 de abril de 1998 y T-024/2004, 22 de enero de 2004.
  - 23 Véase, entre otras: Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*, *op. cit.*; *Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239 y; *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282. Un estudio sobre esta aproximación en: ABRAMOVICH, V. *op. cit.* y NASH, C. y NÚÑEZ, C. *op. cit.*

Obviamente, siempre en el entendido que los órganos actúen dentro de sus competencias y de acuerdo con los procedimientos diseñados constitucional y legalmente.

Finalmente, un aspecto destacado en la búsqueda de una respuesta efectiva, está en la necesidad de coordinar esfuerzos entre países. Un ejemplo claro en este sentido son las “100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de personas en situación de vulnerabilidad”<sup>24</sup>. Este instrumento corresponde a una respuesta desde los Poderes Judiciales de la región en orden a establecer ciertos parámetros de actuación que permitan un efectivo acceso a la justicia de las personas en situación de vulnerabilidad de sus derechos. Este es un esfuerzo para avanzar coordinadamente en la garantía de los derechos humanos de parte de la población que tiene problemas comunes de acceso a la justicia.

### **2.3. La situación de niños y niñas como una situación de discriminación sistémica**

A estas alturas corresponde preguntarnos si la situación de los niños y niñas en nuestro continente puede ser calificada como un efecto de discriminación sistémica. Nuestra respuesta es afirmativa; en efecto, existen antecedentes más que suficientes para sostener que la discriminación que sufren amplios sectores de nuestra población más joven se corresponde con parámetros institucionales y culturales y no meramente personales.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en diversos fallos se ha pronunciado sobre este tema y ha destacado la situación de

---

24 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de personas en situación de vulnerabilidad. XIV Cumbre Judicial Iberoamericana. Brasilia, 4 a 6 de marzo de 2008. Disponible [en línea] <[http://www.aidef.org/wtksite/downloads/100\\_reglas\\_doc\\_integrado.pdf](http://www.aidef.org/wtksite/downloads/100_reglas_doc_integrado.pdf)> [consulta: 8 de abril de 2014].

vulnerabilidad en el goce y ejercicio de derechos en que se encuentran los niños y niñas en la región y el impacto de esta situación en las exigencias vinculadas con sus derechos. Al efecto, ha señalado:

[...] La Corte constata que esa falta de atención [en relación al acceso a una atención en salud, a servicios básicos esenciales, entre otros] resulta especialmente grave cuando los afectados son personas que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad, como son las niñas y niños<sup>25</sup>.

Una consideración especial ha hecho la Corte respecto de las niñas:

De lo anterior se colige que, conforme el marco normativo expuesto, en relación con la violencia contra la mujer, el deber de garantía adquiere especial intensidad en relación con niñas. Esto es así debido a que la vulnerabilidad consustancial a la niñez puede verse enmarcada y potenciada debido a la condición de ser mujer. En ese sentido, debe advertirse que las niñas son, como se ha aseverado, ‘particularmente vulnerables a la violencia’. La especial intensidad mencionada se traduce en el deber estatal de actuar con la mayor y más estricta diligencia para proteger y asegurar el ejercicio y goce de los derechos de las niñas frente al hecho o mera posibilidad de su vulneración por actos que, en forma actual o potencial implicaren violencia por razones de género o pudieren derivar en tal violencia<sup>26</sup>.

Y en el mismo sentido, respecto de los niños en situación de conflicto:

---

25 Corte IDH. *Caso de las Comunidades Afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia*. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas de 20 de noviembre de 2013, párr. 349.

26 Corte IDH. *Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277, párr. 134.

Para la determinación de la responsabilidad agravada, se debe tomar en cuenta que las presuntas víctimas de este caso señaladas en el párrafo anterior eran niños. Al respecto, la Corte considera necesario llamar la atención sobre las consecuencias que tuvo la brutalidad con que fueron cometidos los hechos del presente caso en los niños y las niñas de La Granja y El Aro, quienes experimentaron semejante violencia en una situación de conflicto armado, han quedado parcialmente huérfanos, han sido desplazados y han visto violentada su integridad física y psicológica. La especial vulnerabilidad por su condición de niños y niñas se hace aún más evidente en una situación de conflicto armado interno, como en el presente caso, pues los niños y niñas son los menos preparados para adaptarse o responder a dicha situación y son quienes padecen sus excesos de forma desmesurada<sup>27</sup>.

Sin duda que el elemento más complejo de esta vulnerabilidad está dado por la situación de violencia que afecta a niños/as en la región. UNICEF en su informe 2013 sobre el tema señala<sup>28</sup>:

Así mismo, sigue existiendo una brecha que ubica a niñas y adolescentes como las principales víctimas de la violencia sexual; y los niños y niñas pertenecientes a poblaciones indígenas son los más expuestos a los diversos tipos de violencia en su contra.

---

27 Corte IDH. *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Sentencia de 1 de julio de 2006 Serie C No. 148, párr. 246.

28 UNICEF. *Reporte al 2013: Implementación de las recomendaciones del Estudio de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los niños y niñas – EVCN en América Latina. Resumen Ejecutivo*. Disponible [en línea] <[http://www.movimientoporlainfancia.org/wp-content/uploads/2014/05/Avances-Violencia-contra-Ni%C3%B1ez\\_Resumen-Ejecutivo.pdf](http://www.movimientoporlainfancia.org/wp-content/uploads/2014/05/Avances-Violencia-contra-Ni%C3%B1ez_Resumen-Ejecutivo.pdf)> [consulta: 14 de abril de 2015].

La pobreza y la pobreza extrema, y los altos índices de inequidad y violencia que presenta Latinoamérica y el Caribe, son los principales desafíos que deben abordarse como causas estructurales para resolver el abuso, la explotación, la negligencia y otras formas de violencia contra los niños, niñas y adolescentes.

Además de esta cuestión situacional en la que se encuentran niños y niñas en la región, hay aspectos personales de los titulares de derechos que debemos considerar. En efecto, tal como lo ha definido la propia Convención sobre los Derechos del Niño, lo que caracteriza a este grupo es que estamos ante un sujeto de derechos que se encuentra en proceso de desarrollo y, por tanto, no le es posible en todos los casos el ejercicio directo de todos sus derechos y libertades y es necesario que se adopten medidas especiales para garantizar dicho goce y ejercicio. La base de este criterio es el principio del “interés superior del niño”.

El Comité de los Derechos de Niños y Niñas de Naciones Unidas ha señalado:

Todos los Estados partes deben respetar y poner en práctica el derecho del niño a que su interés superior se evalúe y constituya una consideración primordial, y tienen la obligación de adoptar todas las medidas necesarias, expresas y concretas para hacer plenamente efectivas este derecho<sup>29</sup>.

La Corte IDH se ha pronunciado en el mismo sentido y ha puesto énfasis en las medidas especiales integrales de protección de los derechos del niño que debe adoptar la autoridad estatal:

---

29 Comité Derechos del Niño. *Observación general N°14. Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)*. CRC/C/GC/14, 29 de mayo de 2013, párr.13.

Ahora bien, la Corte considera que es preciso evaluar no solo el requerimiento de medidas especiales en los términos expuestos anteriormente, sino también ponderar factores personales, como por ejemplo el hecho de pertenecer a un grupo étnico minoritario, ser una persona con discapacidad o vivir con el VIH/SIDA, así como las características particulares de la situación en la que se halla la niña o el niño, tales como ser víctima de trata, encontrarse separado o no acompañado, para determinar la necesidad de medidas positivas adicionales y específicas. Por consiguiente, en aplicación del principio del efecto útil y de las necesidades de protección en casos de personas y grupos en situación de vulnerabilidad, la Corte también pondrá especial énfasis en aquellas condiciones y circunstancias en que las niñas y los niños en el contexto de la migración pueden encontrarse en una situación de vulnerabilidad adicional que conlleve un riesgo agravado de vulneración de sus derechos, a fin de que los Estados adopten medidas para prevenir y revertir este tipo de situaciones en forma prioritaria, así como para asegurar que todas las niñas y los niños, sin excepciones, puedan gozar y ejercer plenamente sus derechos en condiciones de igualdad<sup>30</sup>.

En materia de derechos de niños y niñas una de las cuestiones más complejas es la cultural y ella explica en buena medida su situación de discriminación sistémica. La Corte Interamericana ha señalado respecto de las prácticas discriminatorias basadas en estigmas:

La Corte advierte que, en atención al principio de igualdad ante la ley y no discriminación, el Estado no puede permitir por parte de sus agentes, ni fomentar en la sociedad prácticas

---

30 Corte IDH. *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, párr. 71.



que reproduzcan el estigma de que niños y jóvenes pobres están condicionados a la delincuencia, o necesariamente vinculados al aumento de la inseguridad ciudadana. Esa estigmatización crea un clima propicio para que aquellos menores en situación de riesgo se encuentren ante una amenaza latente a que su vida y libertad sean ilegalmente restringidas<sup>31</sup>.

En el marco de la violencia en contra de niños y niñas, el Comité de Derechos del Niño ha señalado el daño que se hace cuando los niños son tratados sobre la base de estereotipos, particularmente, por parte de los medios de comunicación:

Los medios de comunicación, en especial los tabloides y la prensa amarilla, tienden a destacar sucesos escandalosos, con lo que crean una imagen tendenciosa y estereotipada de la niñez, en particular de los niños o adolescentes desfavorecidos, a los que se suele retratar como violentos o delincuentes solo por su comportamiento o su aspecto diferentes. Esos estereotipos provocados allanan el camino para la adopción de políticas públicas basadas en un enfoque punitivo que puede incluir la violencia como respuesta a faltas supuestas o reales cometidas por niños y jóvenes<sup>32</sup>.

Atendido todos elementos sobre la actual situación de niños y niñas en nuestro continente, la pregunta sobre las medidas que deben ser adoptadas cobra especial relevancia. El Comité de Derechos del Niño se ha pronunciado en el sentido de dar una mirada individual y colectiva del tema:

---

31 Corte IDH. *Caso Servellón García y otros Vs. Honduras*. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, párr. 112.

32 Comité de Derechos del Niño. Observación General N°13. Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia. CRC/C/GC/13, 18 de abril de 2011, párr. 30.

El artículo 3, párrafo 1, se aplica a los niños con carácter individual y obliga a los Estados partes a que el interés superior del niño se evalúe y constituya una consideración primordial en las decisiones particulares.

Sin embargo, el término ‘niños’ implica que el derecho a que se atienda debidamente a su interés superior no solo se aplique a los niños con carácter individual, sino también general o como grupo. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de evaluar y tener en cuenta como consideración primordial el interés superior de los niños como grupo o en general en todas las medidas que les conciernan. Ello atañe en particular a todas las medidas de aplicación. El Comité señala que el interés superior del niño se concibe como un derecho colectivo y como un derecho individual, y que la aplicación de ese derecho a los niños indígenas como grupo exige que se examine la relación de ese derecho con los derechos culturales colectivos<sup>33</sup>.

Claramente, se han adoptado en diversos países medidas legislativas, judiciales y de políticas públicas que apuntan a una mejora sustantiva de los derechos de niños y niñas, pero estas no han sido suficientes.

#### **2.4. Congruencia con un nuevo enfoque de desarrollo geopolítico regional**

Tal como se señaló en el apartado anterior, el desarrollo en la región no puede ser analizado sino a la luz de los avances en el pleno goce y ejercicio de derechos humanos. No hay duda que la situación de niños y niñas es un espacio adecuado para contrastar dicho modelo de desarrollo con la realidad de amplios sectores sociales y los desafíos que se plantean a las democracias latinoamericanas.

---

33 Comité de Derechos del Niño. Observación General N°14, *op. cit.*, párrs. 22 y 23.

Si el parámetro de medición del desarrollo cambia desde una lógica de seguridad a una de participación y derechos humanos, la pregunta que debemos hacernos es si las medidas legislativas, de políticas públicas y judiciales que se están adoptando en cuanto a los niños y niñas, han sido efectivas para mejorar dicha situación y qué es lo que nos queda pendiente por avanzar.

Desde una perspectiva de un enfoque de derechos, frente a estos procesos especialmente complejos de discriminación sistémica, nos vemos obligados a evaluar los diseños institucionales y su aplicación como procesos y no como actos aislados. El enfoque de derechos en materia de derechos con un alto contenido prestacional, nos obliga a hacernos algunas preguntas: ¿se ha planificado una satisfacción progresiva de los derechos?, ¿esa planificación es congruente con los resultados que se pretenden obtener?, ¿se han definido plazos y metas que puedan ser evaluadas?, ¿cuál es el rol de los órganos de control administrativo, político y judicial?

Respecto de la participación hay un desafío particular en el ámbito de los derechos de niños y niñas. La evaluación de las políticas de distinto tipo que adopte el Estado deben considerar la opinión de niños y niñas de acuerdo al natural proceso de desarrollo. Eso es particularmente complejo en el caso de niñas y niñas ya que durante un periodo muy relevante de su vida están excluidos del proceso político-electoral. Eso en ningún caso los excluye del ejercicio de sus derechos políticos, y por tanto, es responsabilidad de los Estados encontrar la forma de desarrollar los mecanismos que permitan escucharlos, ponderar sus opiniones y darles respuestas.

De esta forma, un nuevo enfoque de desarrollo en la región tiene un desafío en el tema de los derechos humanos de niños y niñas, cual es, realizar un ejercicio no solo cuantitativo, sino que también de tipo cualitativo.

Finalmente, un modelo de desarrollo como el que se ha ido instalando en la región debe tener en consideración un enfoque multilateral. Enfrentar los temas de la situación de niños y niñas en la región no puede hacerse desde consideraciones meramente nacionales en el sentido soberano territorial clásico. Es necesario evaluar los esfuerzos multilaterales y de organismos internacionales que pueden ser dirigidos en este sentido.

Como vemos, hacerse cargo de este tema supone administrar el aparato estatal de forma eficiente y coordinada. En las secciones siguientes analizaremos con detalle el nuevo enfoque sobre derechos de niños y niñas y su impacto en las medidas que están adoptando los Estados en la región.

### **3. La agenda de los derechos humanos de los niños y las niñas**

En el escenario descrito, donde adquieren centralidad los derechos humanos y una noción sustantiva del derecho a la igualdad que permite superar situaciones de discriminación sistémica, la agenda de los derechos humanos de los niños y niñas se ha instalado con fuerza por parte de la sociedad civil, la academia y los organismos de protección. A continuación, veremos algunos ejemplos concretos de cómo se ha posicionado esta agenda.

#### **3.1. Un nuevo paradigma de derechos y la visión de los órganos de protección sobre su concreción**

El paradigma bajo el cual se realizó tradicionalmente la lectura de los derechos humanos de los niños y las niñas era el de su protección en tanto objetos de dicha protección, lo que correspondía al denominado

modelo “tutelar”, “filantrópico” o “asistencialista”<sup>34</sup>. Bajo este modelo, los niños y las niñas no eran considerados titulares de derechos. La diferencia con los adultos, se manifestaba en una aproximación tutelar, circunstancia que legitimaba prácticas peno-custodiales y represivas encubiertas. Bajo la apariencia de protección se escondía una práctica de discriminación sistemática en contra de los niños y las niñas, particularmente en contra de aquellos especialmente vulnerables (en condiciones de pobreza o conflicto con la ley penal).

Frente a esta realidad, la respuesta ha sido una modificación de paradigma, lo que se refleja en la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989. A partir de esta Convención existe un cambio radical sobre la forma de entender y tratar la infancia. La CDN considera al niño y niña como sujeto, esto es, como titular de todos los derechos que corresponden a todas las personas, más derechos específicos por encontrarse en una etapa de crecimiento. La CDN reconoce las diferencias y particularidades de los niños y niñas, en ese sentido, los derechos reconocidos en la Convención son establecidos en consideración a estas características. En efecto, el nuevo paradigma no implica que se les adjudique a los niños y niñas una autonomía plena, ya que se reconoce la existencia de consideraciones fácticas y jurídicas relacionadas con la madurez de los niños y las niñas que los hacen dependientes de sujetos adultos<sup>35</sup>. Se ha considerado que la “autonomía progresiva” es el concepto adecuado a aplicar, ya que toma en cuenta, en el ejercicio de sus derechos, la evolución de sus facultades. Bajo esta visión, la CDN define los límites y obligaciones de

- 
- 34 BELOFF, M. “No hay menores de la calle”. En: *No hay Derecho* (6), Buenos Aires, 1992 y BELOFF, M. *Los derechos del niño en el sistema interamericano*. Buenos Aires, Editores del Puerto, 2004.
- 35 Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 102. Comité de los Derechos del Niño. Observación General N° 12. El derecho del niño a ser escuchado, CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009, párr. 15.

los Estados respecto a los derechos humanos de los niños y niñas<sup>36</sup>. En este sentido, las obligaciones que el Estado tiene frente a niños y niñas, deben considerar la fase de desarrollo en la que se encuentran estos, no para relativizar sus derechos, sino que para darles efectividad.

Los organismos de protección en materia de derechos humanos, particularmente la Corte IDH y el Comité sobre Derechos del Niño, han desarrollado este cambio de paradigma a través de la lectura de los derechos humanos de la niñez y toma en consideración sus particularidades y las obligaciones que impone la normativa internacional. A modo de ejemplo, si bien el artículo 19 de la CADH<sup>37</sup> está redactado en términos vinculados con el paradigma “tutelar”, la Corte IDH ha señalado que la CDN debe servir a los Estados de la región para fijar el contenido y alcance de la obligación de adoptar medidas de protección de los derechos de la niñez<sup>38</sup>.

En este sentido, la necesidad de protección especial radica en que los niños y niñas son titulares de todos los derechos humanos, al igual que los adultos, pero para poder ejercer sus derechos en condiciones de igualdad, requieren de la adopción de medidas especiales por parte del Estado. Así lo ha expresado la Corte IDH:

---

36 CILLERO, M. “Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios”. En: *Derecho a tener Infancia, Derecho y Políticas Sociales en América Latina*, Programa regional/nacional de capacitación en derechos del niño y políticas sociales para la infancia y adolescencia en América Latina y el Caribe, UNICEF, Tomo 4, Montevideo, 1999, p. 34.

37 Artículo 19 de la CADH: “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”.

38 Corte IDH. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 194 y Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr.166.*

Tal como se señalara en las discusiones de la Convención sobre los Derechos del Niño, es importante destacar que los niños poseen los derechos que corresponden a todos los seres humanos -menores y adultos- y tienen además derechos especiales derivados de su condición, a los que corresponden deberes específicos de la familia, la sociedad y el Estado<sup>39</sup>.

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha indicado que:

El artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce el derecho de todo niño, sin discriminación alguna, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y el Estado. La aplicación de esta disposición entraña, por consiguiente, la adopción de medidas especiales para proteger a los niños, además de las medidas que los Estados deben adoptar en virtud del artículo 2, para garantizar a todas las personas el disfrute de los derechos previstos en el Pacto<sup>40</sup>.

El paradigma a que hemos hecho referencia permea toda la discusión sobre derechos de los niños y niñas en la agenda regional, como veremos a continuación.

### **3.2. Puntos de convergencia en la agenda de los derechos humanos de los niños y niñas**

La centralidad de los derechos humanos de la niñez en la agenda de los países de la región se refleja en las iniciativas legales y de políticas

---

39 Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, *op. cit.*, párr. 54.

40 Comité de Derechos Humanos. Observación General N°17: Artículo 24 "Derechos del Niño". HRI/GEN/1/Rev.7, 1989.

públicas que se están abordando en los distintos países<sup>41</sup>. La variedad de materias en que la agenda de derechos humanos de los niños y niñas impacta en las discusiones internas sobre políticas de infancia es extensa. Sin embargo, hay ciertos puntos de convergencia, cuales son: a) el interés superior del/la niño/a y su función hermenéutica; b) el fortalecimiento de la institucionalidad pública y; c) la preocupación por la intersección de vulnerabilidades en la infancia.

### **3.2.1. Interés superior del niño y la niña y su función hermenéutica**

Sin duda uno de los aspectos fundamentales que incorporó la CDN es el concepto del interés superior de la niñez. Sobre la base de la incorporación de este concepto se han reformado gran parte de las legislaciones de la región y su inclusión ha permitido cambiar, particularmente, la legislación en materia penal y de familia, visibilizándose además su influencia en materia de políticas públicas.

El artículo 3 de la CDN señala “[E]n todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”. Este principio, si bien es central al articulado de la CDN<sup>42</sup>, ha traído consigo también discusiones en cuanto a su contenido y alcance:

- 
- 41 Un estudio comparado sobre el impacto de la CDN en la región, en: CEPAL y UNICEF. *América Latina a 25 años de la aprobación de la Convención sobre Derechos del Niño*, 2014. Un estudio del impacto de la CDN para las reformas legales en el mundo, en: UNICEF. *Las reformas legales y la implementación de la Convención sobre Derechos del Niño*. Centro de Investigaciones Innocenti, 2008.
- 42 La Convención también se refiere explícitamente al interés superior del niño en otras disposiciones: artículo 9; artículo 10; artículo 18; artículo 20; artículo 21; artículo 37 c); y artículo 40, párrafo 2 b) iii).



[e]l concepto de interés superior del niño ha sido utilizado abusivamente por gobiernos y otras autoridades estatales para justificar políticas racistas, por ejemplo; por los padres para defender sus propios intereses en las disputas por la custodia; y por profesionales a los que no se podía pedir que se tomaran la molestia y desdeñaban la evaluación del interés superior del niño por irrelevante o carente de importancia<sup>43</sup>.

Es por ello, que una de las materias centrales de la agenda de los derechos humanos de la niñez ha sido instalar el principio de interés superior del niño y la niña desde su función hermenéutica en relación a todos los otros derechos humanos establecidos en la CDN y en otros pactos de derechos humanos, de acuerdo al nuevo paradigma. CILLERO sostiene que el interés superior del niño es un principio-garantía, y como tal “en el marco de un sistema jurídico basado en el reconocimiento de derechos, puede decirse que son derechos que permiten ejercer otros derechos y resolver conflictos entre derechos igualmente reconocidos”<sup>44</sup>. El Comité ha indicado que el interés superior del niño es “un principio jurídico interpretativo fundamental: si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño. Los derechos consagrados en la Convención y sus Protocolos facultativos establecen el marco interpretativo”<sup>45</sup>. Por su parte, la Corte IDH ha señalado:

---

43 Comité de Derechos del Niño. Observación General N°14, *op. cit.*, párr. 34.

44 CILLERO, M. “El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño”. Ponencia presentada en el I Curso Latinoamericano *Derechos de la Niñez y la Adolescencia. Defensa Jurídica y Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. San José, Costa Rica, 1999, p. 8.

45 Comité de Derechos del Niño. Observación General N°14, *op. cit.*, párr. 6.b.

La Convención sobre los Derechos del Niño alude al interés superior de éste (artículos 3, 9, 18, 20, 21, 37 y 40) como punto de referencia para asegurar la efectiva realización de todos los derechos contemplados en ese instrumento, cuya observancia permitirá al sujeto el más amplio desenvolvimiento de sus potencialidades. A este criterio han de ceñirse las acciones del Estado y de la sociedad en lo que respecta a la protección de los niños y a la promoción y preservación de sus derechos. Al respecto, a partir de la consideración del **interés superior del niño como principio interpretativo** dirigido a garantizar la máxima satisfacción de los derechos del niño, en contra partida, también debe servir para asegurar la mínima restricción de tales derechos. Además, la Corte reitera que los niños y las niñas ejercen sus derechos de manera progresiva a medida que desarrollan un mayor nivel de autonomía personal. En consecuencia, el aplicador del derecho, sea en el ámbito administrativo o en el judicial, deberá tomar en consideración las condiciones específicas del menor de edad y su interés superior para acordar la participación de éste, según corresponda, en la determinación de sus derechos [...]<sup>46</sup>.

Esta aproximación, aplicada a situaciones concretas, implica que la autoridad, al momento de adoptar una decisión, política o medida, deberá tomar aquella que asegure la máxima satisfacción de los derechos que sea posible y la menor restricción de ellos<sup>47</sup>.

De esta forma, se da un contenido práctico al interés superior de niños y niñas que permite el ejercicio de derechos en distintos ámbitos

---

46 Corte IDH. *Caso Mendoza y otros Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013 Serie C No. 260, párr. 143. El destacado es nuestro.

47 CILLERO, M. *op. cit.*.

y con pleno respeto de su autonomía. Más adelante veremos cómo, a través de acciones coordinadas de cooperación, esta aproximación a la utilidad del principio del interés superior del niño y la niña genera cambios en la forma de abordar problemas de derechos humanos relacionados con niños y niñas, a través de pautas concretas para su aplicación.

### **3.2.2. Fortalecimiento de la institucionalidad pública: la figura del defensor del niño y la niña.**

La garantía de los derechos humanos requiere del diseño de una institucionalidad pública que permita su pleno goce y ejercicio. La garantía efectiva de los derechos de niños y niñas en el contexto situacional en que se encuentran requiere de una acción concertada a cargo de la legislatura, la administración pública y la judicatura<sup>48</sup>. En efecto, el artículo 4 de la CDN señala expresamente que los Estados Partes deben adoptar “todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole” para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención. Sobre la materia el Comité de Derechos del Niño ha indicado que “la aplicación efectiva de la Convención exige una coordinación intersectorial visible para reconocer y realizar los derechos del niño en toda la administración pública, entre los diferentes niveles de la administración y entre la administración y la sociedad civil, incluidos especialmente los propios niños y jóvenes”<sup>49</sup> y que, en ese sentido “[l]a administración pública, en su conjunto y en todos sus niveles, si se quiere que promueva y respete los derechos del niño, debe trabajar sobre la base de una estrategia

---

48 Sobre las garantías de los derechos fundamentales y sus diversas facetas véase: FERRAJOLI, L. 2006. “Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales”. En: *Revista Doxa*, N°29, pp.15-31

49 Comité de los Derechos del Niño. *Observación General N°5: Medidas generales de aplicación de la Convención sobre Derechos del Niño (artículos 5 y 42 y párrafo 6 del artículo 44)*. CRC/GC/2003/5, 27 de noviembre de 2003, párr. 27.

nacional unificadora, amplia, fundada en los derechos y basada en la Convención”<sup>50</sup>.

En el marco del desarrollo de esta institucionalidad aparecen en los países de la región los Planes Nacionales de Infancia, las Oficinas de Protección de Derechos de la Niñez, los Ministerios de la Niñez (o Servicios Nacionales), entre otros<sup>51</sup>. En el ámbito regional destacan el Instituto Interamericano del Niño, Niña y Adolescentes y la Relatoría sobre Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes de la CIDH.

En los últimos años, y como una forma de fortalecer dicha institucionalidad, la figura del “Defensor de Derechos de los Niños y Niñas” (DDNN) ha aparecido con fuerza en el debate académico, de la sociedad civil y organismos de protección de derechos humanos<sup>52</sup>. El DDNN ha sido definido tradicionalmente como un organismo oficial independiente, establecido para promover los derechos e intereses de los niños<sup>53</sup>. La particularidad de estos organismos es que no abogan por una concepción general del bienestar de la infancia, sino -específicamente- por el cumplimiento de los derechos de los niños y

---

50 *Ibidem*, párr. 28.

51 Acerca de la institucionalidad en materia de infancia en América Latina, véase: SIPI. *Una nueva institucionalidad al Servicio de la protección integral de los derechos humanos de infancia en América Latina*. Disponible [en línea] <[http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi\\_publicacion/sipi\\_dato\\_destacado\\_6\\_defensorias.pdf](http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_publicacion/sipi_dato_destacado_6_defensorias.pdf)> [consulta: 7 de abril de 2015] y MORLACHETTI, A. *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y El Caribe*. Santiago, CEPAL y UNICEF, 2013.

52 Los distintos debates en: SIPI. *La emergencia del defensor del niño en América Latina*. Itinerarios, 2014; CILLERO, M. Defensorías de la Infancia: experiencia internacional. *Revista Justicia y Derechos del Niño* N°6, UNICEF, 2009, pp. 177-188; TELLO, C. El defensor del niño: ¿una institución eficaz para la promoción y protección de los derechos de niños y niñas? *Revista Derechos del Niño*, N°3 y N°4. Santiago, 2006, pp. 83-144.

53 UNICEF. *El trabajo del defensor de los niños*. Italia, Innocenti Digest, 1999.

de las obligaciones jurídicas de los Estados y los particulares<sup>54</sup>. Los organismos internacionales de protección de derechos humanos se han referido a la necesidad de contar con un DDNN, en tanto, un organismo independiente y autónomo que supervigile el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado. Como señala el Comité de Derechos del Niño, lo que interesa es que la institución pueda “vigilar, promover y proteger los derechos del niño con independencia y eficacia”<sup>55</sup>.

En América Latina y el Caribe existen distintos modelos de defensores de la niñez. Existen los *Ombudsman* que ejercen funciones de defensores de la niñez y Oficinas locales de Protección de la Niñez. En los últimos años gran parte de los países de la región han avanzado en el diseño de diversos mecanismos para establecer una institucionalidad independiente de protección de derechos humanos de niños y niñas. El paso a seguir es contar con un DDNN que ejerza funciones específicas de defensa de los derechos de los niños y niñas ante diversas instancias (judiciales y extrajudiciales). En efecto, uno de los problemas de la implementación de estas medidas ha sido la falta de claridad respecto del mandato de los DDNN o su escasa cobertura territorial<sup>56</sup>.

Por ello, se celebran iniciativas como las del Instituto Interamericano de Derechos de la Niñez, de diseñar una guía modelo de actuación para las Defensorías de la Niñez, a partir de los estándares internacionales y objetivos de protección de la CDN<sup>57</sup>. Este tipo de iniciativas da cuenta

---

54 MOURE, A. “Un defensor de los derechos de los niños, niñas y adolescentes para Chile. Estudio de derecho comparado”. En: *Revista de Derecho Público*, Vol. 78, 2013, pp. 179-203.

55 Comité de Derechos del Niño. Observación General N°2, *op. cit.*, párr. 7.

56 SIPI. *La emergencia del defensor del niño en América Latina*. Itinerarios, 2014.

57 INN. *Protocolo de actuación para las defensorías de niñez y adolescencia*. Disponible [en línea] < [http://www.iinadmin.com/public/uploads/files/PROTOCOLO\\_Defensorias.pdf](http://www.iinadmin.com/public/uploads/files/PROTOCOLO_Defensorias.pdf) > [consulta: 11 de abril de 2014].

de un fortalecimiento de la institucionalidad de garantía de los derechos humanos y se enmarca en el nuevo paradigma de configuración de los derechos humanos en la región, donde los esfuerzos de promoción y protección alcanzan a todas las estructuras del poder público.

### **3.2.3. Intersección de vulnerabilidades: niñez migrante**

Otro aspecto que se encuentra presente en la agenda regional de derechos humanos de los niños y niñas, es la preocupación por la intersección de vulnerabilidades en el goce y ejercicio de los derechos de la niñez. Es decir, cuánto confluyen, respecto de los niños y niñas, otros factores adicionales de discriminación que obstaculizan el pleno goce y ejercicio de sus derechos, relacionadas con el contexto en el que se encuentran (pobreza, conflicto con la ley penal, desplazamiento, conflicto armado, migración, etc.) o por sus características personales (particularidades culturales -niños indígenas- o pertenecen a un grupo históricamente discriminado, como las mujeres). Es la denominada “discriminación múltiple”, esto es, cuando respecto a un titular de derechos concurre más de un factor de discriminación. La consecuencia es que las medidas de protección especial a que hemos hecho referencia y que deben adoptar los Estados para la garantía de los derechos humanos de niños y niñas, se hacen más amplias y profundas<sup>58</sup>.

Un buen ejemplo de esta situación es el caso de niños y niñas migrantes. Enfrentan diversos obstáculos para el pleno goce y ejercicio de sus derechos: migran por motivos diversos y muchos de ellos tienen que ver con condiciones que afectan adversamente su vida (precariedad económica, guerra, desastres naturales, abusos familiares); en el

---

58 Véase esta aproximación en la jurisprudencia de la Corte IDH. En: *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia, op. cit.*; *Caso Mendoza y otros Vs. Argentina, op. cit.*; y recientemente en: Corte IDH. *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, op. cit.*

transcurso de la migración son víctimas de la delincuencia organizada; abandonan la educación formal; se ven expuestos a la separación familiar cuando sus padres o madres son expulsados de los países en los que se encuentran; viajan solos, entre otros factores<sup>59</sup>. Los niños/as no acompañados o separados de sus padres son especialmente vulnerables a los abusos y a las violaciones de los derechos humanos en todas las etapas del proceso migratorio<sup>60</sup>. A estos factores se adicionan otros como el género. Por ejemplo, las niñas están más expuestas a la trata de personas con fines de explotación sexual y otras formas de explotación, así como a otros abusos, como la solicitud de favores sexuales a cambio de protección o de la promesa de cruzar la frontera<sup>61</sup>.

El enfoque de los órganos internacionales (Comité de Derechos del Niño y Corte IDH) ha sido la obligación de los Estados de reforzar la protección y proscribir la discriminación. Respecto de la prohibición de discriminación, el Comité de Derechos del Niño, respecto de la situación particular de los niños y niñas no acompañados ha indicado:

El principio de no discriminación, en todas sus manifestaciones, se aplica a todos los aspectos del trato de los menores separados y no acompañados. En particular, prohíbe toda discriminación basada en la situación de no acompañado o separado del menor o en su condición de refugiado, solicitante de asilo o migrante. Este principio no excluye -e incluso puede exigir la- diferenciación fundada en la diversidad de necesidades

---

59 Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante, Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, incluido el Derecho al Desarrollo, UN Doc. A/HRC/11/7, 14 de mayo de 2009.

60 *Ibidem*, párr. 23.

61 *Ibidem*, párr. 26.

de protección, como las asociadas a la edad o al género. Deben tomarse también disposiciones en previsión de hipótesis de prejuicios o de actitudes de rechazo social de los menores no acompañados o separados<sup>62</sup>.

Por su parte, la Corte IDH ha destacado la vulnerabilidad en que se encuentran las personas que migran, particularmente, aquellas indocumentadas:

[...] de las obligaciones generales de respetar y garantizar los derechos, derivan deberes especiales, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre. A este respecto, los migrantes indocumentados o en situación irregular han sido identificados como un grupo en situación de vulnerabilidad, pues ‘son los más expuestos a las violaciones potenciales o reales de sus derechos’ y sufren, a consecuencia de su situación, un nivel elevado de desprotección de sus derechos y ‘diferencias en el acceso [...] a los recursos públicos administrados por el Estado [con relación a los nacionales o residentes]’. Evidentemente, esta condición de vulnerabilidad conlleva ‘una dimensión ideológica y se presenta en un contexto histórico que es distinto para cada Estado, y es mantenida por situaciones *de jure* (desigualdades entre nacionales y extranjeros en las leyes) y *de facto* (desigualdades estructurales) [...]’<sup>63</sup>.

---

62 Comité de Derechos del Niño. *Observación General N°6: Trato de los menores no acompañados o separados de su familia fuera de su país de origen*. CRC/GC/2005/6, 1 de septiembre de 2005, párr. 18.

63 Corte IDH. Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párr. 98.



En un caso referido a niñas apátridas por la situación migratoria de sus padres, la Corte IDH resaltó la particular vulnerabilidad en que se encontraban las niñas, lo que exigía medidas especiales de protección por parte del Estado<sup>64</sup>.

Como se aprecia, la aproximación del paradigma de protección de los derechos humanos de niños y niñas se torna más compleja en situaciones como las de la migración. El reforzamiento de las medidas especiales y la prohibición de discriminación requieren un entendimiento común de las necesidades de protección de la niñez migrante.

#### **3.2.4. Conclusión del apartado: la reconfiguración de un actor y los alcances de la protección de derechos**

Como hemos podido ver en este apartado, la protección de niños y niñas requiere de un esfuerzo enfocado en la plena vigencia de sus derechos. A partir de la compleja relación que se da entre la situación de discriminación sistémica y las características personales de sus titulares (sujetos en desarrollo), nos encontramos con un caso típico donde la respuesta estatal debe ser igualmente compleja, intentando hacerse cargo de las distintas variables que influyen en las violaciones de derechos humanos que sufre la niñez en la región.

El enfoque de derechos humanos ha aportado un elemento central en la forma de abordaje de la temática de la infancia y es la aplicación del principio de igualdad y no discriminación. Desde esta perspectiva, se ha podido evaluar las necesidades legislativas y desde dónde enfocar estos cambios normativos; reformular las políticas públicas desde un enfoque desde las necesidades, a uno enfocado en los derechos y la mejor forma de

---

64 Corte IDH. Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 185.

lograr su pleno goce y ejercicio; y, diseñar mecanismos de control y protección de derechos que tenga como norte la efectividad en la protección.

Desde una perspectiva de evaluación desde la entrada en vigencia de la CDN hace un cuarto de siglo, es evidente que el cambio de paradigma ha tenido un impacto sustantivo, aunque no suficiente. La situación de discriminación sistémica, la violencia estructural en que viven niños y niñas en la región, dan cuenta de la necesidad de seguir profundizando las medidas (como evidencian los temas que se encuentran en la agenda de los derechos humanos de niños y niñas) y continuar con la búsqueda de las mejores prácticas para avanzar en los derechos humanos de niños y niñas.

#### **4. Buenas prácticas en materia de cooperación para la inserción de la agenda de derechos humanos de niños y niñas**

Los debates y temas recién tratados de la agenda de derechos humanos de la niñez y que consideran el paradigma desarrollado en la CDN, han sido instalados por la sociedad civil, los organismos internacionales de protección de derechos humanos y la academia, en las políticas y programas nacionales y regionales de derechos humanos. A continuación veremos algunas prácticas interesantes de inserción de la agenda de los derechos humanos de los niños y niñas mediante la cooperación regional y que evidencian la centralidad que adquieren el enfoque de derechos humanos y, en particular evidencian una visión que considera las particularidades de los niños y niñas, en el diseño e implementación de políticas que permiten dar concreción al mandato de garantía de los derechos humanos.

##### **4.1. Acceso a la justicia: reglas de Brasilia y diseño de un protocolo iberoamericano**

El derecho de acceso a la justicia, esto es, el derecho a un recurso judicial efectivo, tramitado de acuerdo con las normas de un debido proceso,

adquiere ciertas particularidades cuando nos encontramos frente a su ejercicio por parte de niños y niñas. Tal como indica la CDN, los niños y niñas, en todos los procedimientos en los que son parte, tienen el derecho a ser oídos en condiciones de igualdad (artículo 12 CDN)<sup>65</sup>, es por ello que el derecho de acceso a la justicia debe considerar las particularidades de quienes son llevados a la justicia, en este caso, niños/as. En la materia, tanto el Comité de Derechos del Niño<sup>66</sup> como la Corte IDH<sup>67</sup> han aclarado que esto significa que los niños y niñas, en razón de su inmadurez y vulnerabilidad, requieren protección que garantice el ejercicio de sus derechos dentro de la familia, de la sociedad y con respecto al Estado y que “estas consideraciones de deben proyectar sobre la regulación de los procedimientos judiciales o administrativos, en los que se resuelva acerca de los derechos de los niños y, en su caso, de las personas bajo cuya potestad o tutela se hallan aquéllas”<sup>68</sup>. La Corte IDH es explícita sobre el particular, señalando que:

Es evidente que las condiciones en las que participa un niño en un proceso no son las mismas en que lo hace un adulto. Si se sostuviera otra cosa se desconocería la realidad y se omitiría la adopción de medidas especiales para la protección de los niños, con grave perjuicio para estos mismos. Por lo tanto, es indispensable reconocer y respetar las diferencias

---

65 Artículo 12 CDN: “1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño. 2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional”.

66 Comité de Derechos del Niño. *Observación General N°12. El derecho del niño a ser escuchado*. CRC/C/GC/R, 20 de julio de 2009.

67 Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, op. cit..

68 *Ibidem*, párr. 94.

de trato que corresponden a diferencias de situación, entre quienes participan en un procedimiento<sup>69</sup>.

En este sentido, en los últimos años, los esfuerzos de los países de la región en la materia han estado destinados a uniformar criterios y reformar la legislación en miras a adaptar los procedimientos judiciales, de forma tal que permitan el acceso a la justicia a los niños y niñas en condiciones de igualdad. Asimismo, estos esfuerzos se destinan a concretar la función hermenéutica del principio de interés superior del niño aplicado a procedimientos administrativos o judiciales.

En esta tarea, la cooperación regional en la definición de estándares que permitan concretar el mandato de la CDN en materia de acceso a la justicia ha sido fundamental. Los países de la región, a través de asociaciones en diversas instancias, han definido ciertos “mínimos” que deben inspirar la reforma legislativa, o que operan como parámetros interpretativos de la actuación estatal en el ámbito interno.

Tal como hemos señalado *supra*, destacan en este sentido las “**100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de personas en situación de vulnerabilidad**”, adoptadas por la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana. Esta instancia es una organización que articula la cooperación y concertación entre los poderes judiciales de los 23 países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Las Reglas de Brasilia, adoptadas el año 2008, se crearon con el objetivo de dar concreción al derecho de acceso a la justicia en cuanto a las personas más vulnerables. Se reconoce que en atención a las particularidades del titular de derecho, el sistema de justicia debe responder de manera diferenciada para garantizar su derecho de acceso a la justicia:

---

69 *Ibidem*, párr. 96.

Si bien la dificultad de garantizar la eficacia de los derechos afecta con carácter general a todos los ámbitos de la política pública, es aún mayor cuando se trata de personas en condición de vulnerabilidad dado que estas encuentran obstáculos mayores para su ejercicio. Por ello, se deberá llevar a cabo una actuación más intensa para vencer, eliminar o mitigar dichas limitaciones. De esta manera, el propio sistema de justicia puede contribuir de forma importante a la reducción de las desigualdades sociales, favoreciendo la cohesión social.

De esta forma, las Reglas de Brasilia establecen recomendaciones vinculadas con la promoción de políticas públicas y al trabajo diario de los operadores de justicia.

Dentro de los beneficiarios de estas reglas se encuentran precisamente los niños/as. La regla N°5, junto con definir qué se entiende por niño/a, indica “[T]odo niño, niña y adolescente debe ser objeto de una especial tutela por parte de los órganos del sistema de justicia en consideración a su desarrollo evolutivo”. Esta especial tutela se traduce, en las reglas de Brasilia, en la adaptación de los actos judiciales para su plena participación:

En los actos judiciales en los que participen menores se debe tener en cuenta su edad y desarrollo integral, y en todo caso, se deberán celebrar en una sala adecuada, facilitar la comprensión y utilizar un lenguaje sencillo. Evitar todos los formalismos innecesarios, tales como la toga, la distancia física con el Tribunal y otros similares.

Por otra parte, la XVII Cumbre Judicial Iberoamericana, concretó el mandato de las Reglas de Brasilia mediante la elaboración de un *Protocolo Iberoamericano de actuación judicial para mejorar el acceso*

a la justicia de personas con discapacidad, migrantes, niñas, niños, adolescentes, comunidades y pueblos indígenas<sup>70</sup>. Este Protocolo, tiene por objetivo dar continuidad a los proyectos para mejorar el acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad adoptados por la Cumbre Judicial Iberoamericana, a través del diseño de una herramienta que sirva como una guía de actuación, pero también como base normativa para el diseño de reformas legales y administrativas.

A diferencia de las Reglas de Brasilia, el Protocolo ahonda más en la justificación de un enfoque diferenciado respecto a los niños y niñas. El Protocolo indica que:

[l]as características específicas de la infancia impactan de forma significativa en la forma en que rinde su testimonio, en sus habilidades para comprender el lenguaje hablado, en su capacidad para elaborar un relato de manera coherente y ordenada, en o para recordar los hechos de manera precisa y suficiente, en la manera como controlar las emociones para sobrellevar una situación que le provoca angustia, en su capacidad de mantener la atención y concentración durante la diligencia, entre otros aspectos. De ahí la necesidad de impulsar medidas especiales necesarias para que la participación de niñas, niños y adolescentes en los procesos judiciales sea idónea, garantizando de esta manera su acceso pleno a la justicia<sup>71</sup>.

En este sentido, el Protocolo está orientado a guiar a los operadores de justicia en los principios y actuaciones concretas que deben llevar a cabo para concretar esta aproximación diferenciada.

---

70 Disponible [en línea] <[http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/banner/archivos/Protocolo\\_Iberoamericano.pdf](http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/banner/archivos/Protocolo_Iberoamericano.pdf)> [consulta: 9 de abril de 2015].

71 *Ibidem*, p. 17.

Uno de los aspectos más relevantes del Protocolo, es que toma los derechos contenidos tanto en Tratados como en documentos de diferente naturaleza jurídica para desarrollar las reglas. Para dar un sentido concreto al interés superior del niño desde su función hermenéutica, el Protocolo aclara que este implica: a) interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos de la CDN (en concreto, análisis de la posible afectación de derechos de la infancia parta de un escrutinio estricto, en el que se reconozcan las repercusiones de una afectación respecto de la protección integral de derechos) y b) una obligación reforzada y prioritaria para el Estado (en concreto, una actuación oficiosa para la protección integral de niñas y niños y una obligación de exhaustividad para atender la causa de pedir, junto con brindar asistencia y la representación necesarias para el ejercicio de sus derechos)<sup>72</sup>.

El mismo Protocolo indica que estas consideraciones, aterrizan el principio de interés superior del niño y concreta su efecto útil, pasando de ser un enunciado declarativo a tener consecuencias en la vida práctica.

Tanto las Reglas de Brasilia, como el Protocolo indicado, son herramientas que surgen desde los Poderes Judiciales de la Región en un contexto de cooperación regional, lo que es una señal positiva de las potencialidades transformadoras de la realidad que tengan estas herramientas<sup>73</sup>. Iniciativas similares existen también a nivel nacional. Por ejemplo, en México, recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México (SCJN) diseñó un Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a niñas, niños

---

72 *Ibidem*, pp. 28 y 29.

73 La Cumbre Judicial Iberoamericana cuenta además con una Comisión de Seguimiento que permite evaluar la implementación de los acuerdos adoptados. Esto permite una mayor supervisión y compromiso de parte de los Estados por el cumplimiento de los compromisos adoptados.

y adolescentes<sup>74</sup>, que de manera similar al Protocolo Iberoamericano, es una herramienta de apoyo para la labor judicial en la medida que sistematiza cuales son los principios de carácter general que deben ser considerados como referentes y a partir de ellos elabora un listado de reglas que sirven para darles efecto útil.

#### **4.2. Mercosur y protección de la niñez migrante: OC-21/2014**

Una de las iniciativas relevantes en materia de cooperación internacional y que evidencia de qué formas se puede utilizar el sistema interamericano de protección de derechos humanos para fortalecer la protección de derechos humanos en contextos de integración regional es la experiencia del MERCOSUR en relación a la Opinión Consultiva de la Corte IDH sobre derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de migración y/o necesidad de protección internacional<sup>75</sup>.

Las Opiniones Consultivas que emite la Corte IDH son resoluciones en que se aclara el contenido y alcance de la CADH y otros tratados. En conformidad con el artículo 64 de la CADH pueden ser solicitadas por los Estados miembros de la OEA y los órganos de la OEA (establecidos en la Carta de la OEA) con el fin de solicitar la interpretación de la CADH o de otros Tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos.

En este caso, la Opinión Consultiva fue solicitada por Argentina,

---

74 SCJN. Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a niñas, niños y adolescentes. México D.F, 2014.

75 Corte IDH. *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, op. cit..



Brasil, Paraguay y Uruguay<sup>76</sup>. El interés de la presentación de una solicitud de Opinión Consultiva se basó en la necesidad de coordinar posiciones comunes en torno a la protección de los derechos humanos de los niños/as y del posicionamiento del SIDH como un actor relevante en esta tarea: “[L]a decisión de los países signatarios de presentar conjuntamente una solicitud de opinión consultiva ante el máximo tribunal del sistema interamericano de derechos humanos, expresa una tendencia hacia la coordinación de posiciones sobre aquellos temas de alto interés público que presentan una incidencia fundamental para la vigencia de los derechos humanos en la región”<sup>77</sup>.

El interés por la presentación de esta petición se basaba precisamente en una problemática común de los países de la región: la dificultad de abordar la problemática de la intersección de vulnerabilidades que sea en el caso de los niños y las niñas migrantes. Como se evidencia en la solicitud, los Estados constatan la existencia de un déficit en la articulación de procedimientos de identificación de

---

76 El 7 de julio de 2011 las repúblicas de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (integrantes del MERCOSUR) presentaron una solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana, con el objeto de que la Corte IDH aclarara cuáles son las obligaciones de los Estados con relación a las medidas pasibles de ser adoptadas respecto de niñas y niños, asociada a su condición migratoria, o a la de sus padres, a la luz de la interpretación autorizada de los artículos 1.1, 2, 4.1, 5, 7, 8, 11, 17, 19, 22.7, 22.8, 25 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 1, 6, 8, 25 y 27 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el artículo 13 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

77 Resumen ejecutivo solicitud de Opinión Consultiva presentada por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible [en línea] <[http://www.observatoriomercosur.org.uy/UserFiles/File/IPPDH\\_Resumen\\_Ejecutivo\\_Opinion\\_Consultiva\\_MERCOSUR\\_ante\\_CIDH\\_De-rechos\\_ninos\\_migrantes.pdf](http://www.observatoriomercosur.org.uy/UserFiles/File/IPPDH_Resumen_Ejecutivo_Opinion_Consultiva_MERCOSUR_ante_CIDH_De-rechos_ninos_migrantes.pdf)> [consulta: 24 de marzo de 2015].

riesgos a los que están sometidos los niños y niñas migrantes<sup>78</sup>; asimismo, evidencian la necesidad de aclarar en qué consisten las denominadas “medidas especiales” que deben tomar los Estados. El objetivo perseguido era contribuir a los esfuerzos estatales por adecuar su legislación, su política migratoria y de protección en un piso común de estándares jurídicos regionales<sup>79</sup>.

En concreto, se esperaba que la Corte IDH se pronunciara sobre: 1. Procedimientos para la determinación de necesidades de protección internacional y de medidas de protección especial de los niños, niñas y adolescentes migrantes. 2. Sistema de garantías que debería aplicarse en los procedimientos migratorios que involucran a niños, niñas y adolescentes migrantes. 3. Estándares para la aplicación de medidas cautelares en un procedimiento migratorio sobre la base del principio de no detención de niñas y niños migrantes. 4. Medidas de protección de derechos que deberían disponerse de manera prioritaria y que no implican restricciones a la libertad personal. 5. Obligaciones estatales en casos de custodia de niñas y niños por motivos migratorios. 6. Garantías de debido proceso ante medidas que impliquen privación de libertad de niñas y niños en el marco de procedimientos migratorios. 7. Principio de no devolución en relación con niñas y niños migrantes.

---

78 Solicitud de opinión consultiva presentada por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, p.2. Disponible [en línea] < Solicitud de opinión consultiva presentada por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay > [consulta: 24 de marzo de 2015]

79 Como antecedente de la iniciativa, se generó un estudio del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR, donde se identificaron los avances y obstáculos en la implementación de acuerdos regionales relacionados con la niñez migrante. Entre los obstáculos, precisamente se identificó la falta de claridad de las obligaciones del Estado y la dispersión normativa. Véase: IPPDH. *La implementación de los acuerdos del MERCOSUR relativos a la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes*. Diagnósticos y lineamientos para la acción. Argentina, 2012.

8. Procedimientos para la identificación y el tratamiento de niños y niñas eventuales solicitantes de asilo o refugio. 9. El derecho a la vida familiar de los niños y niñas en caso de disponerse la expulsión por motivos migratorios de sus padres.

La presentación de la solicitud de la Opinión Consultiva generó gran interés en América Latina y el Caribe, se presentaron 42 observaciones escritas de organismos estatales, asociaciones internacionales y nacionales, instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales e individuos de la sociedad civil, y 11 observaciones entre países de la OEA, órganos de la OEA y organismos internacionales.

La Corte IDH se pronunció sobre todos los aspectos solicitados, destacando algunos aspectos particulares que queremos resaltar con el fin de evidenciar la forma en que se concretizan las medidas especiales que se deben adoptar para la garantía de los derechos de niños y niñas y que recogen gran parte de las aproximaciones de la agenda de derechos humanos a que hemos hecho referencia: a) medidas concretas de protección especial; b) principios de interpretación y; c) reforzamiento del diseño institucional.

En cuanto a las medidas de protección especial la Corte IDH indica que los Estados deben identificar las necesidades de protección dependiendo de las particularidades del niño o niña. Una vez recabada la información sobre los diferentes factores que pueden hacer que las niñas o niños se encuentren en una situación concreta de vulnerabilidad, corresponde al Estado determinar la necesidad de adoptar medidas especiales, en los términos del artículo 19 de la CADH<sup>80</sup>. Sobre los principios de interpretación la Corte IDH desarrolla la aplicación concreta del interés superior del niño

---

80 Corte IDH. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, *op. cit.*, párr. 104.

y, en general de todos los principios de la protección integral, aplicados al contexto de migración<sup>81</sup>. Finalmente, en cuanto a las medidas de reforzamiento institucional, la Corte IDH señala que los Estados deben definir de manera clara la correspondiente asignación de funciones en el marco de las competencias que incumben a cada órgano estatal y, en caso que fuere necesario, adopten las medidas pertinentes para lograr una eficaz coordinación interinstitucional en la determinación y adopción de las medidas de protección especial<sup>82</sup> (se especifican, por ejemplo, la institución de los tutores, la asistencia consular, los juzgados especializados, entre otros).

La iniciativa presentada por el MERCOSUR, de acuerdo a lo expuesto, tuvo como resultado concreto la emisión de una Opinión Consultiva por parte de la Corte IDH que aclara las obligaciones del Estado en relación a la niñez migrante. La moción, junto con colaborar en la fijación de estándares internacionales, es una evidencia concreta de cómo la cooperación internacional puede dar un contenido concreto al posicionamiento de la agenda de los derechos humanos de niños y niñas en la región.

### **4.3. Búsqueda de una mejor protección ante la violencia**

Como indicábamos *supra*, uno de las características de la discriminación sistémica que sufren niños y niñas es la violencia de la que son objeto, ya sea por parte de agentes del Estado o en el contexto familiar. Los niños y las niñas, en este sentido, requieren de medidas que apunten tanto a poner fin la violencia de la que son víctimas, como a eliminar los patrones institucionales, sociales y culturales que avalan la violencia. Desde la perspectiva queremos destacar iniciativas que permiten la participación de los niños y niñas en procesos de denuncia de violencia y que implican esfuerzos conjuntos de la sociedad civil y el Estado.

---

81 *Ibidem*, párrs. 51 a 71.

82 *Ibidem*, párr. 107.

Una primera iniciativa en este sentido, es la posibilidad de solicitar audiencias temáticas ante la CIDH. Las audiencias temáticas<sup>83</sup> son un mecanismo implementado por la CIDH para recibir denuncias sobre una temática particular de derechos humanos en un país. Estas pueden ser solicitadas por la sociedad civil, personas individuales y por los Estados. Estas denuncias, además de servir para poner en evidencia situaciones generales de violaciones de derechos humanos, sirven para que los Estados rindan informe a la CIDH sobre la situación denunciada; es un espacio para que la CIDH interceda como buena componedora entre denunciantes y Estados; pueden servir de precedente para que la Comisión realice visitas in situ al país; pueden provocar la elaboración de informes temáticos; las recomendaciones que se emitan pueden ser objeto de una agenda de seguimiento de la CIDH y; permiten enfoques regionales sobre las materias denunciadas<sup>84</sup>. En casos relacionados con la violencia que se ejerce contra niños y niñas, se han desarrollado diversas temáticas en casos respecto de Chile<sup>85</sup>, Guatemala<sup>86</sup>, Brasil<sup>87</sup>, Perú<sup>88</sup>, Bolivia<sup>89</sup>, entre otros, más audiencias de carácter regional<sup>90</sup>.

---

83 Véase artículo 64 Reglamento CIDH.

84 RODRÍGUEZ, V. *Las audiencias temáticas ante la CIDH*. Documento de trabajo para Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos, IIDH, San José, 2014.

85 CIDH. Situación de la niñez Mapuche en Chile. Sesión: 141 Periodo de Sesiones, 25 de marzo de 2011.

86 CIDH. Denuncias de trata de mujeres, niñas y niños en Guatemala. Sesión: 154 Periodo Ordinario de Sesiones, 19 de marzo de 2015.

87 CIDH. Denuncias de asesinatos de jóvenes afrodescendientes en Brasil. Sesión: 154 Periodo Ordinario de Sesiones, 20 de marzo de 2015.

88 CIDH. Acceso a la justicia de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual en Perú. Sesión: 150 Periodo Ordinario de Sesiones, 24 de marzo de 2014.

89 CIDH. Denuncias de violencia sexual contra niñas adolescentes en Bolivia. Sesión: 144 Periodo de Sesiones, 28 de marzo de 2012.

90 CIDH. Violencia escolar contra niños en las Américas. Sesión: 147 Periodo de Sesiones, 15 de marzo de 2013.

Como señalábamos, la utilidad práctica de la audiencia puede variar. En estos casos destaca, por ejemplo, la emisión de un informe temático de la CIDH en la materia el año 2009<sup>91</sup> (que aclaró las obligaciones del Estado referidas a la normativa sobre castigo corporal) y, en el caso de Chile (audiencia referida a la violencia contra los niños y las niñas mapuches) el Estado se vio obligado a comprometerse en la adopción de medidas concretas para erradicar la violencia, medidas que fueron solicitadas en la audiencia por el Relator de la CIDH en temas de niñez (Sérgio Pinheiro)<sup>92</sup>.

Otra iniciativa en el mismo sentido y vinculada directamente con la participación de los niños y niñas en los procesos de denuncia, es el reciente Protocolo N°3 Adicional a la CDN<sup>93</sup>. La implementación del Protocolo Facultativo amplía las posibilidades de protección internacional de los derechos de la niñez ya que permite a los niños, niñas y/o sus representantes, presentar quejas ante el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, ante eventuales violaciones a sus derechos cuando no hayan obtenido justicia y reparación a nivel nacional<sup>94</sup>. En América Latina el Protocolo solo ha sido ratificado por Bolivia y Costa Rica.

---

91 CIDH. Informe sobre el castigo corporal y los derechos humanos de los niños y niñas y adolescentes. OEA/Ser.L/V/II.135, 5 de agosto de 2009. Este informe enuncia su antecedente en las audiencias temáticas solicitadas sobre la materia (párrs. 6, 7 y 8).

92 Véase audio de la audiencia, disponible [en línea] <<http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/TopicsList.aspx?Lang=es&Topic=16>> [consulta: 14 de abril de 2015].

93 Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones. Entró en vigor en abril de 2014 con la ratificación de Costa Rica.

94 CIDH saluda la entrada en vigor del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones. Disponible [en línea] <<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/008.asp>> [consulta: 14 de abril de 2015].

La posibilidad de contar con un acceso amplio a los mecanismos de protección internacional, contando con la participación de niños y niñas mejora, sin duda, mejora las opciones de avanzar en la erradicación de la violencia en la región.

#### **4.4. Evaluación y proyecciones de estas medidas como parte del nuevo enfoque de desarrollo**

A la luz de los desafíos que vemos existe en la región en materia de derechos de la niñez los distintos ejemplos que hemos resaltado apuntan a un elemento central: la efectividad de la respuesta estatal.

Tanto los protocolos de actuación como la solicitud de opinión consultiva una forma de dar contenido a la obligación estatal de garantizar plenamente los derechos de niños y niñas en contextos de discriminación sistémica, ya que permiten implementar las normas en situaciones donde la relación entre la base normativa y la práctica muchas veces está alejada, lo que obliga a medidas concretas para estrechar ese vínculo.

Una solicitud de Opinión Consultiva puede ser leída en la misma lógica. De qué manera uniformar ciertas prácticas al interior de los Estados del sistema, sin la necesidad de tener que avanzar en complejos procesos normativos, parece ser una apuesta interesante. Lo que vemos es un uso novedoso de los procedimientos ante la Corte Interamericana que escapa a la necesidad de entrar en procesos normativos o en su caso, en procesos contenciosos de alcance político mucho más complejo.

Por otra parte, la participación en audiencias temáticas o ante procedimientos de peticiones individuales ante el Comité de Derechos del Niño, permite visibilizar aspectos particulares de la violencia que sufren niños y niñas, obligando a los Estados a comprometerse a adaptar medidas concretas para su erradicación. Estos son esfuerzos

de carácter institucional (ratificación del Protocolo) y de coordinación entre distintos actores en la protección de los derechos de los niños y niñas (audiencias temáticas ante la CIDH).

Lo que procede a futuro es avanzar en otras formas de actuación que desde la coordinación internacional apunten en la misma medida de una mejor efectivización de los derechos humanos de niños y niñas en nuestra región. Un camino debe ser la coordinación de las políticas públicas y los énfasis financieros que apunten en este mismo sentido.

## **5. Algunas conclusiones**

Comenzamos este estudio planteando la necesidad de un cambio sustantivo en la forma de mirar el problema de la situación de niños y niñas en nuestra región. Partimos por enfocarnos en el cambio del contexto en el que se evalúa la situación de la infancia, desde una idea predominante de desarrollo en aspectos de seguridad y económicos, donde los derechos humanos tenían un valor predominantemente como límite a la actividad de los Estados, a un modelo basado en la centralidad de la participación y los derechos humanos como baremo de desarrollo.

Esta centralidad en los derechos humanos trajo aparejada una mirada de los temas sociales desde un enfoque basado, ya no en las necesidades de distintos actores sociales, sino en los derechos de los titulares de derechos reconocidos no solo internamente, sino que también internacionalmente. El desarrollo de los mecanismos de protección de derechos humanos a nivel regional ha sido fundamental en este proceso.

Darle efectividad a los derechos humanos supone un ejercicio de lectura de la realidad que permita adoptar las medidas adecuadas. Esa lectura de la realidad en materia de la niñez nos llevó a explorar la idea



de la discriminación sistémica y las medidas que debe adoptar el Estado para superarla. Esta revisión nos hizo detenernos en dos aspectos, los aspectos institucionales y culturales que están tras la situación de discriminación que sufre la infancia en nuestro continente. Respecto de cada uno ha habido pronunciamiento de los órganos de control y protección internacional, lo que da cuenta de la importancia que tienen en la protección de los derechos de niños y niñas.

Con estos antecedentes a la vista, analizamos la forma en que el enfoque de derechos humanos ha impactado la protección de derechos de la niñez. Hemos pasado revista a las consecuencias de un enfoque basado en el principio de igualdad y no discriminación y las consecuencias que tiene el nuevo modelo para reconfigurar el principio cardinal en la temática de la infancia, cual es, el interés superior del niño. El nuevo modelo, basado en la protección de derechos y no en la tutela del niño y la niña, trae consecuencias normativas, en las políticas públicas y en las medidas de protección que requieren de los Estados esfuerzos coordinados y la disposición de recursos para la consecución de estos fines.

Por último, hemos revisado algunos ejemplos de buenas prácticas tanto entre los códigos de actuación como en la articulación del sistema no contencioso interamericano, bajo el denominador común de dar efectividad el sistema de derechos humanos cuya titularidad está en niños y niñas.

Todos estos elementos nos permiten configurar un escenario desafiante, donde podemos responder nuestra hipótesis en el sentido que el nuevo modelo de desarrollo en las Américas, pese a todos los avances habidos en la región, tiene un desafío pendiente en materia de derechos de niños y niñas que pasa por darle efectividad a los derechos reconocidos mediante mecanismos de articulación interna e internacional

que permita superación de obstáculos institucionales y culturales aún vigentes.

No hay duda de que el tema pendiente es el de la participación. Aún no se han encontrados los mecanismos adecuados para lograr que niños y niñas participen de una manera más activa en la definición de las políticas públicas que les afectan. Un mejor acceso a la justicia, nacional o internacional, a través de procesos de acceso desinformalizado pueden ser una alternativa.

## *Bibliografía*

- ABRAMOVICH, V. (2009). “De las violaciones masivas a los patrones estructurales: Nuevos Enfoques y clásicas tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. En: *Revista Sur*, Vol.6, N° 11. Sao Paulo, Brasil. Editado por Conectas Brasil.
- Altmann, J. *et.al* (Eds.)(2011). *Perspectivas de desarrollo y coincidencias para la transformación del Estado*. Informe preparado por la Secretaría General de FLACSO para la XXI Cumbre Iberoamericana. FLACSO. San José.
- BAYEFESKY, A. (1990). The principle of equality or non-discrimination in international law. En: *Human Rights Law Journal*, Vol. 11, No. 1-2.
- BELOFF, M. (1992). “No hay menores de la calle”. En: *Revista No hay Derecho* (N° 6), Junio 1992. Buenos Aires, Argentina.
- \_\_\_\_\_ (2004). *Los derechos del niño en el sistema interamericano*. Editores del Puerto. Buenos Aires, Argentina.
- BREWER-CARÍAS, A. (2005). *Mecanismos nacionales de protección de los derechos humanos*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica.
- REY CARO, Ernesto (1980): “Los Derechos Humanos a treinta años de la Declaración Universal”. En *Estudios de Derecho Internacional*. Córdoba, Argentina.
- CILLERO, M. (1999) “Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios”. En: *Derecho a tener Infancia, Derecho y Políticas Sociales en América Latina*, Programa regional/nacional de capacitación en derechos del niño y políticas sociales para la infancia y adolescencia en América Latina y el Caribe. Montevideo, Uruguay. UNICEF. Tomo 4.
- \_\_\_\_\_ (1999) *El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*. Ponencia presentada en el I Curso Latinoamericano “Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

- Defensa Jurídica y Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”. San José, Costa Rica.
- \_\_\_\_\_ (2009). Defensorías de la Infancia: experiencia internacional. *Revista Justicia y Derechos del Niño* N°6, UNICEF. Santiago de Chile.
- FERRAJOLI, L. (2006). *Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales*. Revista Doxa, N°29. Disponible [en línea] <[http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/9954/1/Doxa\\_29\\_01.pdf](http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/9954/1/Doxa_29_01.pdf)> [consulta: 11 de abril de 2015].
- FISS, O. (1999). “Grupos y la cláusula de igual protección”. En: GARGARELLA, R. (Comp.) *Derecho y grupos desaventajados*. Barcelona, España. Editorial Gedisa.
- GARCÍA-SAYÁN, D. (2006) “Una viva interacción: Corte Interamericana y Tribunales Internos”. En: *La Corte Interamericana de Derechos Humanos: un cuarto de siglo: 1979-2004*. Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. San José, Costa Rica.
- Instituto Interamericano del Niño, Niña y Adolescente. *Protocolo de actuación para las defensorías de niñez y adolescencia*. Disponible [en línea] < [http://www.iinadmin.com/public/uploads/files/PROTOCOLO\\_Defensorias.pdf](http://www.iinadmin.com/public/uploads/files/PROTOCOLO_Defensorias.pdf)> [consulta: 11 de abril de 2015].
- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH). (2012). *La implementación de los acuerdos del MERCOSUR relativos a la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes. Diagnósticos y lineamientos para la acción*. Buenos Aires, Argentina.
- MEDINA, C. (1988). *The battle of human rights. Gross, systematic violations and the Inter-American system*. The Neatherlands. Editorial Martinus Nijhoff.
- MORLACHETTI, A. (2013). *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y El Caribe*. Editado por CEPAL y UNICEF. Santiago, Chile.
- MOURE, A. “Un defensor de los derechos de los niños, niñas y adolescentes para Chile. Estudio de derecho comparado”. En: *Revista de Derecho*

- Público*, Vol. 78, 2013, pp. 179-203. Editado por Facultad de Derecho Universidad de Chile. Santiago, Chile.
- NASH, C. (2010). *La concepción de los derechos fundamentales en América Latina*. México D.F., México. Editorial Fontamara.
- NASH, C. y DAVID, V. (2010) “Igualdad y no discriminación en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. En: NASH, C. y MUJICA, I. *Derechos Humanos y Juicio Justo*. Lima, Perú. Editado por Colegio de las Américas (COLAM).
- NASH, C. y MEDINA, C. (2012). *El sistema interamericano de derechos humanos: introducción a sus mecanismos de protección*. Editado por Facultad de Derecho Universidad de Chile. Santiago, Chile.
- NASH, C. y NÚÑEZ, C. (2015). *La tutela judicial efectiva de los derechos fundamentales en América Latina*. México D.F., México. Editado por UBIJUS, IIDH y CEAD.
- ROLLA, G. (2015). *La concepción de derechos fundamentales en el constitucionalismo latinoamericano*. Disponible [en línea] <<http://www.crdc.unige.it/docs/articles/Rolla3.pdf>> [consulta: 13 de abril de 2015].
- RODRÍGUEZ, V. (2014). *Las audiencias temáticas ante la CIDH*. Documento de trabajo para Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos, IIDH, San José.
- SABA, R. (2005). “(Des) Igualdad estructural”. En: *Revista Derecho y Humanidades*, N°11, pp. 123-147. Santiago, Chile. Editado por Facultad de Derecho Universidad de Chile.
- Sistema de Indicadores de la Primera Infancia en América Latina (SIPI). (2015). *Una nueva institucionalidad al servicio de la protección integral de los derechos humanos de infancia en América Latina*. Disponible [en línea] <[http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi\\_publicacion/sipi\\_dato\\_destacado\\_6\\_defensorias.pdf](http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_publicacion/sipi_dato_destacado_6_defensorias.pdf)> [consulta: 7 de abril de 2015].

- TELLO, C. (2006). “El defensor del niño: ¿una institución eficaz para la promoción y protección de los derechos de niños y niñas?”. En: *Revista Derechos del Niño*, UNICEF. N°3 y N°4. Santiago, Chile.
- UNICEF. (1999). *El trabajo del defensor de los niños*. Italia, InnocentiDigest.
- UNICEF. (2008). *Las reformas legales y la implementación de la Convención sobre Derechos del Niño*. Italia, UNICEF. Centro de Investigaciones Innocenti.
- UREÑA, R. Y TORRES, A. (2013). *Protección multinivel de derechos humanos*. Red de Derechos Humanos y Educación Superior, Universidad Pompeu Fabra. España.

## Jurisprudencia

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63.*
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110.*
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130.*
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de las Masacres de Ituan-go Vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006 Serie C No. 148.*
- Corte Interamericana de Derechos Humanos.(2006). Caso Servellón García y otros Vs. Honduras. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152.*
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17.*

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No.205.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Mendoza y otros Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013 Serie C No. 260.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia*. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas de 20 de noviembre de 2013.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2014) *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2014). *Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2014). *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21.

### **Resoluciones y recomendaciones de organismos internacionales**

- Comité de Derechos Humanos. *Observación General N°18. No discriminación*. U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 (1989).

- Comité de Derechos Humanos. *Observación General N°17: Artículo 24 “Derechos del Niño”*. HRI/GEN/1/Rev.7, 1989.
- Comité de los Derechos del Niño. *Observación General N°5: Medidas generales de aplicación de la Convención sobre Derechos del Niño (artículos 5 y 42 y párrafo 6 del artículo 44)*. CRC/GC/2003/5, 27 de noviembre de 2003.
- Comité de Derechos del Niño. *Observación General N°6: Trato de los menores no acompañados o separados de su familia fuera de su país de origen*. CRC/GC/2005/6, 1 de septiembre de 2005.
- Comité de los Derechos del Niño. *Observación General N°12. El derecho del niño a ser escuchado*, CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009.
- Comité de Derechos del Niño. *Observación General N°13. Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia*. CRC/C/GC/13, 18 de abril de 2011.
- Comité Derechos del Niño. *Observación General N°14. Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)*. CRC/C/GC/14, 29 de mayo de 2013.
- Naciones Unidas (2009). *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. (2009) Sr. Jorge Bustamante, Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, incluido el Derecho al Desarrollo*. UN Doc. A/HRC/11/7, 14 de mayo de 2009.





Artículo 4. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención, en lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales. Los Estados Partes adoptarán estas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario dentro del marco de la cooperación internacional.

Convención sobre los Derechos del Niño



# 2

## Posibilidades de algunos actores del desarrollo en la promoción y defensa de los derechos de la infancia en América Latina y el Caribe dentro de la modalidad de Cooperación Sur-Sur

**GABRIELA HERNÁNDEZ LÓPEZ**

### *Introducción*

Este artículo se deriva de una experiencia académica y da cuenta de parte de ella. Se comparten los componentes a ser considerados en el artículo y sus posibles aplicaciones científicas.

A más de 25 años de la Convención de los Derechos del Niño, muchos desafíos se presentan para los actores que promueven su cumplimiento. Uno de ellos, y tal vez el más importante para la sostenibilidad en el tiempo de toda política dirigida hacia la infancia y adolescencia, es lograr el desarrollo de capacidades para ser eficaces en las acciones que posibiliten el cumplimiento de estas. En este trabajo, esto significa la búsqueda de modalidades de Cooperación Sur-Sur que lleguen a la población infantil más vulnerable.

Se pretende aportar a un proceso de construcción sobre conceptos y enfoques basados en modalidades de cooperación consideradas necesarias para una mayor inclusión de la infancia más vulnerable en las acciones de la Cooperación Sur-Sur, mediante una propuesta analítica

que permita guiar una discusión. Es claro que cuando se carece de una profundidad conceptual y de especificidad técnica, la evaluación de políticas se vuelve difícil.

Por tanto, es importante cuestionarse las posibilidades que tienen los actores del desarrollo según el tipo de escenario de cooperación. Esta relación entre los actores en sus diferentes modalidades de Cooperación Sur–Sur y el resto de los actores del desarrollo condiciona y posibilita las iniciativas sociales a otros que, de manera grupal o individual, se encuentran fuera de ese ámbito de poder.

El problema que pretende abordar este artículo se enfoca en el nivel conceptual de los actores, los que, colocados en diferentes escenarios de los subtipos de la Cooperación Sur–Sur tales como el codesarrollo y la cooperación descentralizada, adquieren características y roles particulares, según la lógica de cada una.

Tal problematización define como objetivo principal de investigación la conceptualización y análisis de los actores del desarrollo, a partir de los tipos de Cooperación Sur–Sur existente en la lógica del respeto a los Derechos Humanos y de la infancia. De este objetivo se derivan las siguientes interrogantes: ¿Cómo conceptualizar el rol y capacidades que deben generar los actores para el desarrollo en la defensa eficaz de los derechos de la infancia más vulnerable en escenarios de algunos subtipos de la Cooperación Sur–Sur? ¿Qué enfoques y conceptos subyacen al potencial cumplimiento de las mismas?

Como se señaló, este es un aporte inicial a un razonamiento pertinente en la lógica de los actores del desarrollo y defensa de los derechos de la infancia desde la Cooperación Sur–Sur en América Latina, el cual, sin pretender dar respuesta a todas las interrogantes, puede dejar sentada la continuidad hacia temas derivados de este primer acercamiento.

Para tal efecto se hace referencia a algunos planteamientos que definen el marco del análisis. Según el derecho internacional, los Estados que han ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño, deben asumir el carácter vinculante mediante el reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como sujetos o protagonistas de sus derechos.

Este tema ha sido discutido en las diferentes cumbres mundiales sobre la infancia y adolescencia en forma reiterada en los últimos años, lo que implica el reconocimiento y puesta en práctica de mecanismos de participación que posibiliten a la vez el fortalecimiento de la democracia, empoderando a la niñez y adolescencia que se convertirán en una ciudadanía inmersa en procesos de desarrollo integral en cuanto a lo social, cultural, económico y político, dentro de paradigmas respetuosos de los derechos humanos.

De aquí deriva la premisa teórica que sustenta este artículo, referida a la identificación de la responsabilidad por el respeto a los derechos humanos a partir de diferentes actores en diferentes o complementarios escenarios de cooperación para el desarrollo. Desde la perspectiva del Derecho Internacional deducimos que es una responsabilidad y tarea de la sociedad en general, dirigida por el Estado, para lo cual se identificará, usando la misma categorización de Gómez<sup>1</sup>, basada en los tres segmentos que la componen el Estado, el Mercado y la Sociedad Civil.

Por tanto, el análisis se fundamenta dentro del enfoque teórico del Desarrollo de Capacidades, que presta atención al empoderamiento y al fortalecimiento de las capacidades endógenas de los actores del desarrollo. Este enfoque será acompañado del criterio de eficacia, que responde a la generación de capacidades en la gestión del desarrollo y la cooperación internacional dentro de la modalidad de Cooperación Sur-Sur, misma que sirve a los diferentes actores del desarrollo como

---

1 Gómez, 2001; 61.

medio para el logro de sus objetivos por la defensa de los derechos de la infancia y adolescencia.

## **2. Metodología**

El presente trabajo consiste en un estudio analítico con información fundamentalmente cualitativa proveniente de fuentes secundarias. El análisis de datos y documentos de descripción cualitativa que permiten interpretar los procesos de cooperación internacional para el desarrollo desde la defensa de los derechos humanos son la plataforma de esta investigación. Desde un análisis cualitativo se pretende derivar, a partir de conceptualizaciones sobre actores del desarrollo y defensa de los derechos humanos de la infancia, dentro de la modalidad de Cooperación Sur–Sur, su rol y su praxis.

Para ello se procederá a realizar una minuciosa revisión de material bibliográfico de fuentes secundarias, que recopile las argumentaciones teóricas, así como un caso representativo que ejemplifique buenas prácticas en la implementación de la Cooperación Sur–Sur en materia de infancia y Derechos Humanos.

### **2.1. Cooperación descentralizada y Codesarrollo como subtipos de la Cooperación Sur–Sur que favorecen la defensa de los derechos de la infancia**

En esta sociedad internacional de cambios rápidos y profundos, las tendencias de la cooperación internacional también se ajustan y modifican, para adaptarse de la mejor manera a los intereses de los diferentes y nuevos actores que participan en estos procesos. Producto de la revisión de los fundamentos, objetivos e instrumentos de la cooperación al desarrollo, la cual pasa a jugar un rol diferente al de décadas anteriores, aparecen nuevas tendencias y modalidades de cooperación

que se debaten por enfrentar los retos de la “globalización mundial”. Tal y como lo plantean Gómez y Sanahuja<sup>2</sup> en medio de la creación de una sociedad global que trae como consecuencia la incorporación del Sur en los grandes megamercados mundiales, se desarrollan formas de cooperación internacional con particularidades que “pretenden equilibrar” la desigualdad promovida por los procesos históricos de la comercialización mundial.

Son nuevas relaciones que traen consigo nuevas características y contradicciones, en las que se incorporan y valoran conceptos como el de codesarrollo, cooperación descentralizada y Cooperación Sur-Sur, en una sociedad internacional con interdependencia mundial o corresponsabilidad; es decir, un Norte-Sur y un Sur-Sur que deben cooperar de manera interdependiente e integrada.

El resultado es la aparición de nuevos enfoques de la Cooperación Sur-Sur para el desarrollo que significan paradigmas de conflicto como producto de la dinámica de cambio y extensión de las fronteras en la cooperación internacional, así también se expresan transformaciones en algunos ámbitos concretos de intervención mediante programas y mecanismos del desarrollo, que han incluido necesariamente nuevas modalidades de cooperación frente a la tradicional Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), ya sea por canales bilaterales o multilaterales. Los nuevos problemas también han redefinido tanto para los “donantes” como para los “receptores”, las prioridades de ésta, lo que ha obligado a modificaciones en las políticas y procedimientos diseñados para la implementación del proceso de desarrollo. Todo ello se suma a la difícil coyuntura internacional y a la reducción de los montos totales de los países donantes tradicionales que hacen cada vez más escasos los recursos disponibles para la cooperación internacional para el desarrollo, lo cual conduce a la constante diversificación de objetivos de la

---

2 Gómez y Sanahuja, 2001.

cooperación para el desarrollo, que busca cada vez hacer más acertada y focalizada su propuesta, para lo cual “el nuevo modelo” pretende fundamentalmente el apoyo a la reestructuración productiva, la modernización del Estado y la integración social. Es por esto, que las nuevas acciones de cooperación deben encaminarse a lograr la integración de los sectores marginados al proceso productivo; la capacitación de los recursos humanos; la ampliación de la base empresarial mediante el respaldo a las pequeñas y medianas microempresas; y la búsqueda de formas de asociación entre el Estado y la sociedad para el cumplimiento de estos fines; la descentralización de las funciones administrativas, económicas y empresariales y la modernización del Estado.

En este sentido Gómez<sup>3</sup> plantea que algunas de estas variantes en el marco de la globalización en los noventas y en la actualidad, se deben a que la globalización económica tiene un predominio sobre el resto de las áreas de vida global, condición que no se da en igual proporción o dimensión a la mundialización de las estructuras de gobierno, de la justicia, de la participación en las decisiones de interés general, o de la ciudadanía, sino, por el contrario, de un creciente debilitamiento de lo público en general y de los Estados en particular. Este autor va más allá, al plantearnos que en un entorno en rápida transformación, en el que constantemente aparecen problemas derivados de nuevas formas de exclusión, lo que plantea un reto por crear un esfuerzo internacional concertado para dar solución a estas demandas en el marco global. Señala además, que la actual vida globalizada en su dimensión política y económica se delinea sobre tres segmentos que configuran a la sociedad:

- a) El sector público u oficial compuesto principalmente por el Estado,

---

3 Gómez, 2001; 20.



- b) El sector privado formado por el mercado con sus operadores económicos y
- c) La sociedad civil organizada.

Sobre estos actores reflexiona, al plantear que si se pretende hacer frente al déficit de desarrollo humano existente, habría que preguntarse quiénes son los actores que pueden llevar a cabo de manera efectiva esa tarea. Haciendo una valoración del rol de estos, Gómez los analiza de la siguiente manera:

El Estado: el intervencionismo estatal y su exponente más representativo, el Estado social, lleva casi tres décadas de repliegue, proceso que es reforzado por la globalización, que debilita el actual orden mundial basado en los Estados, aunque ese peso estatal siga siendo decisivo en el sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo. Esto vuelve más complejo el ordenamiento regional y global en el que el poder público aparece en niveles y escenarios, a veces superpuestos.

El mercado: este puede asignar con eficiencia los recursos en determinados ámbitos de la vida colectiva, pero vemos también su poca utilidad en la práctica, para, contando únicamente con sus mecanismos, alcanzar una solución a los problemas sociales de fondo. Plantea Gómez que sobre la base de la experiencia, especialmente de las dos últimas décadas, no se puede confiar solo en el mercado para resolver el déficit de desarrollo humano, ni para erradicar la pobreza, ni para contrarrestar el creciente déficit de equidad existente en la actualidad, aunque como señalan Gómez y Sainz<sup>4</sup> si se puede considerar un actor aliado de la implementación de estrategias del desarrollo para complementar mediante alianzas público-privadas, procesos de desarrollo tanto a nivel local como internacional.

---

4 Gómez y Sainz, 2014.

La sociedad civil: por los anteriores motivos, a pesar de su gran diversidad, está comenzando a articularse con esos objetivos en torno a ciertos principios originados fundamentalmente “en una ética cívica mundial” y en la necesidad de hacer efectivo el contenido de las declaraciones universales de derechos ante una situación que los niega en la práctica para gran parte de los habitantes del planeta. A esto hay que añadir lo planteado por el autor, ya que un creciente número de actores como las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) y redes de la sociedad civil actúan cada vez en mayor medida, más allá de los límites estatales, adquiriendo un gradual protagonismo en la dinámica global e incidiendo sobre las políticas públicas.

Para Calabuig y De Lo Llanos<sup>5</sup> los actores de la sociedad civil, a quienes la mayoría de los ciudadanos relacionan (Desarrollo) que promueven el desarrollo y defienden los derechos humanos, se reorganizan y amplían por medio de movimientos y organizaciones logrando una importante proyección internacional que trascienden el territorio estatal, conectando lo local con lo global y dando un sentido más amplio a los conceptos de política y ciudadanía, al articularlas con planteamientos culturales vinculados a valores y estilos de vida específicos.

Señala Gómez que el déficit de desarrollo humano debe ser responsabilidad del Estado, del mercado y de la sociedad civil como, en parte, ya está ocurriendo. De estos necesarios cambios, buscados en la nueva gestión de la cooperación, uno de los más importantes en términos políticos es el reconocimiento y participación lograda por la sociedad civil en espacios tradicionalmente asignados al Estado, como actor prioritario del desarrollo. Gómez y Cámara<sup>6</sup>, plantean, que en el contexto actual, los organismos internacionales del desarrollo han recurrido a la experimentación para obtener una mayor vinculación

---

5 Calabuig y De Lo Llanos, 2010.

6 Gómez y Cámara, 2011.

“orgánica” entre los organismos del Estado y los de la sociedad civil. Esto, con el objetivo de descentralizar y realizar o ejecutar mejor, más de cerca de la base o comunidad, funciones que eran tarea exclusiva del Estado.

Tales procedimientos están pasando a ser considerados en la región latinoamericana como requisitos esenciales de algunos organismos multilaterales como Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la aplicación exitosa o eficaz de las estrategias de desarrollo actualmente en marcha.

En similar sentido, la diversificación de actores y modalidades de cooperación para el desarrollo, desde varios Foros de Ayuda al Desarrollo se han venido planteando la necesidad de fortalecer la Cooperación Sur-Sur. Es a partir del Cuarto Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda en Busán, en 2005, que se plantea de manera específica, la creación de un “Building Block” sobre Cooperación Sur-Sur, que permita concentrar esfuerzos de los países socios y mejorar resultados en su accionar.

**CUADRO No.2.1. ACCIONES DE CADA SEGMENTO DE LA SOCIEDAD SEGÚN POLÍTICAS HACIA LA INFANCIA.**

Estado	Sociedad Civil	Mercado
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es el principal actor, responsable de la protección y creación de un modelo de desarrollo integral y sostenible para los NNA (Niños, Niñas y Adolescentes de su territorio.</li> <li>• Debe diseñar y ejecutar las políticas públicas que garanticen los derechos a NNA y acceso a servicios básicos, de modo que se alcance un desarrollo integral de todos.</li> <li>• Se involucra tanto a nivel centralizado como descentralizado en la formulación e implementación de las mismas.</li> <li>• Realiza alianzas estratégicas con los otros segmentos para mejorar eficacia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es el sector más relegado de las dinámicas de cooperación para el desarrollo.</li> <li>• Su participación es incipiente, dispersa e interdependiente; enfocada en la eficacia del desarrollo mediante un enfoque basado en derechos humanos.<sup>1</sup></li> <li>• La familia como responsable directa de los NNA (Niños, Niñas y Adolescentes), depositario número uno de esas políticas.</li> <li>• Las ONGD como responsables de acciones por la defensa de NNA</li> <li>• Los migrantes como actores transnacionales, en el caso del codesarrollo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El principal interés del sector privado es la rentabilidad.</li> <li>• Su participación en la cooperación para el desarrollo se justifica en los beneficios que puedan obtener ya sea a corto o largo plazo<sup>2</sup>.</li> <li>• Apuesta por un desarrollo por medio del crecimiento económico.</li> <li>• Es depositario o destinatario de políticas relativas a NNA y se incorpora en acciones concretas por la defensa de sus derechos mediante acciones con el Estado y sociedad civil.</li> </ul>

FUENTE: *Elaboración propia.*

### 2.1.1.Cooperación descentralizada

Esta cooperación de carácter público o privado, crece en el marco del proceso de descentralización del Estado en los 90 y se refuerza con la globalización como proceso vigente al día de hoy. A nivel privado,este

tipo de cooperación surge en el seno de la sociedad civil y es gestionada fundamentalmente por entes no gubernamentales ONGD, mientras que la pública la asumen órganos de representación local, ambos buscando estimular las capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo, en el mejor de los casos, de tipo participativo y por ende, promoviendo el desarrollo local y la gestión de capacidades. ¿Qué relación tiene la cooperación descentralizada entre sus protagonistas y los Niños, Niñas y Adolescentes(NNA) más vulnerables?

### **2.1.2. El Marco General de las Intervenciones en políticas públicas en América Latina desde la cooperación descentralizada**

Es bien sabido que la dicotomía entre centro- periferia suele marcar la distribución de los recursos de las sociedades, generan centros de poder y zonas, relativamente lejanas, vulnerables. Este modelo de desarrollo entre las zonas urbanas y las rurales de los países de Latinoamérica y el Caribe son claros ejemplos de lo descrito.

Para el 2012, según datos de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC), el 28,2% de la población latinoamericana era pobre, mientras que los indigentes o pobres extremos representaban un 11,3 % del total, es decir, que 164 millones de personas son pobres y 66 millones son indigentes. Los más vulnerables se encuentran concentrados en las zonas rurales de América Latina y el Caribe, así lo demuestran estudios de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), por sus siglas en inglés)al exponer que una de cada dos personas que viven en zonas rurales es pobre (53% de los habitantes rurales) en tanto que una de cada tres cae en la condición de pobre extremo. En este punto es válido hacer las siguientes preguntas: ¿Quién y por qué, es considerado pobre? ¿Cómo afecta esto a la infancia latinoamericana y caribeña en el disfrute de sus derechos humanos?, finalmente

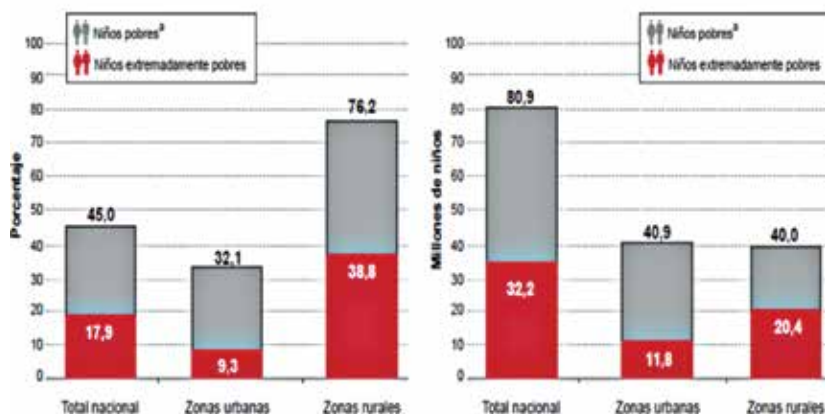
¿Cómo se relaciona esto con la cooperación descentralizada?

En primera instancia, para responder a ¿quién y por qué es considerado pobre?, por lo general se utiliza el mecanismo propuesto por el Banco Mundial para definirlo, el cual se basa en los ingresos con los que cada persona subsiste día a día. Así, se establece como línea base la suma de \$2,15 (dólares estadounidenses), dinero con el cual se supone se satisfacen las necesidades básicas personales. Sin embargo, este indicador invisibiliza la insatisfacción de otras necesidades básicas, como las carencias en agua y saneamiento, energía, vivienda y educación. Ante la limitada medición de este mecanismo, se ha desarrollado uno de medición multidimensional de las necesidades, utilizado por la CEPAL, que complementa los datos otorgados por la medición de ingresos, permitiendo así la mejor definición de las poblaciones que padecen de privaciones con necesidades básicas, pero cuyos ingresos los mantienen por encima de la línea de pobreza y establece que es pobre todo individuo que se vea privado de, por lo menos, dos dimensiones.

Es en este punto donde se visualiza cómo la pobreza afecta a la infancia y al goce de sus derechos, de hecho en un esfuerzo conjunto, la CEPAL y la Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe generó el concepto de pobreza infantil como la presencia de privaciones en el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en determinados ámbitos, ampliamente reconocidos como constitutivos de pobreza: educación, nutrición, vivienda, agua, saneamiento e información. El Informe del Estado de la Infancia del año 2005 amplía esta definición al incluir la privación de recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar, lo que les impide disfrutar de sus derechos, alcanzar su pleno potencial o participar como miembros plenos y en pie de igualdad en la sociedad. A partir de estas dos concepciones y para efectos de este estudio lo definiremos como la privación del disfrute pleno de los derechos humanos de la infancia.

Específicamente, en el caso de la población infantil de América Latina y el Caribe, para el año 2007, en 18 países de la región, la pobreza infantil afectaba a 80,9 millones de personas menores de 17 años (45% de la población total) pero 17,9 millones eran considerados como pobres extremos (17,9% de los infantes pobres). Al dividir estos datos de acuerdo a la zona geográfica a la que pertenecen los niños, niñas y adolescentes salta a relucir cómo la pobreza moderada afecta a gran cantidad de infantes en las zonas urbanas, pero son la pobreza y la pobreza extrema las que se concentran en las zonas rurales.

**GRÁFICA No. 2.1. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. INCIDENCIA DE LA POBREZA Y LA POBREZA INFANTIL EXTREMA POR ÁREA GEOGRÁFICA, ALREDEDOR DEL 2007. (PORCENTAJES Y MILLONES DE NIÑOS)**



a incluye pobres extremos

FUENTE: CEPAL y UNICEF. 2013: 45

Al considerar las marcadas diferencias en la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema infantil, entre las zonas urbanas y rurales del

subcontinente, es necesario reflexionar sobre las causas de este fenómeno. Por un lado en las zonas urbanas se encuentra mayor concentración de pobreza, posiblemente fomentada por la densidad demográfica de esas zonas y por la cercanía a los centros político–económicos que permiten mayor acceso a los servicios de alimentación, educación, salud y vivienda, lo que redundaría en la suplencia de las necesidades básicas y el disfrute de los derechos humanos, sin estar sobre la línea de pobreza trazada por los ingresos económicos. Por otro lado, las zonas rurales se ven afectadas con mayor intensidad por pobreza extrema, lo que refleja que no solo los niveles de ingresos no permiten la suplencia de las necesidades, sino que la dificultad de acceso a los servicios básicos y la dispersión de los pobladores, sumado a la lejanía de estas zonas, dificulta gravemente el disfrute de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.

Este panorama permite ratificar la importancia de un método para medir la pobreza, combinando los ingresos y el acceso a los derechos humanos, principalmente, porque esta metodología permite especificar y caracterizar a las poblaciones que más asistencia requiere para la formulación de políticas públicas adecuadas, el desarrollo local y la generación de capacidades.

Por lo anterior, es necesario crear una agenda que atienda las especificidades de cada zona, que incluya a los diferentes actores involucrados y que atienda causas y consecuencias de la pobreza, según el poder de acción de cada sector de la sociedad, es decir que no solo se enfoque en la generación de empleo y el otorgamiento de transferencias económicas, sino que intervenga en la desigualdad y en la posibilidad del disfrute pleno de todos los derechos humanos.

Al incorporarse un enfoque multidimensional para el estudio de la pobreza que permite la identificación y caracterización de las poblaciones



pobres, se rescata la necesidad de complementar los esfuerzos de los gobiernos centrales, puesto que estos no son suficientes para atender las especificidades de las zonas más afectadas.

Es en este aspecto, donde la cooperación internacional descentralizada Sur-Sur cumple su importante rol, entendiendo este tipo de cooperación como un enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados y tomar en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo, según la definición propuesta por la Comisión Europea<sup>7</sup>.

Claro está, la definición es bastante amplia, pero esto es más una ventaja que un desventaja, ya que permite albergar diferentes modalidades de interacciones entre actores a nivel local, además de la variedad de actores “no tradicionales” que participan en ella. Por otro lado, Del Huerto<sup>8</sup> parece complementar esta definición al caracterizarla con los principios de multilateralidad, interés mutuo y partenariado o socios; además, establece que este tipo de cooperación tiende a iniciativas que agregan un valor añadido a las actividades, basado en la propia especificidad de los ámbitos de competencia y experiencia de los gobiernos y actores locales, fomentando la gestión de capacidades y el desarrollo local de los implicados.

La cooperación descentralizada no es un enfoque que viene a suplantar a la cooperación centralizada, por el contrario, es un mecanismo complementario, ya que pretende llegar a los temas y zonas a los que la cooperación centralizada no llega por mandato y capacidades

---

7 Proyecto local, 2010; 16

8 Del Huerto en Martínez, I & Sinahuja, J, 2009; 57.

desarrolladas. Además, esta cooperación cuenta con nuevos paradigmas de desarrollo: el desarrollo humano, la participación, el buen gobierno y el establecimiento de relaciones más igualitarias; se da prioridad a instrumentos como la asistencia técnica, la transferencia de tecnología, el intercambio de experiencias, la formación de recursos humanos, así como el desarrollo institucional de manera más amplia

De manera adicional, por medio de la cooperación descentralizada se fomenta el desarrollo local de las regiones, principalmente si se entiende este desarrollo como la maduración social y construcción política, que se despliega en múltiples dimensiones, en las cuales las personas unen esfuerzos para concretar actividades estratégicas, orientadas al aprovechamiento de las potencialidades locales existentes, para que se traduzcan en beneficios mutuos que aumenten la calidad de vida de las y los habitantes.

Eso, a su vez, fomenta que los pobladores aprovechen las capacidades que tienen, adquieren y se adueñen de su propio destino, es decir, que se concentren en la generación de un desarrollo endógeno.

## **2.2. El ámbito de nacimiento de programas y proyectos en la defensa de los derechos de la infancia desde la cooperación descentralizada**

La importancia de la cooperación descentralizada en la defensa de los derechos de la infancia radica en sus principales características, las que generan procesos inclusivos en el desarrollo de programas y proyectos:

- Promueve la participación y protagonismo de los entes descentralizados en la intervención de zonas y temas desatendidos por los gobiernos centrales.

- Fomenta la autonomía de los entes descentralizados por medio de los intercambios de experiencias, el fortalecimiento institucional local, desarrollo de infraestructuras locales, desarrollo local y la gestión del territorio.
- Facilita el hermanamiento de gobiernos municipales con otros gobiernos locales de igual o mayor desarrollo,
- Promueve el establecimiento de relaciones con ONG y otras entidades (particularmente del sector privado) sin las limitaciones o dificultades burocráticas y diplomáticas que el gobierno central podría tener.
- La cercanía con la sociedad civil, permite mayor participación y mejor apropiación de los proyectos y programas de desarrollo y fortalece también la sensibilización de la opinión pública, fomenta la posibilidad de educar sobre el desarrollo a la población y el intercambio de conocimientos y capacidades adquiridas.
- Se incrementa la confianza de los ciudadanos hacia los entes locales, ya que los temas de rendición de cuentas y búsqueda de responsables son más asequibles.

Por tanto, los procesos políticos de inclusión, son temas fundamentales de la descentralización. Así, la gobernabilidad y la gobernanza son grandes objetivos y desafíos de los donantes a nivel mundial y la cooperación descentralizada es una vía, en este sentido para el desarrollo de capacidades según el enfoque de capacidades<sup>99</sup>.(Ver Anexo)

---

9 Es una concepción del desarrollo basado en crear las condiciones para que las personas puedan alcanzar su “pleno potencial cuando los medios de desarrollo son sostenibles: cultivados en el hogar, a largo plazo, y generados y gestionado colectivamente por sus beneficiarios. PNUD, 2009;3

en actores descentralizados, tanto a nivel público como privado. Es aquí donde la cooperación internacional también desempeña un importante rol en el fortalecimiento de los vínculos entre sociedad civil y gobiernos locales en la gestión del desarrollo tanto a nivel público como privado.

### 2.2.1. Codesarrollo

La construcción epistemológica es un proceso histórico complejo y de participación de muchos actores. Según nos plantea Gómez Gil<sup>10</sup>, el codesarrollo espontáneo, sin la participación formal o contractual de los Estados involucrados con políticas migratorias específicas, entre Estado emisor y Estado-receptor, ha sido una práctica histórica e informal de las y los migrantes. Sin embargo, el origen del concepto de codesarrollo relacionado con las migraciones como tal, viene de los países desarrollados en relación con sus ex colonias, específicamente de Francia. Dicho concepto se remonta a los años setenta producto de las deliberaciones político-académicas de la izquierda francesa que hablaba de un nuevo orden, se replantea a finales de los noventa, con la propuesta del profesor Sami Naïr, la cual se fundamenta básicamente en tres ejes: a) Controlar los flujos de inmigrantes; b) Crear contingentes para las migraciones en potencia; c) Establecer compromisos bilaterales que involucre a nuevos actores. Ya para el año 1999 dentro de Europa (Finlandia), aparece la primera propuesta que proponía “Una política de asilo y migración de la Unión Europea”. En la Declaración de Túnez de octubre de 2002 en la Conferencia Ministerial sobre Migraciones se incluyó un apartado sobre el tema, práctica que han mantenido hasta la actualidad, por ejemplo tras el Consejo Europeo de junio de 2007, donde se plantea la idea de crear una Política Europea Integral de Migración.

---

10 Gómez Gil, 2005.

Respondiendo a la lógica de este estudio en relación con la cooperación entre países con similar o igual nivel de desarrollo (Sur-Sur), sumado a el planteamiento de autores como Orozco y Slooten es que iniciamos este debate sobre el concepto de codesarrollo como mecanismo necesario en la defensa de los derechos de la infancia, al señalar que *“la migración tiene el mayor potencial para el desarrollo cuando se normaliza, se protege mediante la cooperación diplomática, se integra a las estrategias de desarrollo y se acompaña de políticas o incentivos de retorno y reinserción.”*<sup>11</sup>

Siendo así, podemos conceptualizar que los instrumentos del desarrollo en la lógica del codesarrollo, han de dirigirse para aumentar el impacto positivo de la migración en el país receptor y la sociedad de origen, ambos en este caso, países del Sur o PVD.

### **2.3. El Marco General de las Intervenciones en políticas públicas en América Latina desde el codesarrollo**

¿Por qué es necesario el codesarrollo? El proceso globalizador ha creado condiciones ideales para la movilización ágil y veloz de personas, la comunicación inmediata entre ellas, la creación de redes. Este fenómeno, propio del transnacionalismo, genera condiciones que afectan a los NNA para bien o para mal. Por tanto, las políticas estatales (descentralizadas o no) deben considerar esos efectos negativos y positivos en la definición de acciones que limiten las primeras y potencien a las segundas, apoyándose en los espacios emergentes de la cooperación, para crear modelos propios que respondan a nuestra realidad.

---

11 Orozco y Slooten, 2014; 254

### 2.3.1. ¿Por qué migran las niñas, niños y adolescentes?

Según el especialista en migraciones del Instituto para el diálogo Interamericano Manuel Orozco<sup>12</sup>, los flujos migratorios están compuestos aproximadamente en un 90% por adultos y el resto por niños y niñas. Además de los aspectos económicos, políticos, ambientales, como motores complejos y diversos de las migraciones de NNA y sus familias de los países emisores, nos vamos a centrar en los aspectos sociales, que según Graciela Malgesini et al<sup>13</sup>, responden a diferentes causas:

- a) Presión demográfica, especialmente en población en edades infantiles o medias con pocas o insatisfactorias oportunidades de crecimiento personal y laboral.
- b) Concentración poblacional urbana en condiciones de hacinamiento.
- c) Grandes niveles de pobreza e insatisfacción de las necesidades humanas básicas e intermedias por la crisis de las políticas sociales como consecuencia de “ajustes estructurales”, “economías de guerra” u otras medidas de “estabilización económica” que recortan gastos sociales como pensiones, educación y sanidad.
- d) Estado de inseguridad institucional: corrupción, falta de protección, pérdida de la autoridad, terrorismo de Estado, violaciones recurrentes a los derechos humanos.
- e) Estado de violencia de varios tipos: género, étnico, ideológico, entre otros, por causas como la intolerancia, la xenofobia o el fanatismo, generando persecuciones por razones políticas, sociales, religiosas.

---

12 Comunicación personal, 30 marzo de 2015.

13 Malgesini Graciela, Ochoa J & Lacomba, J. & Cloquell, A. 2007; 20.

Muchas de estas causas generan como efectos secundarios el movimiento de personas a través de las fronteras de otros países vecinos del sur, con similares o mejores niveles de desarrollo o que sirven de tránsito, acogida o destino final en calidad de emigrantes o refugiados con pocas o ningún tipo de protección o defensa de sus derechos. El estudio de caso analizado en el siguiente apartado sobre la trata de personas en la triple frontera entre Brasil-Paraguay-Argentina en América del Sur, pone en evidencia esta situación.

Sin embargo, el llamado del codesarrollo está en la creación de pactos entre sociedades expulsoras y receptoras de inmigrantes, para lo cual se debe sopesar previamente y a manera de diagnóstico, sus ventajas y desventajas para ambos países involucrados. Dentro de la lógica del codesarrollo, el abordaje de las políticas públicas en el ámbito social se puede considerar según los beneficios y perjuicios aportados por los NNA a la sociedad receptora<sup>14</sup> de la siguiente forma:

---

14 Malgesini et al,2007

**CUADRO No. 2.2. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS EMIGRACIONES AL PAÍS RECEPTOR**

Aspectos positivos	Aspectos negativos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representa una “renovación demográfica” favorece el reemplazo generacional en poblaciones con tendencias al envejecimiento, como la costarricense;</li> <li>• En zonas rurales reactivan las actividades económicas donde las poblaciones jóvenes ya no se vinculan como PEA (población económicamente activa); muchas personas, jóvenes migrantes, asumen tareas o servicios sociales que las poblaciones locales ya no realizan o realizan poco: como el cuidado de ancianos, oficios domésticos, u otros;</li> <li>• Construcción progresiva de relaciones sociales y afectivas entre nativos y migrantes y por consiguiente formas de organización social entreveradas;</li> <li>• Influencia cultural en los medios de comunicación y programaciones culturales locales; burocracias relacionados con servicios públicos y sistemas de protección a extranjeros aprenden nuevos componentes socio-culturales de sus clientes;</li> <li>• Aparecen nuevas organizaciones no gubernamentales que trabajan desde el voluntariado o trabajadores asalariados a favor de la integración del emigrante, en temas de derechos humanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La exclusión social: indocumentados desintegrados y sin atención alguna; la creación de guetos que impiden la cohesión social; la suma a los “anillos de miseria” por precariedad residencial; la discriminación racial;</li> <li>• Los conflictos por diferencias culturales de género, educación y prácticas culturales familiares;</li> <li>• La falta de igualdad de oportunidades de descendientes de migrantes con nacionalidad del país receptor;</li> <li>• El tráfico de personas con explotación laboral y sexual con tintes de discriminación étnica relacionada con la prostitución (estigmas dominantes);</li> <li>• La presión sobre servicios sociales locales (especialmente de menores no acompañados con necesidades específicas);</li> <li>• El tema del terrorismo como etiqueta que obstaculiza la cohesión social;</li> <li>• Limitaciones culturales como el idioma, que pueden reducir el acceso a servicios como al educación; la separación del lugar de origen con los problemas secundarios de traumas de identidad; los duelos no concluidos, etc.;</li> <li>• Los problemas de reagrupación familiar que faciliten</li> <li>• Una integración exitosa y reduzca conflictos sociales.</li> </ul>

FUENTE: Elaboración propia basado en obras de Malgesini et al, 2007 y Abad, 2005



La definición de políticas públicas en el ámbito social debe también considerar, de manera recíproca, los beneficios y perjuicios aportados por los NNA al país emisor<sup>15</sup>, según nos plantean los mismos autores:

**CUADRO No. 2.3. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS EMIGRACIONES DEL PAÍS EMISOR**

Aspectos positivos	Aspectos negativos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La reducción de presión demográfica;</li> <li>• El mejoramiento nivel de bienestar a partir de oportunidades de emigrantes;</li> <li>• La creación de redes con instituciones de apoyo y cooperantes, el aporte mediante las llamadas “remesas sociales” o desarrollo del capital social;</li> <li>• Las mujeres pueden lograr liberarse de esquemas de discriminación patriarcal en sociedades de país de origen, hacia países receptores con mayor igualdad y libertad individual desde donde pueden promover movimientos a favor de la igualdad de género en sus países de origen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdida de población joven</li> <li>• La renta desequilibrada de la emigración en relación a otras familias locales de la zona de destino;</li> <li>• El aumento del tráfico o trata de personas;</li> <li>• Los conflictos de adaptación con jóvenes educados en el exterior</li> </ul>

*FUENTE: Elaboración propia basado en obras de Malgesini et al, 2007 y Abad, 2005*

#### **2.4. El ámbito de nacimiento de programas y proyectos en la defensa de los derechos de la infancia desde el codesarrollo**

En el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo y las respectivas realidades nacionales que intervienen, esta reciprocidad entre actores requiere de algunas características particulares que la hagan viable, la primera, que los Gobiernos del país emisor y receptor generen el intercambio bilateral y las demás están relacionadas con las

15 Malgesini et al, 2007

condiciones políticas, civiles, económicas que posibiliten relaciones pacíficas entre ambos. En América Latina y el Caribe se ha avanzado en las últimas dos décadas en procesos de integración regional, situación que favorece esta modalidad de cooperación emergente, sin embargo, como señala Manuel Orozco<sup>16</sup> a pesar de que los flujos migratorios están compuestos en un 10% aproximadamente por niños y niñas, hasta hace un año América Latina no tenía políticas explícitas sobre migración. El especialista en migraciones plantea de manera precisa que la dimensión como tal es poco abordada o regulada. Una forma de entenderlo es usando el marco del ciclo migratorio (antes, durante y después de la migración) para poder comprender en dónde se relaciona esto con los NNA. En este sentido, indica Orozco, hay varios componentes: uno es administrativo, es decir, el proceso mediante el cual hay un marco legal que permite la entrada y salida de menores de edad de un país a otro. Dentro de esto, se generan procesos como parte de las realidades de la migración, como las condiciones en que se da la reunificación familiar (migración de menores sin padres, o sin autorización formal de los responsables tutelares, etc.), por ejemplo la situación que tiene efectos sobre la integridad física y humana del niño. El segundo componente tiene que ver con el proceso migratorio y la relación entre niñez y familias de inmigrantes (los vínculos que se establecen, los elementos jurídicos, sociales y psicológicos de los hijos de inmigrantes en el país huésped y en el país de origen [cerca del 50% de los inmigrantes tiene un hijo, y la mitad está con ellos], etc.). El tercero, tiene que ver con la integración de políticas en relación con el bienestar de los niños familiares de inmigrantes o de niños inmigrantes en el país de origen.

Así, dentro de cada sociedad, según su particularidad, podemos identificar actores protagónicos según estas lógicas señaladas anteriormente, para el logro de los objetivos del codesarrollo, que mediante diversos

---

16 Comunicación personal, 30 marzo de 2015

instrumentos de la cooperación, favorecen o no estos procesos. En términos generales podemos identificar los siguientes:

- Los Inmigrantes como agentes transnacionales del desarrollo
- Sector oficial o público: Instituciones gubernamentales centralizadas o descentralizadas, autónomas o semiautónomas vinculadas a mejorar la condición de los inmigrantes y extranjería
- Otros actores, Universidades, ONGD, Organismos internacionales y sector privado

FIGURA No. 2.1. NIVELES DE INTERVENCIÓN Y ACTORES DEL DESARROLLO



FUENTE: Elaboración propia con base en CIDEAL, 2007

Señalan Varela y Collimenien la obra “La gestión de la cooperación al desarrollo” que existen actores organizados cuya participación es diversa, dependiendo de sus competencias exclusivas, es el caso del Gobierno central, como señalamos antes, tiene mayor poder para maniobrar en las intervenciones del codesarrollo, pues solamente estos pueden crear acuerdos con otros países para implementar políticas consensuadas de migración y cooperación, así como la gestión directa de los flujos de la migración. Sin embargo, otros actores también toman la iniciativa, y dependiendo del caso, asumen mayor o menor protagonismo. Es el caso de los gobiernos descentralizados o autónomos, las universidades estatales o privadas, centros de investigación, Organismos internacionales, ONGD u otro tipo de movimientos sociales, como las organizaciones de base.

¿Por qué no podemos negar las migraciones como un fenómeno permanente de la humanidad y como una realidad inevitable de nuestros países latinoamericanos? Según Malgesini et al<sup>17</sup> las migraciones son continuas en la realidad porque sus componentes son una constante en este mundo globalizado. Es el caso de los problemas de desigualdad en desarrollo humano en grandes proporciones, así como el volumen creciente de las remesas de los que ya han emigrado y el impacto sobre el PIB de los países de origen, el cual aumenta el interés de los gobernantes de los países de origen por mantener o incrementar los flujos financieros (remesas) y eliminar “problemas sociales” mediante la emigración; es la disponibilidad de información (actualizada, en tiempo real) mediante diversos medios que crean una dimensión globalizada de la realidad; es el abaratamiento de los medios de transporte; es el funcionamiento de redes migratorias; es la demanda de trabajadores y el interés por contener o bajar los salarios en los países más desarrollados; el aumento de redes de comunicación intercontinentales que las y los inmigrantes usan “gratuitamente” para llegar al

---

17 Malgesini et al, 2007;30.

país de destino, tal es el caso del conocido “tren de la muerte”.

Mientras persistan estas condiciones, los flujos migratorios aumentarán cada día y con ellos los NNA que traspasarán fronteras buscando un futuro mejor para sí, con o sin sus familias. Por tanto, resulta inminente identificar a los NNA en medio de las grandes estrategias de los organismos internacionales que al igual que el BID tienen como tema más urgente determinar cómo fortalecer el capital humano en América Latina y el Caribe<sup>18</sup>

## **2.5. La Trata de Personas en la triple frontera: Escenarios para el codesarrollo y la cooperación descentralizada**

La actitud del Estado, como actor principal, frente a la ejecución de buenas prácticas en la defensa de los derechos del niño, requiere de la construcción y desarrollo de capacidades en las instituciones públicas. ¿Cómo definimos las buenas prácticas? estas se han definido como un conjunto de acciones aplicadas en un contexto determinado que se realizan en función de una necesidad previa, identificada por los actores afectados y que guardan altos grados de eficiencia y eficacia a la hora de ofrecer soluciones a la misma. De igual manera estas deben caracterizarse por ser sostenibles y creadoras de insumos para acciones similares en otros contextos.<sup>19</sup>

Argentina, Brasil y Paraguay conforman una triple frontera sobre el río Paraná y el río Iguazú, donde los tres países se encuentran para compartir una zona de frontera terrestre y fluvial. Existen, en esta frontera, tres ciudades importantes entre las cuales se han generado relaciones económicas, sociales y políticas, constituyendo la Triple Frontera como un espacio transnacional. Estas ciudades son: Puerto

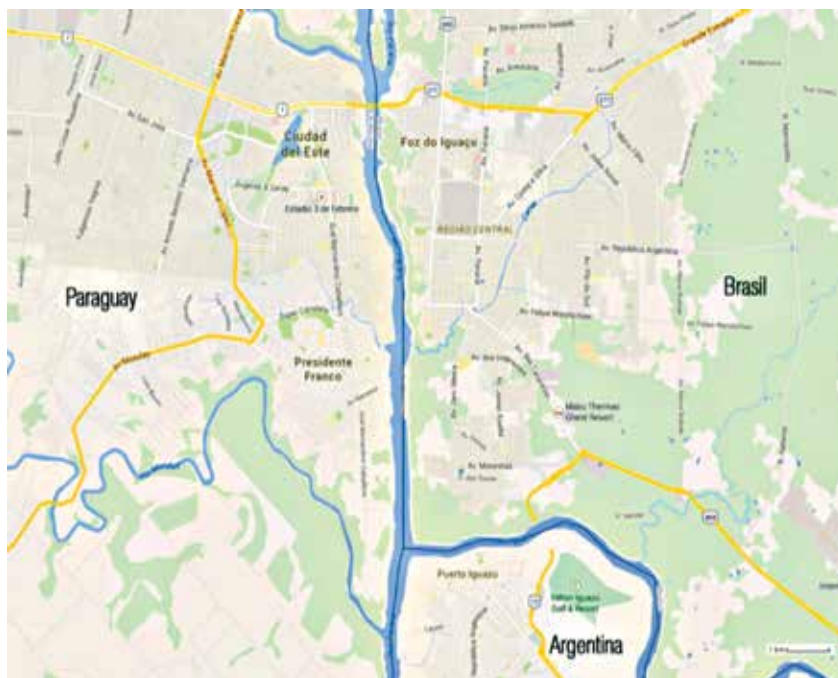
---

18 Manuel Orozco, comunicado personal, 30 de marzo de 2015

19 AGCI, 2012;: 28

Iguazú en Argentina, Foz de Iguazú en Brasil y Ciudad del Este en Paraguay. Entre las tres ciudades hay una población aproximada de 800 mil habitantes.

### MAPA 2.1. TRIPLE FRONTERA



FUENTE: Google Earth 2015

Más allá de esas tres ciudades fundamentales para las dinámicas transnacionales de la Triple Frontera, existe una delimitación ampliada de esta misma. Tal delimitación es realizada por UNICEF, incluye 15 quince municipios argentinos, 32 municipios brasileños y 15 municipios paraguayos y constituyen así una región de 62 municipios.

El atractivo turístico de las cataratas del Iguazú y las obras de infraestructura, como el sistema hídrico del acuífero Guaraní, ha generado la movilización laboral entre habitantes de los tres países. Existe un amplio mercado de trabajo transfronterizo y una amplia gama de actividades económicas, informales e ilegales. Esta movilidad entre países que presenta un mercado de trabajo transfronterizo es terreno fértil para actividades ilegales y violaciones de derechos humanos.

En el caso de la Triple Frontera, la trata de personas constituye una de las actividades ilegales más problemáticas. Inserta en una zona de constante circulación de personas y de pobreza y desigualdad socio-económica, la Triple Frontera se concibe como zona fértil para la trata de personas. En el caso de los NNA, su exposición y vulnerabilidad es mayor, debido a pobres condiciones socioeconómicas y a las deficientes capacidades de los hogares e instituciones en la protección de esta población.

## **2.6. La Trata de Personas, los NNA y el Contexto de la Triple Frontera**

La trata de personas es una actividad criminal que se considera como una “forma de esclavitud moderna”. Esta actividad está presente en todas las regiones del mundo, alimentándose de una demanda por mano de obra barata y servicios sexuales, condiciones de vulnerabilidad y pobreza, y las ganancias económicas gozadas por las redes de trata de personas.

La trata de personas funciona en todas las escalas, ya sean locales o internacionales. Las dinámicas están sujetas a las condiciones de cada región, así como a la ubicación de los países que se convierten, desde un punto de vista mercantilista, en receptores y demandantes, pues tienen a los clientes en su territorio, para este tipo de trabajo impuesto

a personas en condiciones vulnerables, y por otro lado están los países expulsores de población pobre y vulnerable que se convierte en oferta de mano de obra para este tipo de “demanda laboral”.

### **2.6.1. La Triple Frontera**

En el contexto de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad, gran parte de los NNA que viven en condiciones precarias y de riesgo social se ven obligados a trabajar de manera informal, en condiciones de alto riesgo y a edades tempranas. Los NNA conforman la población más afectada por las contradicciones económicas y sociales existentes en la zona de la Triple Frontera, generadas por el turismo, las grandes obras de infraestructura y las actividades comerciales que se generan a su alrededor.

En la Triple Frontera distintos organismos internacionales, como UNICEF y la OIM, han identificado importantes redes de reclutamientos de los NNA. Estas redes funcionan para ubicar a los NNA en prostíbulos, en calles, hoteles y puntos de traslado internacional como estacionamientos de camiones. UNICEF en su Informe del 2005, acerca de la situación de la niñez y adolescencia en la Triple Frontera, ubica que la explotación sexual es donde se encuentra el mayor riesgo para los NNA, según los crímenes de trata de personas.

En este sentido, las dinámicas de la trata de personas en la Triple Frontera se condicionan por las particularidades de cada uno de los países en relación a estos crímenes. Existen países donde se da más la explotación de víctimas que el tránsito o el reclutamiento. Este es el caso de Argentina donde hay más explotación que reclutamiento, siendo la mayoría de víctimas extranjeras de nacionalidad paraguaya. En el caso de las víctimas que sí son reclutadas en Argentina, los NNA representan a la población más afectada, junto a las mujeres adultas.



En el caso de Brasil, este se constituye como un país de explotación y reclutamiento. Por su ubicación como destino de turismo sexual a nivel internacional, las dinámicas son fuertes en cuanto a la trata interna y externa. A lo interno del país, las víctimas son trasladadas a los centros urbanos con mayor demanda de servicios sexuales, como Río de Janeiro, mientras que a lo externo se ven trasladadas hacia Europa y el resto de América del Sur. Los NNA, en este sentido, están sujetos a numerosas redes y rutas de trata de personas. En el 2002, se estimó que existen más de 200 rutas de tráfico de NNA y mujeres.

Paraguay se ubica como un país en donde el reclutamiento es una actividad importante, trasladando a las víctimas a zonas urbanas internas del país y a América del Norte, Europa y Medio Oriente, mientras que a nivel regional la mayoría de víctimas se encuentran en Argentina. El mayor número de víctimas la conforman los NNA y las mujeres, quienes son usadas para la explotación sexual. La trata de personas en Paraguay está fuertemente ligada a las dinámicas de migración rural-urbana, las cuales sirven para aprovecharse de la situación de vulnerabilidad de quienes buscan migrar y establecer rutas.

## **2.7. Escenarios para el desarrollo y la cooperación descentralizada**

### **2.7.1. Cooperación descentralizada**

La Triple Frontera presenta un contexto y una serie de problemáticas en donde la cooperación descentralizada es necesaria. Esto dado que los actores involucrados en su contexto y en sus problemáticas ocupan ser empoderados para generar cambios positivos. En este sentido ocupan construir capacidades, lo que significa, la posibilidad de aumentar la autonomía de localidades y de crear medios propios/endógenos para el desarrollo, ubica a la cooperación descentralizada como el tipo de cooperación ideal para un contexto como el de la Triple Frontera.

En escalas locales, los Estados y la cooperación centralizada usualmente ha excluido a los actores no-estatales, entre los cuales se encuentra la sociedad civil. En este sentido la descentralización de la cooperación permite un compromiso más “directo de los actores de la sociedad civil”.

### **2.7.2. Codesarrollo**

Pero al ser un espacio transnacional, la cooperación descentralizada puede quedarse corta en cuanto a su eficacia y su sostenibilidad. Las posibilidades de desarrollo y mejora en la protección de los derechos de los NNA dependen no solamente en una descentralización de la ayuda, sino también en la mutua responsabilidad de los países, las localidades y todos sus actores sociales. En este sentido el codesarrollo se ubica como una de las alternativas más prometedoras para alcanzar el desarrollo y la protección de derechos humanos en espacios transfronterizos.

El problema de trata de personas en la Triple Frontera presenta una fuerte vinculación entre las violaciones de derechos humanos, sobre todo de los NNA, y los espacios de alto flujo migratorio. El constante movimiento de personas y la existencia de actividades comerciales entre los tres países y sus localidades obligan a que el espacio se administre y se abarque desde su realidad transnacional y de manera conjunta.

Para esto, existe la necesidad de armonizar políticas y estrategias, dado que es la única forma de garantizar las condiciones necesarias de derechos humanos, en la vida cotidiana de quienes forman parte de esa migración circular. La descoordinación política y los desfases en la protección de derechos humanos expone a unas poblaciones más que a otras, lo cual es el caso de la Triple Frontera donde existen amplias

actividades irregulares e ilegales que se han creado alrededor del flujo turístico y migratorias entre los tres países.

El codesarrollo en este sentido permitiría mayor sostenibilidad, una lógica Sur-Sur y un esfuerzo en conjunto de abarcar las causas de estas condiciones de desigualdad, pobreza y vulnerabilidad. De esta forma la Triple Frontera tendría mayores oportunidades de generar un desarrollo endógeno en función de regular los flujos migratorios, mejorar las condiciones de vida y la defensa de los derechos humanos.

En cuanto al desarrollo endógeno y la generación de mejores condiciones de vida, la construcción de capacidades se vuelve fundamental. Por el carácter migratorio de la zona se vuelve necesario crear capacidades en conjunto, las víctimas de la trata de personas en los tres países presentaban características similares, todas relacionadas con una insatisfacción de necesidades básicas. En este sentido las respuestas a la pobreza y la insatisfacción de necesidades básicas ocupan de respuestas transnacionales que solo se pueden dar en contextos de codesarrollo.

En lo relativo al flujo migratorio, el constante movimiento de personas de un país a otro por motivos laborales crea un contexto fértil para la trata de personas, más cuando las oportunidades laborales no están reguladas adecuadamente. Para esto se necesita de estrategias conjuntas para dominar y gestionar los flujos migratorios así como regular las oportunidades laborales.

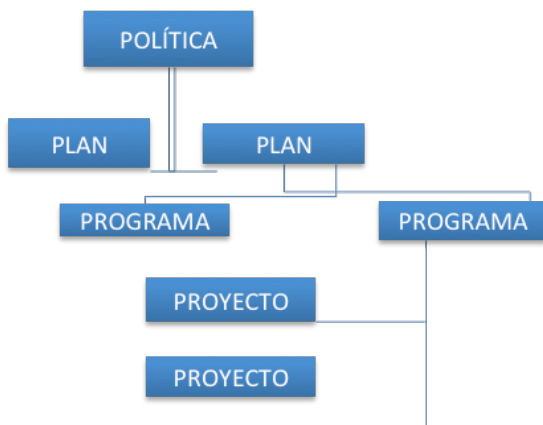
### **2.7.3. Logros en materia de defensa de los derechos de NNA de los países colindantes de la triple frontera.**

Existen condiciones jurídicas, sociales y políticas básicas y necesarias para la vigencia y defensa de los derechos humanos. En este

sentido, son varios los logros alcanzados en materia de desarrollo y cooperación descentralizada en el caso de la Triple Frontera que pasamos a describir. Sin embargo, empezaremos por resaltar los elementos jurídico-políticos en materia formal de defensa de los NNA.

Según los niveles de la planificación, podemos señalar tal y como se presenta en el siguiente esquema, que se recomienda usar para interpretar los siguientes cuadros sinópticos, los logros gubernamentales a nivel de la definición e implementación de políticas públicas, que van desde la firma y ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, hasta la creación de la institucionalidad y los más básicos niveles gerenciales, el de programas y proyectos, desde donde se implementan acciones mediante tipos de cooperación en áreas de defensa de los NNA.

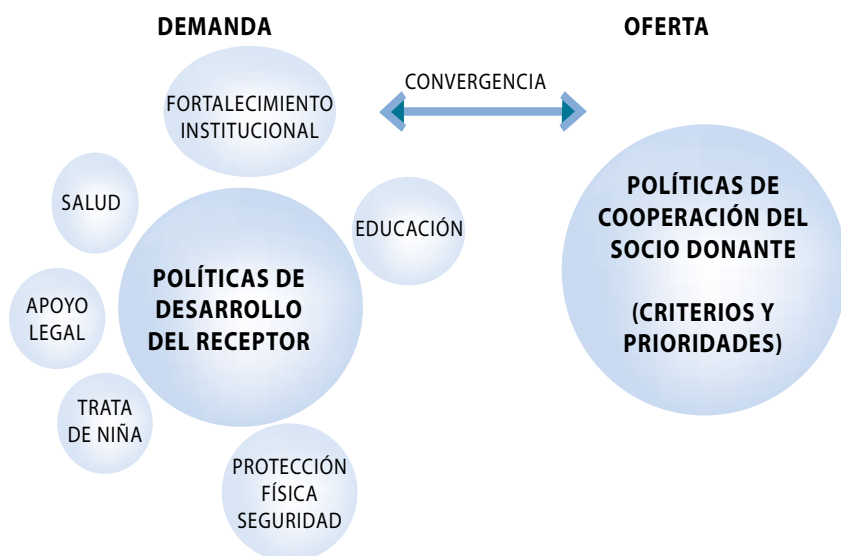
**FIGURA No. 2.2. NIVELES JERÁRQUICOS DE LA PLANIFICACIÓN**



*FUENTE: Elaboración propia con base en Gómez y Cámara, 2011*

Según los siguientes cuadros, se puede identificar como primer logro el **nivel político y jurídico**, con la firma y ratificación de la convención por parte de los tres países, pues son condiciones previas para cualquier proceso de cooperación internacional, que contempla la compatibilidad entre una demanda específica y una oferta también particular, que se complementan de manera articulada. Se debe tener un claro diagnóstico de la situación del país en materia de derechos humanos y derechos de los NNA, para saber en cuáles campos se requiere cooperación, del mismo modo, debe existir un compromiso fuerte por parte de los distintos actores, para compartir tanto las responsabilidades, como los incentivos generados por esta cooperación.

**FIGURA No. 2.3. DETERMINACIÓN DE LOS ÁMBITOS DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO EN CADA PAÍS.**



*FUENTE: Elaboración propia con base en Gómez y Cámara, 2011*

Los cuadros nos muestran datos que van desde la ratificación en 1990 de la Convención sobre los Derechos del Niño por parte de los tres Estados fronterizos, hasta las intervenciones derivadas de esta marco jurídico institucional. El siguiente cuadro nos muestra las particularidades de la República de Argentina:

## CUADRO No. 2.4. ARGENTINA Y LA CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

ARGENTINA: MARCO NORMATIVO-OPERATIVO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN DERECHOS DEL NIÑO	
• CDN	• Política/Plan (nombre y año de inicio)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Argentina</b></li> <li>• Convención sobre los Derechos del Niño:</li> <li>• Firma: 29/06/1990</li> <li>• Ratificación: 4/12/1990</li> <li>• Entrada en Vigor: 3/01/1991</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (2006)</li> <li>• Plan “Nacer” / salud y maternidad (2007)</li> <li>• Plan Nacional de Acción por los derechos de los niños, niñas y adolescentes (2008)</li> <li>• Política de Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009)</li> <li>• Plan Nacional para la Educación Inicial (2009)</li> <li>• Política de Asignación por Embarazo para Protección Social (2011)</li> <li>• Plan Nacional de Salud Mental (2013)</li> </ul>
	• Programa (nombre y año de inicio)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Remediar (2002)</li> <li>• Programa Nacional de Nutrición y Alimentación “Plan de Seguridad Alimentaria” (2003)</li> <li>• Programa Nacional de Prevención de la Sustracción y Tráfico de Niños y de Delitos contra su Identidad (2003)</li> <li>• Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (2003)</li> <li>• Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años” (2005)</li> <li>• Programa Nacional 700 Escuelas (2005)</li> <li>• Programa Brigada Niñ@s (2006)</li> <li>• Programa las Víctimas Contra las Violencias (2006)</li> <li>• Programa Nacional de Control de Enfermedades Inmunoprevenibles (2010)</li> <li>• Programa Jugando Construimos Ciudadanía (2012)</li> </ul>
	• Proyectos (nombre y año de inicio)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto Familias y Nutrición (2004)</li> <li>• Proyecto “Más libros más mundos posibles” (2009)</li> <li>• Sistema Integrado de Información sobre las Políticas Públicas dirigidas a la Niñez, la Adolescencia y la Familia (2010)</li> </ul>

FUENTES: SIPI, 2015; OIT, 2009; Rhi-Sausi y Conato, 2010

El caso de Brasil, presenta de igual manera los logros en materia jurídica, así como algunas intervenciones a nivel de políticas, programas y proyectos:

### CUADRO No. 2.5. BRASIL Y LA CONVENCION DE DERECHOS DEL NIÑO

BRASIL: MARCO NORMATIVO-OPERATIVO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCION DERECHOS DEL NIÑO	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convención sobre los Derechos del Niño</li> <li>• Firma: 26/01/1990</li> <li>• Ratificación: 24/09/1990</li> <li>• Entrada en vigor: 24/11/1990</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Política/Plan (nombre y año de inicio)</b></li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Nacional para enfrentar la Violencia Sexual Infanto-Juvenil (2000)</li> <li>• Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (2003)</li> <li>• Plan "Hambre Cero" (2003)</li> <li>• Plan Nacional de Promoción, Protección y Defensa del Derechos de los Niños y Adolescentes a la Convivencia Familiar y Comunitaria (2007)</li> <li>• Política "Estrategia Brasilcitos y brasilcitas saludables" (2009)</li> <li>• Plan Decenal de Derechos Humano de la Niñez y Adolescencia (2011)</li> <li>• Plan Nacional para la Primera Infancia (2011)</li> <li>• Plan "Brasil sin Miseria" (2011)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa (nombre y año de inicio)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Nacional de Alimentación Escolar (1955)</li> <li>• Programa Erradicación del Trabajo Infantil (1996)</li> <li>• Programa "Bola Familia" (2004)</li> <li>• Programa Nacional de Reestructuración y Adquisición de Equipamiento para la Red de Escuelas Públicas de Educación Infantil (2007)</li> <li>• Programa "Brasil Cariñoso" (2012)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativas de cooperación</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto de Fronteras Abiertas en MERCOSUR (2009)</li> <li>• Foro de Cooperación Transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay (2009)</li> <li>• Cooperación en Materia de Niñez y Trata de Personas</li> <li>• Programa de Prevención y Eliminación de la Explotación Social de Niños, Niñas y Adolescentes en la Frontera Argentina/Brasil/Paraguay. (2005)</li> <li>• Programa de Asistencia Integral a Víctimas de la Trata de Personas en la Triple Frontera (2009)</li> </ul>

FUENTES: SIPI\*, 2015; OIT, 2009; Rhi-Sausi y Conato, 2010



Y por último, el caso de Paraguay, con los datos particulares de sus logros a nivel jurídico y sus intervenciones en políticas, programas y proyectos:

**CUADRO No. 2.6. PARAGUAY Y LA CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO**

PARAGUAY: MARCO NORMATIVO-OPERATIVO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN DERECHOS DEL NIÑO	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convención sobre los Derechos del Niño</li> <li>• Firma: 4/04/1990</li> <li>• Ratificación: 25/09/1990</li> <li>• Entrada en vigor: 25/11/1990</li> </ul>	<p>Política/Plan (nombre y año de inicio)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Nacional de la Niñez y Adolescencia (2003)</li> <li>• Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Niñez (2010)</li> <li>• Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (2010)</li> <li>• Política Nacional de Prevención y Combate a la Trata de Personas (2010)</li> <li>• Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia (2011)</li> </ul>
	<p>• Programa (nombre y año de inicio)</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Escuela Viva II (1994)</li> <li>• Programa Hogar Educativo Comunitario Mita Rogá (1999)</li> <li>• Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (2000)</li> <li>• Programa de Prevención de fibrosis quística y del retardo mental (2003)</li> <li>• Programa Escuelas Saludables (2004)</li> <li>• Programa Nacional de Enfermedades Inmunoprevenibles (2005)</li> <li>• Programa Alimentario Nutricional Integral (2005)</li> <li>• Programa “Ñopytyvo” (2005)</li> <li>• Programa “Tekoporá” (2005)</li> <li>• Programa “Abrazo” (2005)</li> <li>• Programa “Unidad de Salud de la Familia” (2008)</li> <li>• Programa “Agua y Saneamiento” (2008)</li> <li>• Programa de Atención Integral a los Niños, Niñas y Adolescentes que Viven en la Calle (2009)</li> <li>• Programa Nacional “Fondo Ayuda, línea 147” (2010)</li> </ul>

PARAGUAY: MARCO NORMATIVO-OPERATIVO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN DERECHOS DEL NIÑO	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Acogimiento familiar de niñas, niños y adolescentes (2010)</li> <li>• Programa de Provisión de Útiles Escolares (2011)</li> <li>• Programa Saso Pyahu (2012)</li> <li>• Programa "Derecho a la Identidad" (2013)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyectos (nombre y año de inicio): No figuran proyectos en base datos SIPI</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre y Año de Inicio</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativas de cooperación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto de Fronteras Abiertas en MERCOSUR (2009)</li> <li>• Foro de Cooperación Transfronteriza Argentina-Brasil-Paraguay (2009)Cooperación cultural entre pequeñas ciudades gemelas del MERCOSUR (2009)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperación en Materia de Niñez y Trata de Personas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Prevención y Eliminación de la Explotación Social de Niños, Niñas y Adolescentes en la Frontera Argentina/Brasil/Paraguay. (2005)</li> <li>• Programa de Asistencia Integral a Víctimas de la Trata de Personas en la Triple Frontera (2009)</li> </ul>

FUENTES: SIPI, 2015; OIT, 2009; Rhi-Sausi y Conato, 2010

\*Nota: SIPI Sistema de indicadores de la primera infancia

## **2.8. Buenas prácticas y logros en materia de Programas y Proyectos en este contexto tripartito**

Como se mencionó anteriormente, el codesarrollo no se podría llevar a cabo sin una serie de buenas prácticas y un compromiso de cooperación internacional. En el caso de la Triple Frontera nos encontramos con varias condiciones alentadoras para el codesarrollo y la defensa de los derechos de los NNA en relación con la trata de personas.

En cuanto a los criterios de buenas prácticas ya existe, de manera muy definida, una necesidad previa que se encuentra en la necesidad de resolver el problema de la trata de personas y sus efectos sobre los NNA. De igual manera, los programas de cooperación desarrollados a lo largo del tiempo, han tenido altos grados de efectividad y eficacia y han logrado involucrar a más actores de forma progresiva. Las dudas se ubican en la sostenibilidad de los programas según el tiempo de duración y la sostenibilidad financiera.

En este sentido el codesarrollo debe crear las bases jurídico-institucionales, como las señaladas anteriormente, ofreciendo la oportunidad de garantizar la sostenibilidad para lo cual es necesario cumplir con los principios operativos de la eficacia en el desarrollo, sobre todo en espacios transnacionales. En cuanto a los principios de Mutua Responsabilidad, Gestión Orientada por Resultados y Alineación (Cuadros 2 y 4, Anexo), los programas anteriores han generado avances significativos. El codesarrollo vendría a mejorar los aspectos de Apropiación (Cuadro 4 Anexo), por el cambio de lógica Norte-Sur a Sur-Sur y el involucramiento de más actores no-estatales, y de armonización en el sentido de generar acciones colectivamente más eficaces.

Existen, en la Triple Frontera, una serie de experiencias en cooperación internacional lo largo de los últimos años, sobre el tema de trata de

personas e infancia. Las experiencias más significativas que incorporan a actores sociales, más allá del Estado o gobiernos centrales, y que se han concentrado en la Triple Frontera como un espacio transnacional, se han realizado con el apoyo de organizaciones internacionales. Dos de los programas más importantes se ejecutaron en la década pasada, entre los años 2001 y 2010.

a) **Programa de Prevención y Eliminación de la Explotación Social de Niños, Niñas y Adolescentes en la Frontera Argentina/Brasil/Paraguay.**

Este programa se desarrolló de parte de la OIT y su Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). Comenzó en septiembre del año 2001 y se extendió hasta mediados del 2005, con financiamiento del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos y enfocado en la labor y las capacidades institucionales en la Triple Frontera.

Se implementó a nivel municipal e incorporó los municipios de Puerto Iguazú (Argentina), Foz de Iguazú (Brasil) y Ciudad del Este (Paraguay). Si bien se implementa desde el escenario municipal (cooperación descentralizada pública), este programa trabaja sobre la movilización de la sociedad civil en la denuncia de la explotación sexual de los NNA.

Dado el carácter transnacional de la problemática, y la existencia de vacíos legales e institucionales relativos a la trata de personas, el programa buscó “identificar los vacíos legales y proponer la armonización entre los tres países”. Al mismo tiempo existió un esfuerzo por el desarrollo de capacidades por medio de acciones como la capacitación para víctimas de explotación sexual y la creación de micro-emprendimientos.

De esta manera, este programa se constituyó en una experiencia de cooperación descentralizada enfocada en el sector público y en la generación de capacidades de la sociedad civil y las víctimas de la trata de personas. Al mismo tiempo fue de los primeros programas en establecer una serie de aprendizajes y buenas prácticas en el tema de cooperación descentralizada enfocada sobre la protección de los NNA y sus derechos.

**b) Programa de Asistencia Integral a Víctimas de la Trata de Personas en la Triple Frontera (OIM)**

El Programa de Asistencia Integral a Víctimas de la Trata de Personas en la Triple Frontera, es la segunda experiencia de cooperación internacional en la Triple Frontera relacionada al tema de los derechos de los NNA. En este caso, el problema se enfoca hacia un rango mayor de grupos etarios como población beneficiaria directa, y no únicamente en los NNA y las instituciones públicas, sino que se amplió a todas las víctimas de trata de personas y se incorporan actores no estatales.

Este programa comienza en agosto del 2009 hasta setiembre del 2010, con financiamiento del Departamento de Estado de los Estados Unidos. En el proceso se recuperó y fortaleció la Red Tri-Nacional en el tema de trata de personas, así como la incorporación de tres instituciones, una de cada país, para brindar asistencia a las víctimas. Estas instituciones son:

- Argentina - Luz de Infancia en Puerto Iguazú, un programa del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad de Argentina con apoyo de OIT/IPEC.
- Brasil - Casa de ApoioEsperançaem Cristo en Foz de Iguacu, entidad sin fines de lucro de carácter social y religioso.

- Paraguay - Centro de Atención, Prevención y Acompañamiento a Niños, Niñas y Adolescentes en situación de Explotación Sexual Comercial (CEAPRA), asociación civil.

Este programa tenía como objetivo identificar a víctimas de trata de personas y asistirles en la recuperación de su autonomía y una sana reinserción a la sociedad en contextos seguros. Para esto se buscó implementar mecanismos de identificación de víctimas con servicios asistenciales inmediatos en salud, albergue, asesoramiento jurídico y planes de reintegración o reinserción. Las tres instituciones se encontraban a cargo de la implementación del programa en sus respectivos países.

El informe de la OIM acerca del proyecto, expone que las víctimas de los tres países presentaban características similares, la mayoría eran mujeres, adolescentes y niñas que “provenían de sectores sumamente humildes” (OIM, 2010). La falta de educación, la pobreza y pocas oportunidades laborales eran comunes entre las víctimas.

En este caso nos encontramos con un programa de cooperación descentralizado de carácter mixto, dado que la ayuda se distribuye entre actores públicos y privados. La cooperación mantiene una lógica de triangulación no pasiva por parte del ente financiador y los entes ejecutores (gobiernos municipales fronterizos y ONG), en este caso, el Departamento de Estado de los Estados Unidos, y su extensión limitada crea dudas acerca de la sostenibilidad a futuro de los servicios de asistencia a las víctimas de trata de personas.

Hasta el momento estos dos proyectos de cooperación realizados en la Triple Frontera han sido los más importantes en materia de trata de personas NNA en la región. Ambas experiencias presentan distintas formas de cooperación, la primera siendo cooperación descentralizada

y pública, mientras que la segunda se enfoca en la descentralización de carácter mixto (público y privado).

En este sentido los logros de ambos son distintos. La primera experiencia buscaba crear cambios significativos en materia de armonización de políticas y leyes entre los tres países de la Triple Frontera, por tanto, sus preocupaciones se enfocaban más sobre el marco institucional y jurídico desde el cual los problemas de trata de personas y niñez se referían. La segunda experiencia estuvo más enfocada en mejorar las condiciones de vida de las poblaciones afectadas por la trata de personas. La inclusión de ONG (cooperación descentralizada privada) en el proyecto, enfocadas a la reinserción de las personas a una vida cotidiana segura, le dio un carácter más social que permitió generar experiencias concretas de mejora en las condiciones de vida de las y los beneficiarios del proyecto.

En este apartado nos enfocaremos por lo tanto en los logros en materia de la población beneficiaria presentes en ambas experiencias de cooperación. Para la primera experiencia de cooperación internacional, el *Programa de Prevención y Eliminación de la Explotación Social de Niños, Niñas y Adolescentes en la Frontera Argentina/Brasil/Paraguay*, los beneficiarios directos del programa se encontraban en el plano institucional.

Con esta característica, el programa se enfocó en generar acciones para el fortalecimiento institucional en la triple frontera. Para lograrlo, se propuso crear distintos mecanismos de articulación política entre los tres países. Sumado a los anteriores logros político-jurídicos en un nivel nacional, existió otro paso necesario y complementario, para el avance en la protección regional de los derechos de los NNA, estos son los Acuerdos Multilaterales en Materia de Niñez y Derechos Humanos:

**RECUADRO NO. 2.1. PROGRAMA DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN SOCIAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LA FRONTERA ARGENTINA/BRASIL/PARAGUAY (OIT)**

1. Se creó la **Comisión Tradicional** entre Brasil, Paraguay y Argentina en agosto de 2002.
2. Se crearon tres **Comités Interinstitucionales**, uno en cada país entre marzo y agosto de 2002.
  - Argentina: participaron instituciones de 14 sectores<sup>3</sup>
  - Brasil: participaron 43 instituciones.
  - Paraguay: participaron 28 instituciones.
3. Se conformó un **Grupo de Trabajo de Operadores de Derecho** (jueces, policías, fiscales, etc.) con integrantes de las tres ciudades en agosto de 2004.
4. Se crearon Planes de Acción Locales para dar respuesta local en las ciudades de la Triple Frontera.
  - Plan de Acción Foz de Iguazú
  - Plan de Acción Ciudad del Este
  - Programa Luz de Infancia (Puerto Iguazú)
5. Se realizaron capacitaciones desde el año 2002 hasta diciembre del 2004. Según datos de la OIT la siguiente población fue capacitada:
  - Más de 2 mil profesores.
  - Alrededor de 450 operadores de derecho (jueces, policías, fiscales, etc.).
  - Se realizaron capacitaciones a periodistas.
  - Se realizaron tres grandes seminarios con representación de los tres países, tanto sectores gubernamentales como no-gubernamentales.
  - Presencia de 20 representantes de los tres países en el seminario para analizar buenas prácticas de la OIT/IPEC en materia de explotación sexual comercial de niños y adolescentes (Cartagena, Colombia) en el 2004.

*FUENTE: Elaboración propia con información de la OIT (2005)*

En lo que concierne a la segunda experiencia de cooperación internacional según la temática en estudio, logramos tener un acercamiento mayor a la población beneficiaria en relación con su caracterización



a partir de datos cuantitativos. Al mismo tiempo esta experiencia, el *Programa de Asistencia Integral a Víctimas de la Trata de Personas en la Triple Frontera (OIM)*, estuvo enfocado en las víctimas de la trata de personas y la explotación sexual, siendo la población de NNA una de las más significativas en relación con las víctimas.

#### RECUADRO No.2.2. PROGRAMA DE ASISTENCIA INTEGRAL A VÍCTIMAS DE LA TRATA DE PERSONAS EN LA TRIPLE FRONTERA. (OIM)

1. Se creó una campaña de información en español, portugués y guaraní la cual incluía material gráfico y audiovisual.

2. Se fortaleció la Red Tri-Nacional la cual realizó diversos encuentros.

• **Argentina:** Se asistió un total de 25 víctimas.

- Atención médica y psicológica a las integrantes.
- De atención psicológica recibieron 8 sesiones grupales y 12 sesiones individuales.
- Se realizaron capacitaciones laborales en la materia de corte y confección de productos textiles.
- Se realizaron capacitaciones en salud sexual y reproductiva.
- Se brindaron consultas legales.

• **Brasil:** Se asistió un total de 22 víctimas.

- Se brindó atención médica y psicológica.
- Se realizaron capacitaciones laborales.
- Se adquirió maquinaria para la creación de un taller de panadería y confitería, 14 víctimas completaron capacitaciones en este taller.
- Otras 4 víctimas completaron capacitaciones en manicura y pedicura.
- Se brindó orientación legal.
- Se realizaron actividades de reinserción y revinculación familiar.

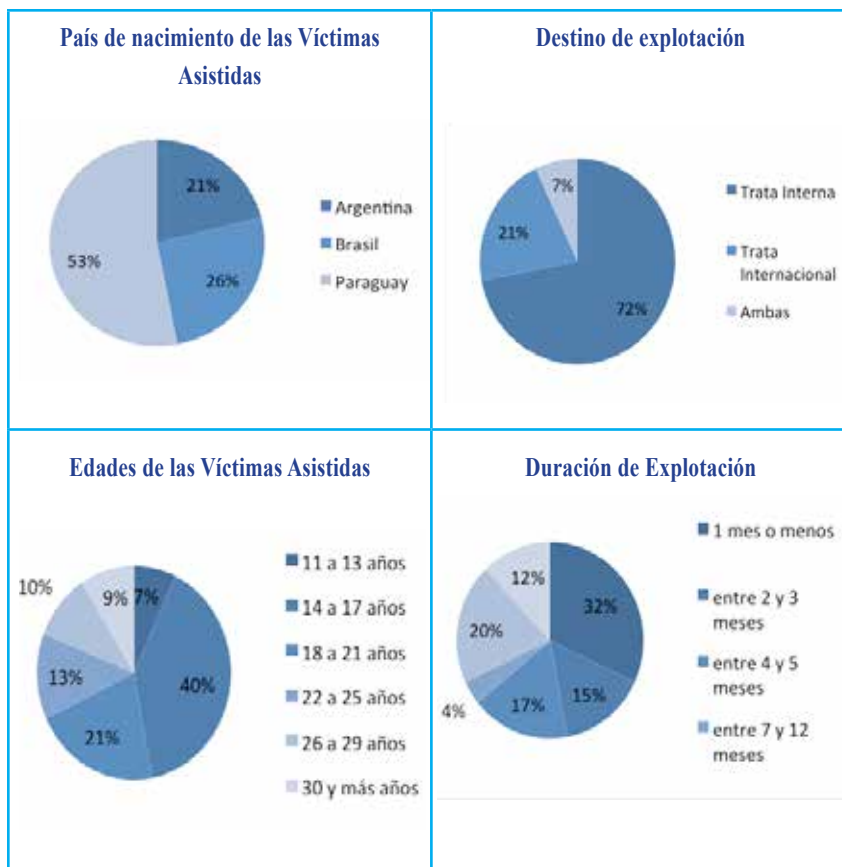
• **Paraguay:** Se asistió un total de 51 víctimas.

- Asistencia médica y psicológica
- Orientación legal
- Capacitaciones laborales.
- 36 víctimas realizaron cursos de capacitación laboral en áreas de peluquería y textiles.
- 18 víctimas niñas y adolescentes volvieron al sistema educativo
- 10 Talleres sobre salud sexual, relaciones interpersonales y noviazgos violentos.

FUENTE: *Elaboración propia con Información de la OIM (2010)*

Otros datos que revelan las características e importancia de estas intervenciones en materia de protección a la población NNA, se muestran a continuación,

**GRÁFICA No. 2.2. POBLACIÓN BENEFICIARIA DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA INTEGRAL A VÍCTIMAS DE LA TRATA DE PERSONAS EN LA TRIPLE FRONTERA. (OIM)**



FUENTE: Datos de la OIM (2010)

## 2.9. Conclusiones

Existen posibilidades inexploradas en el ámbito de nuestra realidad latinoamericana y caribeña en cuanto a la defensa de los derechos de la infancia, relacionadas con los nuevos espacios de la cooperación, concentrando prioridades y recursos en acciones eficaces para la infancia más vulnerable. Debemos desarrollar modelos propios a partir de la experiencia de otros países con realidades similares o compartidas, especialmente en el caso de las “otras infancias”, la más vulnerables, aquellas que son migrantes, trabajadoras, negras, indígenas, mujeres, discapacitadas, pobres y rurales.

La importancia de la cooperación descentralizada en el marco de la Cooperación Sur-Sur, en este sentido, radica en que es un tipo de cooperación emergente y relevante entre países con un mismo o similar nivel de desarrollo, que complementa las acciones de los gobiernos que se ven inmersos en un sistema internacional interdependiente y multidimensional, provocando una superposición de los asuntos de interés nacional en ámbitos internos y externos; pero donde se desatienden las necesidades domésticas particulares, principalmente aquellas que están demasiado lejos de los centros de poder político y económico.

Otro elemento que la vuelve importante en procesos de defensa de los derechos humanos, es que la cooperación descentralizada surge en el marco de la descentralización estatal, fortalecida con el fenómeno de la globalización, donde el fortalecimiento del nuevo rol de las organizaciones locales, la sociedad civil y los municipios o gobiernos locales se torna fundamental, siendo estos de igual forma, los principales protagonistas de la cooperación internacional descentralizada, los cuales, de manera complementaria con el enfoque del desarrollo endógeno y de fortalecimiento de capacidades, son los generadores de

procesos incluyentes y democráticos, que reconocen la apropiación y el empoderamiento de esas poblaciones vulnerables.

Dentro del concepto de codesarrollo gran parte del debate se centra en las modalidades y vías idóneas para hacerlo efectivo en término de políticas públicas, con el fin de evitar acciones aisladas que no respondan a realidades compartidas entre un Estado emisor y uno receptor (tanto de acogida, de tránsito o de destino) de manera coordinada y eficaz. Aunque el concepto de codesarrollo lleva implícita la formalización de acuerdos migratorios que beneficien tanto al país emisor como al receptor. Podemos ampliar esta definición, a la unión de dos contextos con necesidades recíprocas, donde se funden otros actores, el de la población inmigrante y las entidades no gubernamentales para el desarrollo, que han conseguido apoyo de los gobiernos locales o centrales, para generar acciones que benefician las realidades tanto al país de origen como al receptor, dentro de una dinámica local, tal y como se presenta en el caso de la triple frontera.

Las administraciones o gobiernos centrales deben, con inteligencia, volver a ver otros escenarios del desarrollo como potenciadores de la defensa de los derechos de los NNA, no solo delegando poder y creando capacidades, sino asignando o gestionando recursos de la cooperación internacional de países afines, para hacerlos realidad.

Al ser la realidad tan compleja, el tratamiento de soluciones requiere enfoques multidimensionales y multinivel para su abordaje. La necesidad de integrar grupos focales, multidisciplinarios, con amplia experiencia en escenarios donde la violación a los derechos de los NNA responde a estrategias sofisticadas de redes criminales como la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, entre otras necesita de recursos destinados a soluciones estructuradas y planificadas en el mediano y largo plazo, que logren impactos positivos sobre realidades

complejas y diversas, de lo contrario seguiremos actuando bajo el enfoque limitados como el “proyectismo”, visto como soluciones parciales a problemas estructurales, que en muchos casos atentan contra la soberanía misma del Estado.

Los actores de la cooperación internacional deben ver con nueva mirada, esos recursos de que disponen, para priorizar, no solo temas de agenda o de intereses geopolíticos históricamente asumidos, sino nuevas agendas y reconocimiento de nuevos actores en defensa de los derechos de los NNA en su condición de población vulnerable, aún no reconocida e incluida de manera no discursiva.

Para fortalecer estas estrategias de defensa de los NNA los Estados deben, en primer lugar cubrir sus costos como entidades funcionales ya institucionalizadas, pero también generar nuevas vías que puedan suplir nuevas necesidades que la cambiante realidad actual demanda. Los procesos de reestructuración del Estado iniciado desde hace casi tres décadas han demostrado que el repliegue del Estado de Bienestar, por sí mismo, no ha beneficiado el desarrollo social de nuestros países latinoamericanos. En este sentido, el PNUD fomenta la creación y fortalecimiento de medios como los APPD (Alianzas Público Privadas para el Desarrollo) a nivel nacional e internacional, en función del cumplimiento de estos fines para el desarrollo. Estas nuevas uniones, incluyen a las ONGD internacionales para el desarrollo (concebidas como cooperación descentralizada), financiadas o creadas en muchos casos por empresas privadas cuyos recursos, en una estrategia que incluye buenas prácticas en la administración de estos, resultan eficaces para el cumplimiento de objetivos de desarrollo en la defensa de los derechos de la infancia. Los gobiernos quedan así, incluidos en nuevas estrategias donde su rol clásico se redefine. Así, las nuevos engranajes multiactor, como nuevas vías procedimentales para los Gobiernos y todo su conjunto de instituciones públicas, el sector privado,

la academia y la sociedad civil deben responder a sus necesidades, que trabajan de forma conjunta, coordinada y responsable, para alcanzar un objetivo común, sin fines de lucro y dentro de un enfoque de derechos, muy especialmente en las regiones de países pobres y subdesarrollados

Todas las prácticas dirigidas a la defensa de NNA en condición vulnerable deben establecer un compromiso ético, con la eficiencia, la eficacia y la calidad, mediante la creación de control de los estándares de calidad previamente fijados, tanto en la gestión de medios propios de la Administración estatal y no estatal, como cuando se aplican modelos de gestión con entidades privadas, así como la puesta en práctica de sistemas de evaluación, control y registro de los logros y obstáculos de programas y/o proyectos de intervención, ajustados a las necesidades y a un monitoreo continuo sobre el alcance de los objetivos logrados, adoptando de igual manera, protocolos que protejan a los destinatarios y destinatarias de malas prácticas y potencien las buenas.

Tomando en cuenta las ventajas y riesgos ya mencionados, es de suma importancia mostrar las maneras en que se pueden implementar las acciones del desarrollo con una mayor eficacia para así aumentar los aportes este genera y disminuir los posibles obstáculos que se puedan presentar. En primer lugar, se debe capacitar a la población para sobrellevar los retos que plantea la defensa de los derechos humanos, con una buena capacitación, la sociedad civil va a tener las herramientas para aprovechar cada uno de los programas y proyectos que surjan, para sacar el máximo provecho de ellos. Otra clave fundamentales establecer espacios de coordinación y diálogo en los que cada actor exponga sus intereses, necesidades y oportunidades para que las intervenciones para el desarrollo tomen un camino mucho más efectivo. El aprovechamiento y sistematización de las experiencias anteriores es de suma importancia ya que se va a corregir lo malo y se implementará lo bueno de los proyectos pasados. Por último,

es necesario crear incentivos para el involucramiento de todos los sectores, esto significa que si no hay incentivos no hay actores involucrados, y si no hay actores no puede surgir la ejecución estratégica, de ahí que este último punto sea primordial. Por tanto, para reducir riesgos y aumentar las ventajas se deben asignar recursos basados en resultados (GpR), de esta forma se busca generar un incentivo en los actores involucrados al desembolsar parte del financiamiento, una vez que los gobiernos logran estos resultados esperados en función de sus objetivos estratégicos. Estos recursos (financieros o no) que se desembolsan deben ser negociados por las partes involucradas con base en el ingreso real, de cada parte, de manera proporcional. De igual forma, se considera como parte de las buenas prácticas el Diálogo de Políticas, es decir, que estas deben estar basadas en consensos para la superación de obstáculos, en este caso, se trata de la consolidación de políticas generadoras de cambio, mediante un proceso de diálogo entre gobiernos y otros actores para definir el camino o la ruta deseada para el logro de impactos positivos en el largo plazo. El Monitoreo y Evaluación, son parte complementaria de los dos anteriores, es un componente fundamental para un procedimiento positivo, pues genera la búsqueda de mejoras, y de autoevaluación, así se promueve que quienes deseen aportar aprendizaje mediante rendición valorativa de cuentas puedan mejorar lo que lo se requiere y afirmar los logros

Los diversos actores tienen el compromiso de crear las condiciones, cuando de recursos de la cooperación internacional se trata, de promover, en el marco del Convención sobre los Derechos del Niño, la visibilización de la infancia, especialmente la más vulnerable, buscando hacerlos efectivos en cada una de las dimensiones donde viven e interactúan, de forma responsable para que se potencie su desarrollo en forma sistemática y sostenida en el tiempo.

La problemática de violación a los derechos de los NNA es compleja, de tipo estructural y requiere soluciones en el largo plazo desde un enfoque multidimensional y multinivel, mediante el involucramiento sistemático de actores de diferentes sectores (públicos y privados), comprometidos y organizados para tal fin, mediante alianzas estratégicas, bajo la dirección de los Estados.

En este sentido, queremos ampliar esta conclusión y reforzar algunos elementos señalados al inicio de este artículo basados en autores como Gómez y Cámara (2011) y es la intersegmentalidad en la construcción de procesos de desarrollo, mediante las alianzas estratégicas, como catalizadoras de participación y sostenibilidad de las políticas. Resulta importante la inclusión de la academia, para el buen desarrollo de los proyectos y objetivos planteados, por un lado brinda el “knowhow” o conocimientos y expertos en temas de interés, dentro de la multidimensionalidad de los derechos de los NNA, lo que supone un gran apoyo para trazar una hoja de ruta en la elaboración de los planes, por otro lado, colabora buscando nuevos instrumentos y monitoreando los procesos de desarrollo. Se puede decir que genera herramientas que pueden medir la viabilidad e impacto real de las intervenciones para el desarrollo de un país, región, ciudad o comunidad, facilitando a la vez el surgimiento de alternativas para mejorar el funcionamiento de procesos inclusivos de las y los beneficiarios.

El sector público, en un proceso de participación y construcción conjunta, se convierte en ganador en los temas políticos, como toma de decisiones consensuadas, diálogos, refuerzo de leyes y regulaciones. Sin embargo, debe ser vigilante en el control político y de legitimidad, evitando o reduciendo los riesgos de corrupción que deslegitiman y desaceleran los procesos de desarrollo. Por ello, el sector público tiene que evaluar muy detalladamente los posibles efectos, al incorporarse en estos proyectos conjuntos con otros segmentos.



Las ventajas para el sector privado de participar en procesos de cooperación, se producen cuando existen buenos resultados y el impacto que se tenga en la sociedad civil y en el desarrollo o apoyo a las comunidades y regiones donde se encuentra inmerso, pueden devenir en la mayor integración e inversión en el entorno, la generación de nuevos trabajos e incremento de su oferta, mayor eficiencia y mejora de la imagen institucional. Como pérdidas para este sector, se pueden señalar diferencias con los socios en relación a los ritmos de negociación y niveles de aportación de recursos, que pueden comprometer la autonomía de la entidad privada. Solamente se verá favorecida su participación en la defensa de los NNA, mientras el programa o proyecto no afecte su funcionamiento o producción y que además se beneficien las ganancias.

El conocido tercer sector (sociedad civil), cuenta con situaciones a favor como la, cohesión social, protección de los derechos humanos, la investigación y desarrollo participativo. El involucramiento genera apropiación por parte de las y los beneficiarios. Los riesgos están relacionados con temas de la posible falta de liderazgo o participación activa, la gobernanza, aun así, este sector debería de ser el más interesado en crear alianzas estratégicas con otros segmentos de la sociedad, pues le genera muchos beneficios y le da la oportunidad de adquirir nuevos conocimientos que van a ser de utilidad para el futuro establecimiento de nuevos proyectos de desarrollo.

Por último se demuestra que estos tipos de cooperación son una buena estrategia para el desarrollo, ya que cada sector aporta en distintos temas y formas, según sus capacidades, y al final ganan todos, mientras los resultados sean efectivos al proporcionar las bases necesarias para empoderar a los sectores menos favorecidos y así demandar las responsabilidades a los Estados, generar voluntad política y llevar a cabo reformas legislativas para lograr el acceso a bienes y servicios que protejan los derechos fundamentales de los NNA.

Esperemos que nuevos enfoques en el diseño e implementación de políticas, estrategias e instrumentos nos permitan en los próximos años, dejar el calificativo de ser la región más desigual del mundo, pese a la disminución de la pobreza, según los Informes recientes de la Cepal. Las agendas futuras del desarrollo, centradas en los Objetivos Post 2015, deberán tener en el centro de la discusión y la asignación de recursos a los NNA, de lo contrario apostamos al aumento de la desigualdad y de la vulnerabilidad de las generaciones futuras.

## *Bibliografía*

- ASOCIACIÓN EMPRESARIAL DE DESARROLLO –AED-. (2010). Patrones de Crianza. Costa Rica. Disponible: [http://www.aedcr.com/actions/imprimir\\_proyecto.php?id=47](http://www.aedcr.com/actions/imprimir_proyecto.php?id=47) ( Consultado el 3 de mayo de 2015)
- ABAD, L ET. AL. (2005). Codesarrollo: Migraciones y desarrollo mundial. Madrid. Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación.
- MANUAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA. (2012) Recuperado de: [http://www.acimedellin.org/Portals/0/Manual\\_de\\_cooperacion\\_2012.pdf](http://www.acimedellin.org/Portals/0/Manual_de_cooperacion_2012.pdf). (Consultado el 14 de Marzo del 2015)
- AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE CHILE (2012). Buenas Prácticas en Cooperación Sur–Sur Triangular de Chile: criterios y metodología de selección de casos. Chile.
- BANCO MUNDIAL. (2014). World development indicators 2012. Recuperado el 04 de abril del 2015, de: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>
- BONILLA, A., ÁLVAREZ, I & SÁENZ,E. (2014). Políticas sociales en América Latina y el Caribe: España. Editorial Universitat Politècnica de Valencia.
- CÁMARA LÓPEZ, L & J.R. CAÑADAS (2011). Gestión orientada a resultados de desarrollo. Madrid. Fundación CIDEAL de Cooperación en Investigación
- COALICIÓN REGIONAL CONTRA EL TRÁFICO DE MUJERES Y NIÑAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2013). Compilación de Buenas Prácticas en materia de políticas públicas, protección y asistencia, prevención, persecución humana y derechos humanos desde la perspectiva de género. (Consultado el 17 de marzo del 2015) de: [http://www.catwlac.org/inicio/wp-content/uploads/2013/10/COMPILACION\\_BUENAS\\_PRACTICAS.pdf](http://www.catwlac.org/inicio/wp-content/uploads/2013/10/COMPILACION_BUENAS_PRACTICAS.pdf)
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. (2013) Panorama social de América Latina. Organización de las Naciones Unidas. Santiago, Chile. Recuperado el 28 de marzo del 2015, de: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/35904>

- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND-UNICEF-. (2014). América Latina a 25 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Santiago de Chile.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA –CEPAL- (2013). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Santiago de Chile.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA –CEPAL- y United Nations Children's Fund-UNICEF- (2010) Pobreza infantil en América Latina y el Caribe. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado el 3 de abril del 2015 de: [http://www.unicef.org/lac/Libro-pobreza-infantil-America-Latina-2010\(1\)](http://www.unicef.org/lac/Libro-pobreza-infantil-America-Latina-2010(1))
- DEFENSORÍA GENERAL DE LA NACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA. (2011). Acceso a la justicia de niños, niñas y adolescentes. Estrategias y buenas prácticas de la defensa pública. Buenos Aires, Argentina. Recuperado el 6 de abril de 2015: [http://www.mpd.gov.ar/uploads/Libro\\_Ninos\\_UNICEF.pdf](http://www.mpd.gov.ar/uploads/Libro_Ninos_UNICEF.pdf)
- FAIGUENBAUM, S; ORTEGA, C & SOTO, F (2013) Pobreza y políticas públicas en América. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Recuperado el 28 de marzo del 2015, de <http://fao.org/alc/u/y2>
- FOGEL, R. (2008). La región de la triple frontera: territorios de integración y desintegración. *Sociologías*, 20, 270-290. *Sociologías*. Porto Alegre.
- GÓMEZ GIL., C. (2005). Nuevas vías para el codesarrollo en cooperación descentralizada. En Cuadernos Bakeaz No.72 Recuperado viernes 6 de febrero de 2015 [http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/codesarrollo\\_en\\_cd.pdf](http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/codesarrollo_en_cd.pdf)
- GÓMEZ, GALÁN M. & CÁMARA, L. (2011). La gestión de la cooperación al desarrollo. Instrumentos, técnicas y herramientas. España. Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación
- GÓMEZ, M. (2011) La sociedad civil en la cooperación al desarrollo del siglo XXI. Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación. Madrid, España.

- GÓMEZ, MANUEL Y OCHOA, J. (2011). El codesarrollo y su gestión. En. La gestión de la cooperación al desarrollo. Instrumentos, técnicas y herramientas. Madrid. Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación.
- GÓMEZ, M & SANAHUJA, A. (2001). La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Madrid. Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación.
- GÓMEZ-GALÁN, M. & SANAHUJA, JOSÉ A. (1999). El Sistema Internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos. Madrid. Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación.
- GÓMEZ-GALÁN, M & HÉCTOR SAINZ. (2014). Alianzas público-privadas para resultados de desarrollo. Madrid. Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación.
- GOUGH, IAN. (2007). El enfoque de las capacidades de M. Nussbaum: un análisis comparado con nuestra teoría de las necesidades humanas. Publicado en: Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global, nº 100, CIP-Ecosocial/Icaria, invierno 2007/08. Madrid. Centro de Investigación para la Paz (CIP).
- INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. (2013). Los potenciadores del riesgo. En Cuadernos de Estrategia No. 159. España. Ministerio de Defensa.
- INTERAMERICAN DIALOGUE INSTITUTE (2014). Reporte de menores migrantes: comprender la migración centroamericana. Washington D.C.
- LIEBEL M. & MARTÍNEZ, M. (2008) Infancia y derechos humanos. Hacia una ciudadanía participante y protagónica. Instituto de Formación de Educadores y Jóvenes, adolescentes y niños trabajadores de América Latina y el Caribe. (IFEJANT). Lima, Perú. Recuperado el 10 de febrero de 2015 de <http://en.eazel.com/results.php?cat=web&co=00&lg=en&i-d=AAAa68d12e33dd23e5e6430160244f560ba&oid=6&q=liebel+mar-t%C3%ADnez+Infancia+y+derechos+humanos>
- LÓPEZ, SILVIA. (2014). Cronología e historia de la Cooperación Sur–Sur. En: Documento de trabajo No. 5 Programa Iberoamericano para el fortalecimiento de la Cooperación Sur–Sur. España. Recuperado el 29 de abril de 2015 de: <http://www.cooperacionsursur.org/images/docs-programa/MarcoNormativo2015.pdf>

- MALGESINI, GRACIELA & OCHOA J & LACOMBA, J & CLOQUELL, A. (2007). Guía básica del codesarrollo: qué es y cómo participar en él. Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación. Madrid, España.
- MARTÍNEZ, I & SANAHUJA, J. (2009) Agenda Internacional de eficacia de la ayuda y cooperación descentralizada en España. Madrid Fundación Carolina. CEALCI.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y POLÍTICA ECONÓMICA-MIDEPLAN- (2005).Glosario de términos y definiciones comúnmente utilizados en cooperación internacional. San José, Costa Rica. Recuperado 9 de diciembre de 2014 de: <http://www.mideplan.go.cr>.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA –MIDEPLAN- (2010). Área de Cooperación Internacional. Manual de cooperación técnica entre países en desarrollo y triangulación, San José Costa Rica.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS –ONU-. (2005). Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda para el desarrollo. Foro de Alto Nivel. París, febrero, marzo 2005. UMSA. Bolivia.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS-OEA—INSTITUTO INTERNACIONAL DE LA INFANCIA-IIN. (2010). La participación de las niñas, niños y adolescentes: a 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño. Montevideo, Uruguay
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS MIGRACIONES -OIM-. (2010). Asistencia a víctimas de trata de personas. Experiencias en la triple frontera. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://www.argentina.iom.int/no/images/Triple%20Frontera%20OIM%20Espanol.pdf>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO –OIT-. (2009). Una guía para la acción contra la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. San José, Costa Rica.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO-OIT-. (2005). Sensibilización y Fortalecimiento Institucional. Paraguay.
- OROZCO, M Y YANSURA, J. (2013). Migración y desarrollo en América Central. Percepciones, políticas y nuevas oportunidades. Washington D.C.

- OROZCO, M. Y SLOOTEN, B. (2014). Migración y Desarrollo en América Latina. El Contexto Actual En “Políticas sociales en América Latina y el Caribe :Escenarios contemporáneos, inversiones y necesidades. FLAC-SO. San José, Costa Rica
- PIQUERAS INFANTE, ANDRÉS. (2008). Desarrollo y cooperación: Un análisis crítico. Capítulos: La cooperación pública descentralizada en el Estado Español y Apuntes Críticos sobre la Cooperación Sur-Sur. Tirand lo Blanch. Valencia, España.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-PNUD- (2013). Informe sobre desarrollo humano 2013. El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PROGRAMA IBEROAMERICANO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR. (2014). Diagnóstico de los marcos normativos e institucionales. Documento de trabajo No. 6 Recuperado el 29 de abril de 2015 de: <http://www.cooperacionsursur.org/images/docs-programa/MarcoNormativo2015.pdf>
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-PNUD-. (2009). Capacitydevelopment. New York. Recuperado 15 de marzo de: [http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/capacity-development/capacity-development-a-undp-primer/CDG\\_PrimerReport\\_final\\_web.pdf](http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/capacity-development/capacity-development-a-undp-primer/CDG_PrimerReport_final_web.pdf)
- PROYECTO LOCAL (2010) Guía orientaciones para la cooperación municipal al desarrollo: El papel de las ciudades y los gobiernos locales. Proyecto Local. Barcelona, España. Recuperado el 7 de febrero de 2015 en [http://www.proyectolocal.org/files/publicaciones/pdf\\_37bb.pdf](http://www.proyectolocal.org/files/publicaciones/pdf_37bb.pdf)
- RED ARGENTINA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL & GRUPO DE FUNDACIONES & EMPRESAS (2012). Estudio de inversión local privada social y cooperación internacional en Argentina. Argentina. Recuperado el 10 de marzo del 2015 de: <http://www.raci.org.ar/recursos-para-ong/estudio-de-inversion-social-privada-local-y-cooperacion-internacional-en-la-argentina/>

- RHI-SAUSI & CONATO. (2010). Cooperación transfronteriza e integración en América Latina: la experiencia del proyecto Fronteras Abiertas, Edición electrónica gratuita. Texto completo en [www.eumed.net/libros/2010b/701/](http://www.eumed.net/libros/2010b/701/)
- SANAHUJA, J.A. (2005). Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la “securitización” de la ayuda. Revista Documentación Social nº 136, enero-marzo de 2005. Recuperado el 15 de marzo del 2015 de: [http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/doku/bost/seguridad\\_desarrollo\\_lucha\\_pobreza.pdf](http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/doku/bost/seguridad_desarrollo_lucha_pobreza.pdf)
- SANAHUJA, J.A. (2014). Más allá de 2015: visiones y escenarios del desarrollo global y las políticas de ayuda. Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y Universidad Complutense de Madrid España.
- SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE. (2009). Migración y remesas en los tiempos de recesión. Caracas, Venezuela.
- SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE LA PRIMERA INFANCIA EN AMÉRICA LATINA (s.f.). Recuperado el 15 de abril de 2015, de <http://www.sipi.siteal.org/>
- UNITED NATIONS CHILDREN S FUND-UNICEF-.(2004). La Convención sobre los Derechos del Niño 15 años después. Panamá
- UNITED NATIONS POPULATION FUND –UNFPA-. (2011). South-South Cooperation on Population. Brasil. Recuperado de: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/southcooperation\\_ingles.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/southcooperation_ingles.pdf) Brasilia.
- UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND-UNICEF-.(2005) Situación de la Niñez y de la Adolescencia en la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay: desafíos y recomendaciones. Curitiba, UNICEF.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME –UNODC-. (2008). Manual para la lucha contra la trata de personas. Viena, UNODC.
- ZAHEDI, KAVEH Y E. GUDYNAS. (2008). Ética y Desarrollo Sostenible. América Latina Frente Al Debate Internacional En: “Reflexiones sobre la ética y la cooperación internacional para el desarrollo: los retos del siglo XXI” (Markus Gottsbacher y Simone Lucatello, compiladores). México DF. Instituto Mora.



**ANEXOS****Buenas prácticas como referentes para acciones futuras en la defensa de los Derechos del Niño**

Existe una serie de criterios que pueden ser utilizados para identificar buenas prácticas. A continuación resumimos algunas características que han sido definidas por la Agencias de Cooperación Internacional de Chile (AGCI).

**CUADRO No. 2.7. CRITERIO PARA IDENTIFICAR BUENAS PRÁCTICAS**

Criterio	Definición del Criterio
Necesidad Previa	La práctica responde directamente a una situación previa que presenta necesidades de impactos positivos en términos sociales, políticos y/o económicos.
Eficaz	La práctica logra un alto grado de alcance del objetivo definido y resultados esperados de una actividad determinada.
Eficiente	La práctica logra optimizar la utilización de los recursos en el logro del objetivo definido y el resultado esperado.
Inclusiva y Participativa	La práctica logra establecer espacios de horizontalidad entre los actores involucrados.
Impacto positivo, medible y replicable	La práctica logra generar cambios positivos en uno o varios niveles (desarrollo, institucional, innovación, social). Al mismo tiempo son cambios tangibles posibles de medir y repetir.
Transferible	La práctica se puede llevar a cabo en distintos contextos.
Sostenible	La práctica logra cambios duraderos que se sostienen aun cuando la cooperación termine.

*FUENTE: Elaboración propia con información de la AGCI<sup>20</sup>*

Siguiendo con esta conceptualización, podríamos identificar dos enfoques conceptuales de administración y buenas prácticas. Por un lado, la importancia de la eficacia en la ayuda al desarrollo, enfoque desarrollado en la Declaración de París y en los cuatro Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Por otro lado, existe el enfoque de desarrollo de capacidades<sup>21</sup> el cual requiere la necesidad de cambios a nivel institucional y de alianzas estratégicas entre actores no-estatales para una mejora en la construcción de capacidades básicas. En este artículo se pretende conceptualizar estos enfoques de manera integrada, generando vínculos entre ambos, en relación con la administración y la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo.

### **Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda**

El enfoque más centrado en la eficacia y en el aspecto operativo de la cooperación está presente en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda. Esta, constituye un esfuerzo que se crea con el objetivo de aumentar la eficacia en las experiencias de cooperación internacional para el desarrollo, tomando como referencia la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Se reconoce, en esta declaración, que<sup>22</sup>:

“(...) si es necesario aumentar el volumen de la ayuda y de los otros recursos del desarrollo para lograr estos objetivos, también es preciso aumentar al mismo tiempo de manera significativa la eficacia de la ayuda al Desarrollo.”

En esta declaración enfocada a la eficacia del desarrollo, se plantean cinco principios operativos con los cuales tanto los donantes como receptores deben comprometerse.

---

21 PNUD, 2009

22 Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo

CUADRO No. 2.8. PRINCIPIOS OPERATIVOS

Apropiación	Alineación	Armonización	Gestión orientada a resultados (GrP)	Mutua responsabilidad
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los países receptores ejercen autoridad efectiva sobre sus política de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a resultados por parte de los receptores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo.</li> </ul>

*FUENTE: Elaboración propia, con base en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005)*

## Desarrollo de capacidades

El enfoque de capacidades<sup>23</sup>. La introducción de este enfoque en el ámbito de la cooperación internacional ha logrado transformar los supuestos, las prácticas y los resultados de la cooperación. Esto por medio de un cambio de las lógicas de la cooperación internacional, tradicionalmente pensada desde una lógica Norte-Sur. En la actualidad las posibilidades de una cooperación enfocada en el desarrollo endógeno y en el fomento de la cooperación con una lógica Sur-Sur van de la mano con una mayor preocupación por la construcción de capacidades.

23 Es una concepción del desarrollo basado en crear las condiciones para que las personas puedan alcanzar su "pleno potencial cuando los medios de desarrollo son sostenibles: cultivados en el hogar, a largo plazo, y generados y gestionados colectivamente por sus beneficiarios. PNUD, 2009;3

En ese sentido el enfoque de capacidades establece cuatro pilares sobre los cuales basar el desarrollo de estas.

**CUADRO No. 2.9. PILARES DEL ENFOQUE DE CAPACIDADES**

Arreglos Institucionales	Liderazgo	Conocimiento	Rendición de cuentas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas, prácticas y sistemas que permiten el funcionamiento efectivo de una organización o grupo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad para influir, inspirar y motivar a otros para que logren o incluso superen sus objetivos. Es también la aptitud de anticipar los cambios y responder a ellos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En términos estrictos, lo que saben las personas. El conocimiento apuntala sus capacidades y, por tanto, el desarrollo de capacidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Situación en que los titulares de derechos pueden exigir a los detentores de deberes que cumplan sus obligaciones.</li> </ul>

*FUENTE: Elaboración propia, con información de PNUD*

Al mismo tiempo el enfoque de capacidades establece un proceso definido para su desarrollo, el cual se conforma por cinco pasos, en los cuales se ven integradas las prácticas operativas presentes en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. Estos pasos son los siguientes:

1. Involucrar a los actores en el desarrollo de capacidades
2. Diagnosticar los activos y necesidades en materia de capacidades
3. Formular un programa de desarrollo de capacidades
4. Implementar una respuesta para el desarrollo de capacidades
5. Evaluar el desarrollo de capacidades

## **La integración de la Declaración de París y el enfoque de capacidades en la Identificación de Buenas Prácticas.**

Con este expuesto, se puede crear un instrumento en el cual se integren los pasos de desarrollo de capacidades, las prácticas operativas de la Declaración de París y los criterios para identificar buenas prácticas.

En primer lugar, es necesaria la ampliación de los actores involucrados en todos los procesos de la cooperación internacional para el desarrollo. Esto significa que los procesos sean inclusivos y participativos, y que los actores no estatales formen parte de los procesos de apropiación, constituyéndose así en una oportunidad para fomentar un desarrollo que responda a necesidades particulares de un determinado lugar y no a preconcepciones de desarrollo.

Lo anterior no se puede realizar sin la identificación de una necesidad previa, de igual manera, la identificación de los activos en cuanto a capacidades no es posible sin conocer esta necesidad previa. Es desde esta identificación que comienza el proceso de gestión orientada por resultados (GpR).

De manera subsecuente a esto se debe realizar la formulación e implementación de un programa o proyecto, capaz de atender a la necesidad previa, involucrando de forma participativa a todos los actores y generando capacidades. Es en estos procesos donde se debe implementar la alineación y la armonización entre donantes, receptores y beneficiarios. Estos pasos son los fundamentales para identificar la eficiencia y eficacia de un proyecto o programa.

Como última fase la evaluación, es en esta etapa que se encuentra una relación totalmente clara entre los pasos del desarrollo de capacidades, las prácticas operativas y los criterios de identificación de buenas prácticas.

Esto dado que el éxito de los proyectos o programas recae sobre la evaluación de desarrollo de capacidades en el cual hay una responsabilidad compartida. De esta forma, los criterios de identificación mencionados en la tabla, funcionan como indicadores de éxito también.

**CUADRO No. 2.10. CUADRO INTEGRAL DE CAPACIDADES Y BUENAS PRÁCTICAS**

Pasos	Prácticas Operativas	Criterios de Identificación
• 1. Involucrar a los actores en el desarrollo de capacidades.	• Apropiación	• Inclusiva y Participativa
• 2. Diagnosticar los activos y necesidades en materia de capacidades.	• Gestión orientada a resultados	• Necesidad Previa
• 3. Formular un programa de desarrollo de capacidades	• Alineación • GpR	• Eficaz • Eficiente
• 4. Implementar una respuesta para el desarrollo de capacidades.	• Armonización	
• 5. Evaluar el desarrollo de capacidades.	• Mutua responsabilidad (Accountability)	• Impacto positivo, medible y replicable • Transferible • Sostenible

*FUENTE: Elaboración Propia, con base a lo propuesto por el PNUD, la Declaración de París y la AGCI.*



### Artículo 3

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se entenderá, será el interés superior del niño.

Convención sobre los Derechos del Niño





# 3

## Experiencias recientes sobre transferencia de conocimientos y relaciones de intercambio entre actores académicos en el marco de una agenda de Derechos Humanos

LUIS CARLOS HERRERA MONTENEGRO

### *Introducción*

La agenda de desarrollo post 2015 se presenta como la oportunidad de todas las sociedades, en especial América Latina y el Caribe, para replantear las estrategias, programas, proyectos y acciones de la cooperación internacional en materia de los derechos humanos, particularmente de las mujeres, niñas y adolescentes. También permitirá reconocer los avances y desaciertos con la intención de acelerar el paso con aportes de todos los actores, dirigidos a eliminar la desigualdad social por razones de género, edad, etnia, discapacidad, territorios, entre otros.

En este contexto debemos ponderar el esfuerzo de la Organización de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Panamá, destinado a fomentar el diálogo de las “*Nuevas miradas desde el sector académico para la promoción de una agenda inclusiva de los derechos de niños y niñas en un marco de Cooperación Sur-Sur*”, para identificar algunas experiencias recientes sobre transferencia de conocimientos y relaciones de

intercambio entre actores académicos, en el marco de una agenda de desarrollo humano, conscientes de que no se puede seguir avanzando con la ausencia de enfoques de derechos humanos, equidad de género, justicia social y participación ciudadana.

El artículo parte de hacer una reflexión desde la realidad de los grupos vulnerables, con los nuevos actores, reconociendo la situación de vulnerabilidad de millones de niñas, niños y adolescente en América Latina y el Caribe y algunas experiencias de la Cooperación Sur-Sur, que desde las academias nos permiten identificar lecciones aprendidas y la importancia de hacer una renovada lectura de la realidad de nuestros pueblos.

Se plantea la necesidad de revisar los enfoques del desarrollo y derechos humanos, la cooperación sur-sur, reconociendo que los países desarrollados, no pueden desligarse de su responsabilidad y los efectos de las políticas económicas llevadas a cabo por los organismos financieros internacionales. En un escenario globalizado y tecnológico, con las crisis económicas y ambientales que castigan duramente a los grupos vulnerables, se impone el análisis de los problemas estructurales y culturales que caracterizan la desigualdad social en Latinoamérica.

América Latina, en principio, comparte objetivos comunes de alcanzar un desarrollo humano sustentable, con equidad de género y pleno respeto a los derechos humanos. En la búsqueda de la disminución de asimetrías entre los países desarrollados y menos desarrollados, no es negociable dejar de lado la incorporación de todos los actores sociales para el diseño e implementación de la agenda para el desarrollo.

La exitosa transferencia de conocimientos entre actores académicos, con participación ciudadana y otros actores sociales, ya cuenta con buenas prácticas y lecciones aprendidas que pueden servir de referentes en la cooperación al desarrollo y los derechos humanos.

Estas herramientas de la cooperación internacional, son una ventana de oportunidades para incidir en políticas públicas con transformaciones en la educación desde los derechos humanos, la equidad de género y la participación ciudadana, que aporten a eliminar la exclusión social y mejorar las condiciones de vida de los grupos vulnerables y su empoderamiento.

### **3.1. Fundamentos conceptuales sobre el desarrollo y los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes.**

#### **3.1.1. Conceptualización de desarrollo.**

Las concepciones teóricas del desarrollo y los derechos humanos han sido analizadas por muchos académicos importantes; es un concepto complejo que se ha venido modificando en el marco de la situación económica, política y social. De igual manera, organismos internacionales las han abordado desde distintos enfoques, tales como: crecimiento económico, dependencia, intercambio desigual, tercermundismo, sistema mundial, desarrollo sostenible, derechos humanos, género y desarrollo humano, y desarrollo participativo.

Por consiguiente, estamos ante un concepto, dinámico e inacabado, que debe adecuarse a un nuevo orden global en permanente transformación, que no puede desconocer los derechos humanos, el contexto económico, político, social, ambiental, cultural, la innovación tecnológica y la participación ciudadana de otros actores sociales.

La evolución de las concepciones del desarrollo advierte que la concepción tradicional del desarrollo se sustentó básicamente en aumento de productividad, que dio paso a nuevos enfoques de redistribución de la riqueza, para incorporar conceptos como la equidad, una mayor participación del Estado, y la necesidad de políticas sociales y

económicas que pretendían explicar las razones por las cuales persistía la pobreza, a pesar del crecimiento económico sostenido en los países.

El modelo de satisfacción de necesidades básicas plantea que existen bienes y servicios mínimos que requieren las familias y sus miembros para vivir (alimentos, vivienda, salud, empleo, educación, saneamiento y medio ambiente sano).

Las Naciones Unidas, al declarar una “Década de la mujer” (1976-1985), influyó en la divulgación del rol de la mujer en el desarrollo (MED) mediante su incorporación al crecimiento económico y social, demostrando su contribución al desarrollo y proponiendo darle mejor posición, con mayores oportunidades de capacitación y educación.

El principal objetivo es la incorporación de la mujer al trabajo y la promoción de marcos jurídicos nacionales favorables. Posteriormente se produce la transición al enfoque de género en el desarrollo (GED), que considera las necesidades diferenciadas entre hombres y mujeres en función de sus roles y responsabilidades.

El enfoque de “*empoderamiento*”, por su parte, busca potenciar las capacidades de las mujeres para lograr la igualdad con equidad de género en la distribución de bienes, el cumplimiento de sus derechos y obligaciones, así como su plena participación en la sociedad.

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional ejercieron gran influencia a mediados de los ochenta, con las políticas neoliberales. El informe del Banco Mundial de 1997 estima que el Estado debe actuar como socio impulsor del proceso de crecimiento económico y no como gestor; es decir, que en estos enfoques del desarrollo, la productividad es lo medular.

Posteriores conceptos del desarrollo dan paso a un enfoque de calidad de vida, como el de expansión de capacidades, entendida como la ampliación de derechos para acceder a bienes y servicios y un dominio de las personas sobre sus propias vidas. (Sen, 1998)

El enfoque de desarrollo a escala humana sostiene que este se refiere a las personas y no a los objetos. Qué la calidad de vida está sujeta a satisfacer sus necesidades humanas, afectando todo el contexto social. Parafraseando a (Max-Neef, 1993) las necesidades pueden desagregarse en criterios existenciales (ser, tener, hacer, estar) y axiológicos (subsistencia, participación, entendimiento, protección, afecto ocio, creación, identidad, libertad).

Sin embargo, estos conceptos de productividad, bienestar, calidad de vida, antipobreza, satisfacción de necesidades básicas, desarrollo a escala humana, entre otros enfoques; no fueron capaces de aliviar las condiciones de inequidad en la distribución de la riqueza, la desigualdad y exclusión social de millones de latinoamericanos, particularmente de los grupos menos favorecidos.

Ante esta situación, surge el enfoque de Desarrollo Humano, impulsado por el Sistema de las Naciones Unidas, que plantea el Índice de Desarrollo Humano (IDH) para medir la calidad de vida de las personas, que complementa las variables de crecimiento económico, salud, y educación.

Este índice permitiría a las sociedades conocer sus progresos y, ante los resultados, buscar estrategias para superar las limitantes de un mejor IDH, teniendo en cuenta el enfoque de los derechos humanos y, como norte, la posibilidad de brindar igualdad de oportunidades y equidad de género.

En la evolución del concepto del desarrollo han sido significativas las demandas de los distintos grupos sociales, en especial del movimiento feminista. Existen lineamientos que en estos procesos tienen vigencia, son lenguajes acordados entre los Estados y deben tenerse presentes, como la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, aprobada en 1986 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y que contempla:

- La realización de las personas en armonía con la comunidad,
- La persona como sujeto del desarrollo,
- El desarrollo para la satisfacción de las necesidades fundamentales,
- El respeto a los derechos humanos,
- La participación plena de la persona humana en la configuración de su propia realidad,
- Observar principios de igualdad y no discriminación ,
- La persona debe ser parte del proceso con autonomía individual y colectiva.

El concepto de desarrollo requiere una revisión integral a partir de las políticas que se han implementado al presente, desde un enfoque económico para generar productos, satisfacción de bienes, atención a las necesidades básicas, el desarrollo de capacidades, los que hasta ahora no han sido suficientes para reducir las desigualdades estructurales.

En el enfoque económico se dio énfasis al crecimiento del producto per cápita del país, para determinar el grado de desarrollo, equidad y atención en las necesidades básicas. No obstante, omitía otros puntos que son fundamentales en el nuevo concepto de desarrollo humano sostenible, tales como:

- La integralidad de interdependencia de todos los derechos humanos
- La equidad de género
- La igualdad de oportunidades
- La gobernabilidad democrática
- La rendición de cuentas y transparencia
- El ambiente
- Los aspectos políticos, sociales y culturales de la población
- La participación ciudadana que permita la interlocución permanente entre la sociedad y el Estado.
- Empoderamiento.

Los análisis de los informes de Desarrollo Humano, realizados por el PNUD, desde 1990 a la actualidad, (2014), en los distintos países de la región, aportan tres aspectos esenciales de los objetivos del desarrollo, que consideramos son importantes en el análisis:

- Igualdad de oportunidades para todas las personas.
- Sostenibilidad de esas oportunidades.
- Empoderamiento de las personas, de modo que participen en el proceso de desarrollo y se beneficien con él.

Por otro lado, han sido ratificados por los Estados normas internacionales y compromisos en todos los ámbitos de los derechos humanos y desarrollo humano sostenible. Un ejemplo de estos compromisos es lo acordado en la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social, celebrada en 1995, donde se planteó que el desarrollo, centrado en el ser humano se lograría en la medida en que se adoptara una agenda integral, multisectorial, con respecto a los derechos humanos.

En virtud de esta declaración, los gobiernos se comprometen en erradicar la pobreza desde un imperativo, ético, social, político y económico de la humanidad. Fue un avance significativo en el enfoque de desarrollo, donde se incorpora como parte de esta nueva visión del desarrollo, aspectos indispensables como; la democracia, la transparencia, la rendición de cuentas, los derechos humanos, la igualdad y la equidad entre mujeres y hombres y la plena participación de la mujer.

No obstante, esta visión del concepto de desarrollo no fue implementado en la región de manera integral; cada Estado decide lo que considera prioritario en su agenda de desarrollo, para alcanzar sus metas; lo que se traduce en la ausencia de indicadores aplicables a todos para medir estos aspectos y además que evalúen su cumplimiento.

### **3.1.2. Concepto de derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes.**

El concepto desarrollo y derechos humanos de los grupos vulnerables (mujer, niñez, adolescentes, minorías étnicas) está en constante transformación, por lo que el derecho al desarrollo no se puede desvincular del respeto de todos los derechos humanos.

Como sociedad hemos sido capaces de adoptar legislación en materia de derechos humanos; que en su mayoría son el resultados de históricas luchas sociales y demandas de reivindicaciones, obtenidas con sangre, sudor y lágrimas, especialmente de las mujeres, las niñas y adolescentes, que ven agravada su condición si son indígenas, afrodescendientes, discapacitadas, migrantes, refugiadas, desplazadas, víctimas de desastres, entre otras.

Entre las normas internacionales de derechos humanos se destacan las siguientes:



- ✓ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- ✓ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- ✓ Convención sobre los Derechos del Niño
- ✓ Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
- ✓ Convención internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
- ✓ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

Los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por los Estados son vinculantes, pero nuestra región aún mantiene como tarea pendiente garantizar su ejercicio a las niñas, niños y adolescentes.

Los conceptos de derechos humanos de la niñez y adolescencia responden a un proceso histórico. El siglo XX fue testigo de los importantes esfuerzos de las organizaciones internacionales y de defensa de los derechos humanos, en cuanto a promover políticas públicas, programas y acciones de protección a la infancia y adolescencia.

Es a partir del reconocimiento de esta población como sujetos de derechos que se ha logrado sentar las bases para una doctrina de protección integral de los derechos de los niños, las niñas y el adolescente, como personas y miembros de una familia y una comunidad, que por su situación de vulnerabilidad deben recibir protección especial.

UNICEF da cuenta, en distintos informes, del impacto que han tenido los principios rectores de la no discriminación, interés superior del niño, supervivencia y desarrollo, y el de participación, que contribuyeron en la comprensión de la sociedad, de estos derechos y la responsabilidad de los Estados en su cumplimiento.

Todos los derechos de la infancia tienen la misma importancia; no existe ninguna jerarquía entre los derechos humanos y los de la niñez, por estar mutuamente relacionados. No obstante, el Estado no atiende con la misma prioridad todos estos derechos, hay una tendencia de resolver con políticas focalizadas determinados problemas, desatendiendo la integralidad del tema.

Destacamos los principios de realización progresiva y no retroceso, que imponen un deber constante y continuo para que los Estados den pasos enfocados, de la manera más eficaz y expedita posible. (Un cambio transformativo para la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres, 2013).

Según la Convención sobre los Derechos del Niño, se entiende que “niño” es todo ser humano menor de 18 años, que por su falta de madurez física y mental necesita de protección y cuidados especiales, tanto antes como después del nacimiento. Esta concepción es amplia, con independencia de los rangos de edad, es decir, que contempla la obligación de los Estados de invertir en la primera infancia, que había quedado relegada de las agendas públicas, ante el debate si el no nacido era sujeto de protección, y que recientemente cobra vigencia al develar todas las implicaciones que tiene para su futuro y la sociedad, la violación de sus derechos.

Desde la academia y la sociedad civil se debe prestar especial atención a la conceptualización de los derechos de la niñez, para revelar la

importancia de los principios generales consagrados en el concepto de derechos humanos, en cuanto a la indivisibilidades e interdependencia de estos derechos, o corremos el riesgo de quedarnos en algunos de los principios establecidos en la Convención de la Niñez, como el de interés superior y protección, y en el debate, nos olvidamos de su integralidad.

Coincidimos con Bustelo, al señalar que *“todos los derechos de los niños/as y adolescentes son derechos sociales, en el sentido que su garantía es esencialmente política y por lo tanto corresponde a toda la sociedad implementarla”*, (Infancia en Indefensión, 2005 pág. 69). Es decir, que el cumplimiento de todos los derechos de las niñas, niños y adolescentes pasa a ser una responsabilidad de toda la sociedad, convirtiéndose en un bien social y público.

Un concepto de derechos humanos de la niñez y la adolescencia debe incorporar los principios que le son propios, y todos aquellos que se contemplen en materia de derechos humanos, y que permitan la protección integral de sus derechos, donde toda la sociedad debe ser partícipe y artífice de su cumplimiento y garantizar a la niñez como titular de los derechos, su participación activa con respeto a su dignidad.

Forjar un concepto de cooperación al desarrollo con derechos humanos es una oportunidad para la región de América Latina y el Caribe. Siempre y cuando no dependa de las agendas políticas o económicas de los países desarrollados, sino que surja desde la realidad de las personas y los pueblos; que tenga como finalidad la justicia social, mejorar las condiciones de vida de todas las personas, empoderarlas, eliminar la desigualdad de género y la violación a los derechos de la niñez y la adolescencia, para ubicar a las personas como protagonistas de su destino.

En este sentido, debemos darnos cuenta de la responsabilidad de los nuevos actores sociales de ser agentes de cambio, de manera que los Estados adopten en la nueva agenda de la cooperación internacional, una concepción del desarrollo y los derechos humanos de la niñez y la adolescencia desde una visión holística y ética; desde la realidad social, cultural, económica, política, ambiental, de género, etnia, condición generacional, de pleno respeto a la autonomía de las personas. Este concepto del desarrollo humano sostenible, debe incorporar los derechos humanos, la justicia social, el análisis de género, democracia participación ciudadana, gobernabilidad, rendición de cuentas y la transparencia.

No menos importante es que esta construcción colectiva, incorpore las responsabilidades globales, regionales y nacionales del desarrollo humano y los derechos humanos, así como el rol de todos los actores sociales; incluidos el Estado, las agencias de cooperación internacional, las academias, los medios de comunicación social, la sociedad civil, la familia, la comunidad, y las estructuras institucionales creadas para revertir las desigualdades sociales y promover estos derechos.

Como afirma Arriagada, *“la desigualdad es una de las características principales de la región latinoamericana, que se expresa en el acceso diferente a los recursos según el origen socioeconómico, el género, la etnia, la localización espacial, y la edad. Ante su persistencia, es preciso reorientar los patrones de desarrollo de América Latina, en torno a la equidad, en un marco de derechos ciudadanos y gobernabilidad”* (Arriagada, 2007 p. 33)

Se propone un nuevo pacto social de derechos humanos para el bienestar de todas las personas, con sentido integrador y universal, que abarque su quehacer individual y colectivo.

### **3.1.3 Precisiones sobre las transferencias de conocimientos entre actores académicos.**

La reducción de la ayuda al desarrollo, así como el retiro gradual de donantes, son circunstancias que hacen cada vez más importante la transferencia de conocimientos; sin embargo, es necesario responder algunas preguntas: ¿Qué es la transferencia de conocimientos? ¿Qué entendemos por conocimiento?, ¿Cuál es la relevancia de la transferencia de ese conocimientos en el desarrollo?

Lo anterior implica reflexionar sobre el concepto, a la vez identificar quién hace la transferencia del conocimiento, sus contenidos. A esto le sumamos el papel del Estado en la generación de los conocimientos científicos y tecnológicos; sin mencionar las regulaciones y normativas nacionales e internacionales para su divulgación, que están condicionadas por quién brinda el financiamiento, produciendo los acuerdos de derechos de autor, registros de patentes o licencias de comercialización.

En la década de los 90 los procesos de transferencia eran definidos desde la tecnología, relacionados en gran medida con aspectos materiales. Posteriormente surge el concepto de transferencia de conocimientos, que no solo se aplica a la tecnología, sino que incorpora el conocimiento generado por las ciencias sociales y humanas.

Entre las nociones más generalizadas se define como un proceso de colaboración mediante el cual se trasmite el conocimiento de una persona a otra, que debe apropiarse de los mismos y hacer las adaptaciones a su propio conocimiento, mediante una serie de actividades entre el proveedor del conocimiento y el receptor, con la participación de facilitadores y beneficiarios.

Cuando hablamos de transferencia de conocimientos, debemos tener presente que el concepto del conocimiento que nos referimos en la transferencia es amplio; abarca lo tecnológico, científico y las nociones culturales o ancestrales; con independencia de la fuente de financiamiento o el lugar donde se realice (universidades, centros de investigación, industrias, instituciones de defensa o militares, fundaciones, organizaciones de sociedad civil).

La transferencia de conocimiento se ha problematizado e implementado de forma distorsionada, muchas veces confundida con la divulgación; en la nueva agenda es necesario hacer mayores precisiones o adoptar pautas mínimas, identificar las prioridades del conocimiento que van a estar implicadas en este proceso, que garanticen las transformaciones que el desarrollo humano debe atender, los nuevos actores, sus objetivos, quiénes se benefician, qué metodología y herramientas se utilizarán, quiénes coordinan o tienen la responsabilidad del seguimiento, evaluación y sistematización, la rendición de cuentas; así como las acciones que posibiliten la sostenibilidad de este proceso y la divulgación de resultados.

Lo primero que tenemos que dejar sentado es que la academia es la principal institución con la capacidad de crear, transferir y transmitir el conocimiento, por lo que su presencia en la toma de decisiones de las agendas es esencial.

Otro de los aspectos que ha de considerarse es la articulación del sector privado con la academia. Es necesario incentivarlo para que inviertan cada vez más en la investigación y gestión del conocimiento; aunque la finalidad de las empresas es que el conocimiento sea transformado en productos y servicios para el mercado. El Estado debe ser parte de esta tríada para establecer parámetros, de forma que el conocimiento producido no sea excluyente y se mantenga el enfoque de derechos

humanos, que posibilite apostar a un conocimiento transformador, no únicamente el que genere riqueza.

Estos vínculos e incremento de acuerdos con las universidades para la investigación deben incidir en la cultura institucional, donde los académicos, no solamente tengan como finalidad la formación de profesionales, sino también la creación y transferencia de conocimiento. En este sentido, el Estado debe propiciar que esa generación del conocimiento esté insertada en la estrategia de desarrollo del país.

La transferencia del conocimiento no solo incluye el científico o tecnológico, además incorpora la cultura o prácticas ancestrales. Es en la transferencia del conocimiento como proceso complejo e individual, que se crea conciencia, que se produce transformación. Al tomar en consideración que se requiere contar con aportes de la academia creando metodologías para facilitar ese conocimiento a los grupos vulnerables. En este sentido, la metodología no puede ser rígida ni universal, sino que tiene que ser construida por los hombres, en su calidad de sujetos cognoscentes, capaces de transformar su realidad (Freire, 1972).

Existen distintos modelos de transferencia de conocimientos en la tecnología, como el lineal o dinámico; el de triple hélice, o el asiático o (*Catch Up*), que han sido aplicados por las universidades y empresas. (Un acercamiento al concepto de transferencia de la tecnología en las universidades y sus diferentes manifestaciones, 2006.)

En el primero, se produce un proceso lineal de etapas, que va desde la universidad a la empresa; inicia con el descubrimiento científico, continúa con la declaración de la invención, evaluación de la invención, patentización, negociación de licencia y obtención de la licencia. Se plantea que este modelo no reconoce la complejidad de esta transferencia de conocimientos.

En países desarrollados como Estados Unidos, existen toda una serie de normativas para promover las investigaciones y financiar proyectos con las universidades, cuyos descubrimientos quedan en manos de las empresas con alguna participación de las universidades o institutos de investigación. Hay toda una valoración que debe hacer la universidad frente al tradicional enfoque público de la transferencia de conocimiento como bien público para la sociedad; en estos casos, el conocimiento se convierte en una mercancía.

En el modelo dinámico se incorporan aspectos formales e informales para la transferencia; la comercialización, la difusión, la incorporación de recursos humanos y tecnológicos, capacidades en la organización como sistema de incentivos a la investigación y capacitación para la comercialización.

En el modelo triple hélice participan tres actores: Universidad, Estado y Empresa, en un primer momento el Estado asumía el rol protagónico, posteriormente evolucionó a lo que se le llamo triple-hélice II, de transferencia tecnológica, donde las instituciones respetan sus competencias delimitadas y se relacionan entre sí, y finalmente se avanza en el modelo III, donde las instituciones asumen funciones de las otras; así se establecen centros de investigación en instituciones del Estado, en las empresas y las universidades.

En el modelo *Catch Up*, o asiático, se da un proceso de imitación y captación de conocimiento creado por terceros países, para mejorar esa tecnología y crear nueva. Tanto Corea como Japón han sido los países que más han utilizado este modelo, para lo cual se invirtió en la educación creando capacidades para absorber la transferencia de conocimientos tecnológicos; facilitado con reformas en las políticas educativas en las universidades, y establecer medidas por parte del Estado para proteger y fortalecer las capacidades de las empresas en las transferencias tecnológicas.



Por otro lado, cuando se habla de conocimiento, debemos tener presente a la epistemología o teoría del conocimiento, que es la rama de la filosofía que estudia las posibles formas de relación entre el sujeto y el objeto. Se trata por lo tanto del estudio del conocimiento, la función del entendimiento propia de la persona, pero sin dejar de reconocer la importancia tanto del conocimiento técnico, como del práctico.

No existe una única definición de “conocimiento”; existen muchas perspectivas, atendiendo su función, fundamento, y su enfoque como problema filosófico o de la ciencia. *“La más generalizada es definirlo como el conjunto organizado de datos e información que permiten resolver un determinado problema o tomar una decisión (conocimiento “accionable”)”* (Roldán, Velásquez, 2015).

En lo que corresponde al conocimiento directo vale señalar que *“se ha establecido la diferenciación entre dos tipos de conocimiento directo: el sensorial y el intelectual (intuición sensorial e intuición intelectual) que en las teorías metafísicas se contraponen de manera tajante uno a otro. Hasta Kant, el conocimiento directo sensorial se consideraba siempre como un saber experimental por su fuente. Kant afirmó que aparte del conocimiento directo de procedencia experimental, existen formas de conocimiento directo sensorial (espacio y tiempo) anteriores a toda experiencia (apriorísticas)”*. (Rosental, y otros, 1965 pág. 82)

Podemos hablar de dos tipos de conocimiento relacionados con el desarrollo: el técnico y el práctico; siendo responsabilidad de la academia poder encontrar un equilibrio entre ambos. Un conocimiento técnico de información e ideas, que es parte de su razón de ser y el otro de las capacidades de generar conocimiento y de ponerlo en práctica. Se trata de un conocimiento, por un lado, de entender y aprender y, por el otro, de transformar realidades.

En el sentido más amplio del término, el conocimiento es la posesión de múltiples datos, interrelacionados, que pueden ser de carácter científico, tecnológico, moral, cultural o ancestral. En esta noción debe enfocarse la academia, en una nueva agenda al desarrollo y derechos humanos, que incorpore nuevos actores y la participación ciudadana.

Es otras palabras, el concepto de conocimiento para la transferencia al desarrollo va más allá del conocimiento científico. Es así que las tradiciones culturales y ancestrales, comunes en nuestra América indígena y afrodescendiente, constituyen un tipo especial de conocimiento diferente al conocimiento científico; un saber que tiene sus propios métodos de comprobación desde la realidad y la práctica cotidiana, como creencias dentro del entorno social y cultural y obtenido como experiencia acumulada, recibida y transmitida entre generaciones.

En la historia de la humanidad, el conocimiento y las ciencias estuvieron ligados al poder; en la antigüedad a la nobleza y, de manera especial, a los sacerdotes, tanto en las culturas orientales como posteriormente en Grecia y Roma. En la época contemporánea y en la actualidad, los conocimientos tienen un importante papel político y económico, incluso militar; y los medios masivos de comunicación social también se suman al uso del conocimiento como fuente de poder.

Existen muchos ejemplos de cómo se ha tratado de ocultar los avances de las ciencias y el conocimiento, entre ellos la suerte de Galileo, que luchó por su creencia en la ciencia; Giordano Bruno fue quemado en la hoguera y, en nuestro tiempo, grandes corporaciones controlan los procesos de investigación científica y tecnológica, y las publicaciones, anteponiendo sus intereses económicos al bienestar de la humanidad.

La transferencia de conocimiento entre actores académicos debe tener entre sus objetivos poner en manos de las personas ese poder, para que

sea protagonista de su propio desarrollo. Es una actividad relevante a través de la cual se comparte información, herramientas, experiencias, y otras formas de conocimiento, entre personas, comunidades, regiones, y países. Es una vía para fomentar el desarrollo entre países, que se facilita en el contexto de la globalización y las nuevas tecnologías de información y comunicación.

El conocimiento, con enfoque de derechos humanos, cada vez más es un recurso imprescindible para el desarrollo. Aunado a lo anterior, propicia modelos de gestión y relacionamiento basados en asociaciones o redes del conocimiento, pero lo más importante, es que empodera a las personas para mejorar la calidad de vida y de la democracia en nuestras sociedades.

Para el Sistema de Naciones Unidas, el intercambio de conocimiento constituye una modalidad dentro de la amplia gama de la Cooperación Sur-Sur, lo que conlleva un intercambio de modelo de desarrollo y soluciones, los cuales han sido probados en uno o varios países, y pueden ser transferidos a otros (PNUD, 2011 pág. 9)

El conocimiento es un factor determinante en general para el desarrollo, pero la utilidad y pertinencia de la transferencia e intercambio, depende muchas veces del contexto y de las interrelaciones que existen entre actores.

En estos tiempos de una sociedad de la información y el conocimiento, debemos tener claro que el conocimiento es parte de nuestra cotidianidad, no se puede hablar de cultura moderna, sin que estén presentes la ciencia y la tecnología; por tanto, para que en la agenda pública se inserte la importancia de la transferencia del conocimiento con criterios de rigurosidad científica, es necesario debatir el tema, proponer y establecer sinergias y agendas de coordinación permanente de las

academias y los medios de comunicación social, para adoptar estrategias metodológicas para que este conocimiento se divulgue y llegue a todos, de modo que las formas en que la información científica se transmiten no generen desconfianza a los ciudadanos, al considerar que los medios no tienen las competencias del conocimiento especializado para orientar a las personas, o que ese conocimiento científico no le reporta ningún beneficio.

Hay que socializar el conocimiento científico; un camino es dotar a los comunicadores y periodistas de las capacidades para transmitir ese conocimiento. Los medios de comunicación social pueden sensibilizar y orientar a la población sobre la importancia que reviste el trabajo académico para la sociedad.

En el proceso de comunicación, intervienen un emisor, un mensaje y un receptor, En la producción de conocimientos de las ciencias naturales o sociales, se utiliza el método científico, pero existe un punto de encuentro, con la comunicación del conocimiento; las personas, por cuanto la razón de la búsqueda del saber científico y de las ciencias sociales es la comprensión de todos los problemas, guiados por valores y principios del bien común; entonces, las personas no pueden ser considerados solo como simples receptores

Hay que hacer la distinción entre la transferencia de conocimientos, con divulgación de conocimiento, generalmente existen confusiones. No se trata de que la academia asuma el rol de los medios de comunicación, pero es responsable de orientar en la formación de estos profesionales y en los contenidos de la información y programas.

En la transferencia de conocimientos, las academias colaboran entre sí, o con otros actores para contribuir en la adaptación de los resultados de su experiencia de acuerdo a las necesidades. En este proceso, los

profesionales de los medios de comunicación de masas son un gran aliado en materia educativa, ya que cuentan con la posibilidad de penetrar de manera masiva en los hogares de la gran mayoría de la población, para facilitar esa transmisión de conocimientos, no solo para la población adulta, sino en los niños, niñas adolescentes y jóvenes.

Sin embargo, no existe un trabajo articulado de las academias con los medios de comunicación social en las agendas de desarrollo humano, traduciéndose en un recurso poco utilizado.

Además desde la academia, se debe ofrecer orientación técnica sobre los contenidos relevantes de las investigaciones, para que los comunicadores sociales como expertos en el tema, adapten el conocimiento producido a un lenguaje sencillo, con enfoque de derechos humanos, que facilite la apropiación de este conocimiento por parte de la población.

La transferencia de conocimientos sigue siendo una modalidad pertinente y útil en una agenda de cooperación al desarrollo, y derechos humanos; es un proceso interactivo, interno y externo a la institución, combina distintas capacidades y recurso, debe ser intramuros y extramuros y tomar en cuenta los contextos sociales, las condiciones de su entorno, debe estar orientados a resolver necesidades de la población y de la sociedad.

Para que exista una transferencias de conocimiento que incida en las cambios estructurales que erradiquen cultura y prácticas discriminatorias y de inequidad social en nuestros pueblos, la academia debe asumir nuevos roles, no puede quedar inmersa en una agenda de desarrollo sujeta a las ideas e intereses neoliberales; su autonomía y legitimidad se basa en propuestas holísticas, formación de docentes y discentes desde el enfoque de derechos humanos y la solidaridad; que

atienda con prioridad los problemas de los grupos vulnerables, y su empoderamiento.

Desde el quehacer educativo y científico, la academia está llamada a promover en las políticas de cooperación al desarrollo humano, se incorporen en sus ejes prioritarios, un serio compromiso con la protección de los derechos humanos y una educación para la igualdad con equidad de género.

La academia debe estar orientada a fortalecer sus capacidades de generar nuevo conocimiento, investigación, tecnología y desarrollo desde la construcción colectiva, la divulgación de sus buenas prácticas y no renunciar a su esencia de ser conciencia crítica de la nación.

### **3.2. La transferencia de conocimientos y relaciones de intercambio entre actores académicos, en materia de derechos humanos: experiencias recientes y lecciones aprendidas.**

Los programas y estrategias de cooperación para el desarrollo y derechos humanos en América Latina y el Caribe, responden a la preocupación de los Estados, los organismos internacionales, las organizaciones de la sociedad, la academia y la ciudadanía, de mejorar la situación de desigualdad de los grupos que viven en situación de mayor vulnerabilidad.

América Latina y el Caribe han enfrentado, en distintos periodos históricos, violaciones a los derechos humanos, donde los más vulnerables son las mujeres, niñas, niños, adolescentes, indígenas, afrodescendientes, personas con capacidades especiales que se agrava cuando se es víctima de violación de derechos humanos, trata, prostitución y pornografía infantil, explotación comercial, trabajo infantil, violencia, abuso y maltrato, discriminación étnica y racial, entre otras.

Según estimaciones, 40 millones de niñas, niños y adolescentes menores de 15 años en América Latina sufren violencia, abusos y abandono en la familia, la escuela, la comunidad y la calle. (CEPAL; UNICEF; 2014).

La situación de desigualdad social de las mujeres, niñas, niños, y adolescentes, debe pasar de la formalidad legal, a un compromiso real, explícito en las agendas de desarrollo de los Estados. Son diversos documentos, que reiteradamente dan cuenta de la responsabilidad de los Estados, de cumplir sus compromisos con los derechos humanos y para eliminar la discriminación contra la mujer, las niñas y adolescentes la pobreza y desigualdad.

Las Conferencias de la Mujer de América Latina y el Caribe, de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), han promovido importantes diálogos y alcanzado consensos (Quito, México, Brasilia, Santo Domingo), con la finalidad de promover políticas públicas que logren las autonomías políticas, económicas y físicas para las mujeres, y eliminar las causas estructurales de la desigualdad entre hombres y mujeres.

El Banco Mundial analiza la pobreza, quiénes son los pobres, dónde están, y cómo las políticas públicas tendrán que cambiar para poder asistirlos de manera más efectiva. Se plantea que las políticas sociales y el desarrollo regional deben ir de la mano, reconociendo variaciones significativas entre y dentro de los países, que la pobreza es un fenómeno tanto urbano, como rural, a pesar de que las mayores tasas de pobreza crónica se encuentran en las áreas rurales. Uno de cada cinco latinos, solo conoce la pobreza. (Vakis, y otros, 2015)

Adicional, señalan que *“probablemente el crecimiento económico por sí solo, ya no es suficiente para sacar a los pobres crónicos de la*

*pobreza, pero otras políticas si pueden hacerlo.” (Vakis, y otros, 2015 pág. 8)*

Frente a esta realidad se impone como tarea impostergable el debate conceptual, tarea que permita desligarnos de los enfoques económicos neoliberales, hacia un enfoque integral basado en los derechos humanos, con amplia participación ciudadana

El intercambio de experiencias y transferencias de conocimientos desde la academia, en especial entre los teóricos latinoamericanos; es relevante para el análisis de nuestra realidad; para ello es necesario destinar recursos y esfuerzos para divulgar los hallazgos de las investigaciones multidisciplinarias que orienten a los tomadores de decisiones, para llevar delante políticas públicas y enrumbar la cooperación internacional al desarrollo, que permitan eliminar las causas estructurales de la desigualdad y la pobreza.

La globalización y los avances científicos y tecnológicos producen transformaciones profundas y aceleradas, donde las academias deben hacer un mayor y mejor uso de las transferencias de conocimientos y las innovaciones, para potenciar el conocimiento y sus capacidades que le permita contribuir a resolver diversos problemas Estados.

El concepto de transferencia que apostamos, debe permitir crear, sistematizar y transmitir conocimientos que permitan resolver los múltiples problemas que aquejan a las personas y pueda empoderarlos, con la participación de amplios sectores y del Estado.

Se ha dedicado más esfuerzos en analizar lo referente a la divulgación y a quien compete hacerlo, en este sentido valga reiterar que comunicar o divulgar el conocimiento científico, gira en torno a dar a conocer la información generada; se requiere de la intervención de la academia



como proceso previo, generando instrumentos para que el conocimiento que se comunica, tenga un lenguaje accesible y comprensible a las personas, se trata de crear las condiciones para que esta función se realice con rigor científico.

Otro aspecto es que la sociedad y el Estado asumen como principal rol de las academias los temas educativos y la formación de los profesionales, y aunque el ámbito de la transmisión del conocimiento es propia de la labor del académico, aunque no exclusiva, está ausente en la elaboración de las metodologías de las áreas de las ciencias, la tecnología o la práctica del conocimiento que se quiere transmitir. Hemos creído que para resolver esta ausencia basta con contratar “expertos” que de modo alguno suplantando la garantía de la rigurosidad científica de la academia.

En tal sentido, estas falencias de la cooperación al desarrollo pueden superarse en una nueva agenda, que incluya a las universidades en la construcción e implementación de las estrategias y políticas públicas de la cooperación al desarrollo humano, e incorpore la visión holística y con enfoque de derechos humanos.

En atención a esta realidad, hemos identificados cinco problemas básicos que enfrentan las academias para llevar adelante la transferencia de conocimientos y relaciones de intercambio entre actores académicos, que es patente cuando vemos las experiencias entre actores académicos, en una agenda de cooperación internacional:

1. Ausencia de la Academia como actor relevante en la elaboración de las políticas y planes de cooperación Internacional del Estado
2. Falta de equipos especializados en la temática y recursos para la investigación

3. Débil cultura institucional para realizar programas de transferencia de conocimientos
4. Insuficientes instrumentos para diseñar, evaluar, monitorear y sistematizar los programas
5. Limitadas herramientas metodológicas para la divulgación de los conocimientos en las distintas fases.

El primer problema de las academias, para incorporar una agenda permanente de intercambio de experiencias y transferencias de conocimientos, entre ellas, es ser parte de la construcción de la política de cooperación internacional del Estado. Al estar ausente de esta elaboración, no se puede orientar en identificar los temas y ejes estratégicos, ¿Para qué? ¿Quiénes son los actores? ¿A quiénes beneficia y cómo impacta?

La escasa o nula participación de la academia, en los planes y políticas de desarrollo económico y social del Estado, no ha permitido el reconocimiento de las capacidades de las academias como actor de primer orden en el diseño, ejecución, implementación y evaluación de las políticas de Cooperación Sur-Sur, en cuanto a las estrategias para fomentar las transferencias de conocimientos, potenciar las capacidades del recurso humano de los países, garantizar los derechos humanos de la población y ofrecer mayores oportunidades de empoderamiento.

En segundo lugar, la falta de recurso humano especializado en programas de cooperación internacional con enfoque de derechos humanos; y la falta de estrategias y recursos para promover las investigaciones, son otro de los problemas, que dan cuenta de una institucionalidad, que no genera las competencias para llevar adelante todo un proceso; como relaciones interinstitucionales, diseñar propuestas, sistematizar

experiencias, elaborar metodologías para la transmisión y comunicación del conocimiento.

Dotar a las academias de estas fortalezas requiere generar capacidades y establecer como prioridad la producción y transferencia de conocimiento para mejorar la vida de la población en vulnerabilidad; pero también estrechar relaciones con otros sectores para que la gestión del conocimiento tenga un impacto desde el ámbito público a toda la sociedad.

En tercer lugar, debemos superar una cultura institucional de trabajar los programas y proyectos focalizados, o como responsabilidad de las unidades de cooperación internacional, centros de investigación o especialistas que los proponen y no como una estrategia de desarrollo humano del país; hay que hacer una reflexión que nos permita acercar visiones y acordar mecanismos hacia un trabajo interdisciplinario e interinstitucional, que facilitan el éxito de cualquier iniciativa que se quiera llevar adelante.

En otras palabras deben establecerse condiciones favorables, como conformar equipos técnicos, obtener el respaldo institucional para hacer de la cooperación internacional para el desarrollo humano sostenible, una práctica cotidiana de la vida universitaria, en alianza con otros actores y la participación ciudadana de los grupos vulnerables que queremos beneficiar.

La globalización también ofrece excelentes oportunidades para la transferencia de conocimientos e intercambio de experiencias con actores sociales privados, que no se están aprovechando. Hoy las aulas virtuales son espacios tecnológicos de transmisión de conocimientos, con la posibilidad de nuevas y más amplias interacciones entre academias.

En cuarto lugar, y no menos importante en materia de transferencia de conocimientos en la Cooperación Sur Sur, es la falta de instrumentos de monitoreo y evaluación. En este aspecto, la academia puede ser de gran apoyo a los Estados para superar estas dificultades y elaborar herramientas para sistematizar y dar seguimiento a la ejecución de los programas, y de esta forma identificar los impactos de estas iniciativas.

En quinto lugar se encuentra la necesidad de generar herramientas metodológicas para divulgar el conocimiento, para el cientista social que lo crea, como para los comunicadores o periodistas, responsables de informar sobre estos conocimientos a la población; tanto en los medios de comunicación social tradicionales, los tecnológicos y las redes sociales. Se necesita que en la comunicación a la población de los conocimientos, se tome en cuenta el uso de un lenguaje técnico-científico sencillo, que permita una aplicación práctica.

Previo a la elaboración de mecanismos que propicien las transferencias de conocimientos, debemos analizar las capacidades que debemos generar en los demás actores sociales, particularmente la sociedad civil y los medios de comunicación social, y cuáles son las herramientas metodológicas estratégicas para que la transferencia de conocimiento e intercambio, esté al alcance de todos, particularmente de los grupos vulnerables.

A pesar de que el debate académico es permanente, en la mayoría de las veces se queda intramuros, o solo se divulga entre centros de investigación y agencias; es un tema que debe superarse. Posiblemente esta sea una de las razones que ha invisibilizado su rol en la sociedad y los gobernantes no tomen en cuenta a los académicos, sus contribuciones, nuevos enfoques científicos y propuestas sobre los problemas que aquejan a la población.

Existen muchas formas de lograr la transmisión de conocimientos desde las universidades a la sociedad de manera informal a través de debates, foros, reuniones, informaciones o formales, como entrenamientos, prácticas profesionales, consultorías, asesorías, publicaciones científicas.

Los diálogos entre actores académicos han venido generando algunos consensos frente a los temas que nos preocupan en la cooperación al desarrollo. Se han realizado foros de expertos internacionales en análisis sociopolítico y responsables de políticas públicas. Por ejemplo, en el Encuentro Internacional “La pobreza un problema de Todos” se planteó :“...es imperativo también mejorar la efectividad de la cooperación internacional, obviamente es muy difícil mejorar esa cooperación si nosotros no somos un cliente inteligente, sino tenemos una razón por lo cual queremos esta cooperación, no simplemente en los montos de la cooperación sino efectivamente en que estamos logrando tenemos muy pocas instancias de evaluación de toda la plata que hemos invertido que haga un examen de las inversiones públicas en materia de combate a la pobreza”. (Beteta, 2005 págs. 72-73)

La inclusión de actores académicos en una agenda para el desarrollo con enfoque de derechos humanos en materia de cooperación internacional, debe contribuir a eliminar la desigualdad social, teniendo presente que, “...el análisis de la desigualdad no debe desligarse del conjunto de las particularidades y significados que se construyen en cada sociedad donde intervienen factores económicos, culturales, políticos, de ciudadanía, globalización, mercados, poder del Estado y la Democracia”. (Desigualdad Social: Una lectura desde la teoría de sistemas y elección racional, 2010 pág. 100)

Nos encontramos frente a un dilema como sociedad; continuar postergando el cumplimiento de la legislación internacional en materia de

derechos humanos para las niñas, niños y adolescentes, y la adopción de políticas públicas, o asumir con la responsabilidad que nos corresponde, un papel protagónico para transformar las condiciones infrahumanas que viven millones de niñas y niños, que esperan seamos capaces de romper la cadena generacional de la pobreza para poder ejercer sus derechos, desarrollar sus capacidades, habilidades, y disfrutar en igualdad de condiciones a los beneficios del desarrollo con equidad.

Se impone lograr un nuevo escenario ético, de confianza y respeto en la cooperación internacional para el desarrollo humano sostenible con equidad de género, que debe ser una prioridad en todos los planes que adopten los Estados, y en las políticas públicas desde las necesidades diferenciadas de todos los grupos vulnerables.

Consideramos que ha faltado la participación de las academias para transmitir las bondades de las transferencias de conocimientos e intercambio de experiencias y su importancia para mejorar las condiciones de vida de la gente y resolver sus necesidades prácticas y estratégicas, lo que evidencia que no es suficiente solo informar, hay que acercar a la gente ese conocimiento.

En (OCDE, 2008), se estableció una clara conexión con los Objetivos del Milenio al señalar que los mismos incrementarán el impacto de la ayuda para reducir la pobreza y la desigualdad, acelerar el crecimiento y agilizar el cumplimiento de sus objetivos. Con la finalidad de aumentar su cantidad, calidad y eficacia de la ayuda se establecieron 5 compromisos:

- Apropiación de las políticas de desarrollo por parte de los países socios.
- Alineamiento de los países donantes con las instituciones y las estrategias de los países socios.

- Armonización y la transparencia de las acciones de los países donantes para que sean más eficaces.
- Gestión orientada a resultados, para mejorar la toma de decisiones y sus logros.
- Rendición de Cuentas mutua para lograr resultados de desarrollo.

En el Acuerdo de París se determinó que el Estado es el principal actor y la eficacia de la ayuda apuntaba al cumplimiento de los ODM, pero no prioriza el tema de género, a pesar de ser parte de estos objetivos, esta situación explica de alguna manera por qué está en gran medida ausente en las agendas de cooperación al desarrollo.

Cuando nos referimos a género enfocamos la gama de roles, relaciones, características de la personalidad, actitudes, comportamientos, valores, poder relativo e influencia, socialmente construidos, que la sociedad asigna a ambos sexos de manera diferenciada, término atravesado por otras categorías sociales, como la etnia, la pertenencia a una clase social, condición, territorio, que limita el pleno desarrollo y participación de las mujeres en la sociedad y su reconocimiento real de sus derechos; como se ha venido planteando por los movimientos de mujeres; la perspectiva de género en el desarrollo, implica una voluntad política de lograrla igualdad real entre ambos sexos y el empoderamiento de la mujer.

También en (OCDE, 2008), se reconoce la importancia que tienen otros actores (gobiernos locales, organizaciones civiles, institutos de investigación, academias, sector privado, y un mayor protagonismo de la población, pero persiste la idea del desarrollo basado en el crecimiento, que continúa con Busán.

La posibilidad de participación ciudadana y de la sociedad civil en temas tan relevantes para la sociedad, ha permitido contribuciones desde sus visiones y experiencias; esta sinergia es una apuesta acertada para encontrar soluciones prácticas a problemas difíciles.

El compromiso en esta nueva agenda es romper estas concepciones al desarrollo, que han demostrado ser un fracaso, y establecer de manera explícita el compromiso con la protección de los derechos humanos, la igualdad de género, el medio ambiente, el empoderamiento de los grupos vulnerables, la transparencia y rendición de cuentas, la participación ciudadana, la incorporación y fortalecimiento de los nuevos actores sociales en el ámbito individual y colectivo y la democracia.

En la Cooperación Sur–Sur al desarrollo, la transferencia de conocimientos en temas de los derechos humanos y la democracia participativa se convierten en ejes fundamentales en la formación de una ciudadanía sustantiva y en el empoderamiento de grupos vulnerables. No tenemos “que inventar la rueda”, en las universidades podemos identificar y adoptar las buenas prácticas de formación docente en la educación en y para los derechos humanos en América Latina.

Estos criterios internacionalmente aceptados son ampliamente comentados por (Construcción de criterios para la identificación, selección de buenas prácticas de formación docente en derechos humanos, 2011), y son orientadores para identificar buenas prácticas en la formación en derechos humanos, a saber:

1. Posicionamiento transformador frente a la realidad nacional.
2. Propuesta transformadora en y para los derechos humanos.



3. Formación docente integral. La formación en derechos humanos es multidimensional.
4. Calidad con equidad.
5. Gestión en sus distintas expresiones (preparación de docentes, técnicos, la comunicación e interacción entre actores, su compromiso y responsabilidad, recursos y apoyos para lograr gestión política, técnica y pedagógica)
6. Participación, los procesos educativos y buenas prácticas de formación docente requieren de la apropiación de todos los actores, su presencia e intervención, es esencial.
7. Acompañamiento y evaluación.
8. Sostenibilidad.
9. Referencia solidaria (compartir experiencia, conocimientos y saberes).

Los problemas antes mencionados de las universidades en materia de transferencia de conocimientos, restringe la posibilidad de explorar distintas áreas del conocimiento y las experiencias interuniversitarias de intercambio y transferencias de conocimientos, se han concentrado en contribuir al estudio, la investigación, la enseñanza y la difusión de los principales temas relativos al desarrollo humano, pero sin lograr los impactos esperados en la sociedad.

El Observatorio de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Universidad de Valladolid (OCUVA), es un ejemplo por su dedicación a la investigación, divulgación, enseñanza y promoción de la Cooperación al Desarrollo con otras universidades de Castilla y León;

así como del desarrollo de los países susceptibles de recibir ayuda en concepto de Cooperación al Desarrollo, con el apoyo de la AECID, y los municipios.

Hay iniciativas interesantes de transferencia de conocimientos e intercambio, que no están sistematizadas y con poca divulgación; a pesar que en la mayoría son en las áreas tradicionales de formación, capacitación y educación; es un problema que debe ser atendido por las academias, como parte importante de la sostenibilidad de los procesos y para evaluar impactos.

La academia debe tener un rol más protagónico y estar presente en los planes de cooperación al desarrollo, y no apostar solamente a las relaciones tradicionales de formación, que no deja de ser necesario y pertinente, pero priva a la población de su contribución.

Lo anterior no es óbice para continuar fortaleciendo áreas importantes dentro de las academias para promover los derechos humanos, que lamentablemente aún no se han consolidado en los contenidos curriculares. Con este propósito se sugieren temas de experiencias exitosas para la transferencia de conocimientos en las academias:

1. Educación en el desarrollo y los derechos humanos para todos los niveles educativos y en las redes sociales
2. Observatorio de cooperación universitaria al desarrollo humano y los derechos humanos de la niñez y adolescencia
3. Programas y becas de movilidad en cooperación al desarrollo humano
4. La creación de capacidades para la investigación y el desarrollo tecnológico

5. Voluntariado universitario para la promoción de los derechos humanos y género
6. El fortalecimiento institucional de los sistemas científico-técnicos y de comunicación para la promoción de los derechos humanos.
7. La creación o fortalecimiento de los Institutos Universitarios de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres
8. La generación, difusión y transferencia de conocimientos y tecnologías en problemas críticos para el desarrollo humano sostenible y la equidad de género
9. Fondos de cooperación internacional para la formación de docentes y líderes(as) y promotores (as) comunitarios en derechos humanos de la mujer, niñez y la adolescencia
10. Formación especializada en cooperación internacional para el desarrollo y la comunicación

Hay que promover no solo la generación de conocimientos, sino su sistematización y transferencia para compartir y divulgar los avances alcanzados que permitan brindar soluciones a problemas comunes y persistentes como la discriminación, la violencia de género, pobreza y la desigualdad que afecta principalmente a los grupos que viven en mayor vulnerabilidad en nuestra región y aquellas que afectan a las niños, niñas y adolescentes del cual da cuenta los informes nacionales, regionales y globales sobre la situación de la infancia.

Los múltiples problemas de violación de los derechos de la infancia, han motivado llamados permanentes de UNICEF y de otras agencias del Sistema de Naciones Unidas, a los Estados, a cumplir los compromisos

ratificados en la Convención sobre los Derechos del Niño, en su Protocolo; en las Metas de Desarrollo del Milenio, Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (Cairo), que se suman a las obligaciones contenidas en otros instrumentos de derechos humanos.

Si tomamos en cuenta que dentro del sistema educativo, se encuentran millones de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, tenemos la responsabilidad de buscar todas las estrategias que la transferencia e intercambio de conocimientos entre actores académicos pueden aportar, para formarlos integralmente con una visión humanista, ética capacidades, habilidades y destrezas, para lo cual se requieren contenidos académicos que contemplen los derechos humanos y género, que los empodere para el ejercicio de la ciudadanía.

Compartimos las ideas expresadas por (El valor formativo y transformador de la Cooperación. Una experiencia de prácticas educativas en Guatemala, 2013), en cuanto al papel de la cooperación sistemática en las universidades; esta debe tener la capacidad de articular, teoría y práctica, insertarse en la sociedad con una propuesta educativa transformadora, con contenidos éticos.

En nuestra región, destacamos dos experiencias recientes de transferencia de conocimientos y relaciones de intercambio entre actores académicos. A pesar de que no incorporan de manera integral la concepción que tenemos de lo que debe ser las transferencias de conocimientos, estas experiencias aportan aspectos rescatables de carácter principalmente instrumentales y prácticos, en las áreas de formación y fortalecimiento de capacidades institucionales, la coincidencia de objetivos, centrados en el respeto a los derechos humanos y género.

Lo interesante de esta cooperación al desarrollo entre academias cuyo compromiso de transferir conocimientos e intercambio de experiencias,

trasciende la acción del aula, incorpora a distintos actores sociales, busca la transformación de la persona y la sociedad, considerando a los grupos vulnerables, la niñez trabajadora, la diversidad étnica y cultural, discapacidad, entre otros. Será necesario, con miras en el futuro, analizar la evaluación final de resultados, con el fin de identificar cómo se realizó el proceso de publicación y transmisión.

### **3.2.1. Hacia centros educativos inclusivos en Centroamérica: desafíos compartidos, respuestas específicas.**

En esta experiencia participan tres países de Centroamérica (Costa Rica, Guatemala y El Salvador) este proyecto, aunque cuenta con la presencia del Estado y otros actores sociales, y tiene la intención de lograr transferencia de conocimientos, en la práctica se destaca más el intercambio de experiencias; no se entrega un conocimiento para ser transformado o adaptado a la realidad de alguno de los países participantes, todos intercambian y socializan una experiencia: es más práctico que científico.

En el diseño del programa se considera la realidad y contexto social, político, económico y fortalezas de cada país; la participación de las comunidades educativas y otros actores como los órganos de integración regional, que es un signo alentador para sostener alianzas con las academias y fortalecer los lazos de solidaridad entre los pueblos.

En los países participantes existe educación inclusiva con niveles y experiencias diferentes; en Guatemala, se espera lograr una propuesta de trabajo por país con el apoyo de UNESCO; mientras que El Salvador, contempla la adecuación curricular a la políticas de educación inclusiva, refuerzo académico, aulas para estudiantes con sobre edad, salas de nivelación, así como estrategias de atención a la niñez trabajadora; bajo una perspectiva territorial comunitaria, que involucra a

las autoridades locales, y toma en cuenta, etnia, género, discapacidad y niñez trabajadora. En Costa Rica, el proyecto pretende habilitar a Centros Educativos, para que se apropien de prácticas y estrategias metodológicas, que favorezcan la atención de niñas, niños y adolescentes, independiente de sus características y necesidades.

A nuestro juicio, con independencia del área del conocimiento, la transferencia como proceso requiere en cuanto a la transmisión de ese conocimiento el acompañamiento de los académicos, que facilita alcanzar el objetivo de empoderar y transformar, lo que adolecen estos programas al no estar claramente delimitados los roles.

### **3.2.2. El Proyecto Equality forma parte del Programa ALFA III.**

Otra de las experiencias entre actores académicos es el proyecto Equality, aunque comparte algunos elementos de otros proyectos delimitados al área de formación o fortalecimiento de la institucionalidad, es valioso el enfoque de derechos humanos y género dirigidos a eliminar las causas estructurales de la desigualdad desde el quehacer educativo, e incorporar los grupos vulnerables y socialmente excluidos.

Al igual que la experiencia centroamericana, sus actividades podemos ubicar las de carácter práctico y de intercambio de experiencias; donde la transmisión queda en manos de la academia y la participación de los distintos actores por conocer los resultados y su correspondiente impacto.

Participan 22 instituciones de Educación Superior de los cuales 18 son latinoamericanas y 4 de Europa. Queremos destacar que la Universidad de Panamá participa en el Proyecto Equality, representada por el Instituto de la Mujer. Tiene el apoyo financiero del Programa ALFA III de la Unión Europea, que contempla estudios, desarrollo

de capacidades, programas de sensibilización y acciones de apoyo político durante los 3 años de duración del proyecto, entre 2012 y 2015.

Esta iniciativa, facilita el intercambio y promueve la transferencia de conocimientos entre actores académicos de las universidades latinoamericanas y de Europa, el trabajo en redes, la articulación y sinergia entre actores académicos, socios de instituciones públicas y privadas y la sociedad civil. La población meta del proyecto, incluye al personal docente, administrativo y educando, la participación ciudadana, sociedad civil, empresas, y tomadores de decisiones.

Se pretende el fortalecimiento institucional para generar capacidades instaladas en las instancias de género, la investigación, la transformación curricular, el desarrollo de capacidades, los liderazgos de las mujeres en la educación superior y la sociedad, sensibilización y empoderamiento de los derechos humanos, y particularmente incidencias en las políticas públicas educativas y de género en los 18 países que intervienen.

Se busca modernizar las prácticas de gestión de las Instituciones de Educación Superior para la promoción de la igualdad de género en la educación y el mercado laboral.

En el siguiente gráfico del Proyecto Equality, se identifican sus objetivos, actores y actividades.

GRÁFICA No. 3.1. PROYECTO EQUALITY POR OBJETIVOS, SEGÚN ACTORES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA.



Lo ideal es que más que el intercambio de experiencias; que es positivo, se genere la transferencia de conocimientos desde la academia, en las diversas temáticas que aquejan a la sociedad; la investigación y creación del conocimiento, no debe darse en función de los intereses



económicos o agendas coyunturales; no podemos desvirtuar por ello, las experiencias identificadas como buenas prácticas, con diferentes modalidades de acuerdo a las necesidades de los países, tiene que ver con los temas como: Intercambio de expertos, asistencia técnica, estudios, intercambio de información, documentación y materiales, misiones científicas, elaboración de diagnósticos, Asesoría especializada en la construcción de políticas públicas y planes nacionales, formación de recursos humanos, entre otras.

Es urgente invertir en las universidades latinoamericanas, en cuanto a capacidades institucionales para este nuevo escenario de la cooperación internacional Sur-Sur, al desarrollo, generar y transferir conocimientos, no solo entre actores académicos, y de esta forma propiciar las transformaciones que nuestra realidad social, política, económica, ambiental y cultural nos demandan, y en especial para los grupos vulnerables.

Una agenda de cooperación al desarrollo humano sostenible, post 2015, que garantice la transferencia de conocimientos, al tomar en cuenta las experiencias de la academia, debe tener en consideración lo siguiente:

- Crear una comisión intersectorial y multidisciplinaria para la coordinación, seguimiento y evaluación del Plan de acción nacional y regional de la cooperación internacional al desarrollo humano, con enfoque de derechos humanos y la participación del Estado, la academia, sector privado, municipios, medios de comunicación y sociedad civil.
- Fortalecimiento institucional en materia de derechos humanos, cooperación internacional al desarrollo y oficinas de género.
- Transformación curricular en todos los niveles y profesiones que

incorpore la educación en los derechos humanos, (mujer, la niñez, adolescencia, juventud, indígenas, afrodescendiente, personas con discapacidad.

- Formación continua de los docentes.
- Creación de masa crítica y debate científico para facilitar los procesos.
- Redes de académicos y de investigadores, establezcan vínculos de colaboración e intercambio
- Plan de comunicación y divulgación de las capacidades institucionales, líneas de conocimiento, innovación e investigación.
- Establecer fondos de apoyo para la investigación, incentivar a jóvenes investigadores y garantizar la propiedad intelectual.
- Promover la investigación colaborativa entre estudiantes de distintas universidades, ONG, gobiernos locales, empresas, y grupos de las comunidades.
- Establecer un banco de información de investigaciones, proyectos y experiencias exitosas que pueden ser material de transferencia o intercambio de conocimientos.

### **3.2.3. De las palabras a los hechos: Una mirada desde la academia hacia una agenda para el desarrollo humano sostenible de cooperación para enfrentar la desigualdad.**

Nunca antes fue tan vital, colocar en la agenda post 2015, con igual prioridad, el desarrollo y los derechos humanos con equidad de género,

para los grupos vulnerables. Hay que pasar de una cooperación prominentemente económica a una cooperación que mantenga un equilibrio en lo social; pretender otras fórmulas, es ignorar las consecuencias que esta estrategia de desarrollo, ha ocasionado a millones de personas en América Latina y el Caribe.

Los múltiples y complejos problemas que afectan a las personas y la sociedad latinoamericana, requieren una revolución del pensamiento, la cultura, la economía y la política. La desigualdad social, la pobreza, la precariedad en el empleo, la salud, la educación, el ambiente, el crecimiento demográfico, la migración, la seguridad alimentaria, el cambio climático, la violencia contra la mujer, las niñas y adolescentes, la trata, el femicidio, la discriminación racial, la transparencia, la rendición de cuentas, la democracia, la participación ciudadana, son temas que preocupan a toda la población; desde la visión local, nacional, regional o global y son parte de la larga lista que debemos atender sin dilación y como imperativo ético y democrático.

La academia debe contribuir desde la teoría científica y argumentos técnicos para comprender las implicaciones al desarrollo humano sostenible de la población de mantenerse los mismos enfoques de producción, o economicistas en la cooperación al desarrollo. Es inadmisibles sostener visiones y recetas de las políticas neoliberales; cuando la vida y la dignidad de todos están en juego.

Desde la academia, mantenemos una gran deuda social, de incidir en las transformaciones sociales y proponer una Agenda post 2015 para el desarrollo humano sostenible, que contemple como imperativo incluir la educación en derechos humanos, que haga posible a las personas y los pueblos el conocimiento y goce de sus derechos, su empoderamiento y el fortalecimiento de una cultura democrática, la paz y el Estado de derecho.

Con igual preponderancia, se debe priorizarla colaboración e intercambio con los actores académicos, y entre los distintos actores (gobierno, agencias de cooperación, centros de investigación, medios de comunicación social, sociedad civil, gobiernos locales, empresas, liderazgos comunitarios, entre otros) para llevar adelante acciones que permitan eliminar la desigualdad y exclusión social.

Los esfuerzos en sistematizar las experiencias y buenas prácticas, recopilar información, analizar datos, indicadores y potenciar el conocimiento técnico y científico; se presentan como una debilidad en la Cooperación Sur-Sur, y es precisamente en estas áreas donde la academia, los centros de investigación, y otros actores pueden hacer interesantes aportes.

Tal como ha expresado el Grupo de Tarea de la Cooperación Sur-Sur, *“...los países y organizaciones interesados en tener acceso al conocimiento de otros o compartir el suyo, aún carecen de una idea clara de cuáles son las opciones de apoyo y anclaje ofrecidas por las diferentes plataformas. Los mecanismos globales, regionales y nacionales están desconectados entre sí, con poca comunicación o nula coordinación en los distintos niveles”*

Debe rechazarse las modalidades de la cooperación para el desarrollo que no reflejen como prioridad los siguientes puntos: el enfoque de derechos humanos, género, multiculturalidad intergeneracional, la solidaridad internacional y la participación de todos los actores sociales así como una dimensión ética. Lo que a nuestro juicio es parte de los obstáculos para lograr los impactos para enfrentar la desigualdad social y de género.

La transferencia de conocimientos y relaciones de intercambio entre actores académicos, en materia de derechos humanos, deben ser parte

de las políticas públicas en materia de educación, en los programas curriculares, y en los planes nacionales de cooperación internacional de los Estados.

La tarea de esta nueva agenda, que convoca a los Estados de América Latina y el Caribe y la sociedad civil, debe mirar hacia adentro, al corazón de los grupos más vulnerables; divorciarse de concepciones tradicionales del desarrollo e invertir más en los temas sociales; es hora de potenciar la solidaridad de los países desarrollados, lograr la eficacia en la transferencia del conocimiento y colaboración. Se plantea una estrategia que alcance un equilibrio entre crecimiento económico y la distribución equitativa de la riqueza, que empodere a las personas, reconozca sus necesidades diferenciadas y los haga partícipe de las estrategias que están destinadas a cambiar su vida y garantizar sus derechos humanos.

Una agenda encaminada a eliminar las causas estructurales de la desigualdad, la pobreza, que incorpore como elemento central el respeto a los derechos humanos de las personas, particularmente de la niñez y la adolescencia en nuestra región, debe ser el resultado de la construcción colectiva que de paso a una arquitectura con sentido de pertenencia; que identifique la educación de los derechos humanos en el desarrollo, como herramienta transformadora, en todos los procesos formales y no formales de la cooperación.

Los Estados latinoamericanos deben pasar de las palabras a los hechos concretando políticas públicas y tomar en cuenta las experiencias y buenas prácticas de la academia en esta materia, pero sobre todo, garantizar su participación en el diseño, ejecución y evaluación de los programas, planes, proyectos y acciones de la cooperación internacional.

Es un tema que no puede excluir a las academias, se requiere de las reflexiones y análisis desde los científicos sociales y con nuevos actores para identificar en la forma y el fondo, en los resultados alcanzados, en su temática, cuales son los ejes de una agenda de cooperación al desarrollo, que no deben faltar para lograr atender no solo los problemas de crecimiento económico; sino los que apuntan a eliminar la desigualdad social y la discriminación, que castigan especialmente a la población más vulnerable. En la siguiente gráfica, se recoge lo planteado.

A continuación presentamos un esquema que permite visualizar de forma integral la visión integral de la nueva agenda de la cooperación Sur-Sur con sus respectivos ejes temáticos autónomos al Desarrollo y Derechos Humanos.

*Ver cuadro Cuadro No. 3.1 en siguiente página*

CUADRO No. 3.1. HACIA UNA NUEVA AGENDA DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR AL DESARROLLO Y DERECHOS HUMANOS



FUENTE: *Elaboración propia*

### **3.2.4. Experiencias de cooperación para el desarrollo que involucra al Estado y nuevos actores.**

La cooperación entre países en desarrollo, conocida como Cooperación Sur-Sur adquiere relevancia en las últimas décadas cuando se celebra en Buenos Aires la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (1978), aprobándose el Plan de Acción de Buenos Aires.

Posteriormente en el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (París, 2005); Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (Accra, 2008); Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (Seúl, 2011) y el Foro de Busán (2011) se resalta la importancia de la ayuda como herramienta para reducir la pobreza y lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se enfatiza en el apoyo a intercambio de conocimientos, en la Cooperación Sur-Sur y triangular.

Dentro de los esfuerzos de las academias por contribuir en el fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur se realizó el Encuentro Académico Iberoamericano de Cooperación Internacional, celebrado en la Argentina, en el 2009, reconoce la importancia de las universidades en los programas de Cooperación Sur-Sur y la articulación con las prioridades globales, regionales y nacionales. Se identifica la necesidad de la visión científica y del conocimiento para abordar los problemas de estructurales y coyuntural de los países, y otorgarle a la academia un papel en la construcción de la nueva agenda de la Cooperación Sur-Sur.

La Declaración de París, (2005), diseña una hoja de ruta orientada a la acción para mejorar la calidad de la ayuda y su impacto sobre el



desarrollo, pero limitaba la visión del desarrollo a las relaciones entre Estados y gobiernos centrales, sin tener en cuenta otros actores, que tímidamente participaban en distintas experiencias, pero que no era una prioridad en las agendas al desarrollo, su presencia protagónica, como las academias, los medios de comunicación social y redes sociales, los municipios y la participación ciudadana.

A partir del Foro de Busán (2011) se reconoce y potencia el papel de otros actores sociales, que viene a sumarse a los reiterados llamados del Sistema de Naciones Unidas, para que los Estados incorporen la participación de la sociedad civil en el análisis y solución de los problemas que aquejan a la población.

### **3.3. Los actores académicos.**

En Busán, los Estados se comprometieron hacer que el desarrollo arrojase mejores resultados para los más pobres del mundo. Además de los donantes tradicionales, se incluye la Cooperación Sur-Sur, organizaciones de la sociedad civil y donantes privados; se contempla la necesidad de contar con políticas y medidas específicas, así como la intervención de todos los actores, en particular de los grupos vulnerables.

La cooperación para el desarrollo en el cumplimiento de los derechos humanos, como son el resultado de las luchas de distintas sociedades a lo largo de la historia, y están consagrados en diversos instrumentos jurídicos internacionales. Su cumplimiento requiere de igual forma de la participación de todos, para cerrar las brechas persistentes de la desigualdad social y de género que lejos de eliminarse, persisten en la región de América Latina y el Caribe, donde las más afectadas son las niñas y adolescentes.

Hemos dejado en manos de las instituciones y organismos vinculados a los proyectos de cooperación, la responsabilidad de su ejecución y de alguna manera, hemos adoptado la cómoda posición de considerarlos como asuntos que competen al Estado, entidades y los organismos internacionales. Las academias, se han desvinculado en hacer sentir su rol en la sociedad, en los problemas nacionales, internacionales o globales, especialmente en acciones que incidan en la generación y difusión de conocimiento y en la formación de las personas, para producir cambios estructurales en beneficio de toda la sociedad.

La cooperación al desarrollo humano sostenible y de derechos humanos, que demanda este siglo, debe partir de reconocer la relevancia de la intervención de la academia, los institutos de investigación, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación social, redes comunitarias. Tener presencia en los diálogos, las decisiones que afectan a la población y promover diversas formas de colaboración e intercambio desde el saber científico; es lo que nos corresponde asumir desde la academia. Se requiere cambiar la cultura institucional, para poder realizar mayores contribuciones.

Existe un mundo en permanente transformación; el desarrollo humano sostenible con enfoque de derechos humanos, no se dará por sí solo, no podemos pensar que nuestra principal tarea es educar intramuros; hay que asumir riesgos protagónicos frente a los cambios que se requieren en nuestra América Latina y el Caribe. La orientación, asesoría técnica y científica, el estudio de las causas que originan esas desigualdades sociales y otros problemas que afectan a los grupos vulnerables, pueden hacer la diferencia en los resultados de las políticas públicas, programas, proyectos y acciones de la cooperación internacional.

Otro aspecto de la agenda de la cooperación, que guarda relación con la incorporación de la academia y otros actores sociales, están

contemplados en los Acuerdos de París y Accra sobre la eficacia de la ayuda basada en los derechos humanos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La gobernabilidad democrática, rendición de cuentas, la gestión por resultados, la comunicación para el cambio social, todos estos factores están estrechamente ligados a la participación ciudadana, y la construcción de ciudadanía sustantiva que desde la educación en derechos humanos se puede identificar, para la eficacia de la ayuda.

La educación en derechos humanos, especialmente de la niñez y la adolescencia, propiciará la ruptura con una cultura de discriminación. Debe ser una estrategia a todos los niveles, en la formación de docentes, en las distintas profesiones, así como en los planes de formación continua para los profesionales. Como tema de Estado, debe ir de la mano la participación de todos los actores sociales, y la necesidad de sistematizar y dar a conocer las experiencias y buenas prácticas.

Otras formas de facilitar la participación de los actores académicos, es incorporarlos en los planes de cooperación internacional, en la formulación, ejecución y evaluación de estos planes, incluyendo además a centros de investigación, grupos de la sociedad civil, autoridades locales, medios de comunicación social, que son herramientas para la interacción y el debate con los ciudadanos; los líderes y lideresas comunitarias que viven la realidad de los grupos vulnerables.

Una cooperación para el desarrollo debe afinar su capacidad de escuchar a la gente, conocer sus visiones, sus particularidades, los problemas regionales y globales que le afectan, la influencia de los medios de comunicación social, las redes sociales y otros medios tecnológicos. La posibilidad de contar con la participación permanente de la academia en todos los procesos, permite renovar posiciones y enfoques del desarrollo, desde la realidad transformadora, que relaciona teoría con práctica, donde el ser humano es el centro del hacer, saber y emprender.

### 3.3.1. Los medios de comunicación social y las redes sociales.

Cualquier estrategia del desarrollo, debe incluir a los medios de comunicación; constituyen actores esenciales en la lucha por la transparencia en la gestión pública y la rendición de cuentas. Es una ventana de información para los ciudadanos y la promoción de sus derechos humanos.

La información y la comunicación, tienen cada vez más un papel central, para que los ciudadanos puedan informarse y comprender en qué se gastan los fondos destinados a su beneficio/desarrollo. *“En 1996, la Asamblea General de las Naciones Unidas, por iniciativas de UNESCO, adoptó una resolución “sobre la comunicación para el desarrollo” que destaca la necesidad de apoyar los sistemas de comunicación recíprocas que permitan el diálogo y faciliten que las comunidades se manifiesten, expresen sus aspiraciones e intereses y participen en las decisiones relacionadas con el desarrollo... se reconoció la importancia que los actores en la formulación de políticas y los tomadores de decisiones, atribuyan una mayor importancia a la comunicación para el desarrollo y los alentó a incluirlos, como componente integral, en el desarrollo de proyectos y programas”* (Del Rio, 2012)

La comunicación debe apuntar a ejercer un rol en el desarrollo y cambio social, es decir, propiciar el diálogo público y privado para el empoderamiento de las personas. Los medios de comunicación social se constituyen es un actor de primer orden para apoyar en distintos momentos la cooperación internacional para el desarrollo humano sostenible; en primer lugar, brinda información a diferentes públicos del programa, sus objetivos, los recursos, las evaluaciones y los resultados en la solución de los problemas.

La globalización, y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, generan un cúmulo de oportunidades para que los programas de cooperación al desarrollo, empoderen a las personas.

Una de las nuevas formas de abordar los múltiples y complejos problemas, que afectan a la gente, son las redes sociales, que se han convertido en espacios significativos de interlocución con actores públicos y privados, plantear intereses, necesidades, y hacer veeduría social.

Las redes sociales son herramientas de las más utilizadas por la adolescencia y la juventud, de modo que cualquiera estrategia de desarrollo humano, no debe dejar de considerar la tecnología como una aliada para educar en equidad, valores y promover sus derechos humanos. Frente a ello, la academia debe vincularse y establecer alianzas con los medios de comunicación social, de manera que se establezcan estrategias innovadoras con metodologías atrayentes, para que el conocimiento y el pensamiento científico y transformador sea divulgado a la comunidad, especialmente a la niñez, adolescencia y juventud que son los mayores usuarios de las TIC.

La responsabilidad desde la academia es contribuir en el logro de un desarrollo humano sostenible, centrado en los seres humanos, que promueva y cumpla los derechos humanos ; con participación de toda la sociedad; holística, humana, solidaria y de respeto a la soberanía de los Estados.

Existen diversos temas y grupos especializados que se comunican a través de las redes, académicas, científicas, comunitarias, derechos humanos, investigación, entretenimientos o grupos sociales. Las universidades también desarrollan trabajos en redes. Un ejemplo lo constituye la Red de Macro Universidades Públicas de América latina y el Caribe, creada en 2002, promovidas por la UNESCO.

Es un tipo de expresión organizacional, “...*dirigida a la articulación de la producción y transferencia del valor social, de los conocimientos, con la pertinencia de las tareas académicas de la universidad, y se sostiene en la cooperación transversal, que da prioridad a los proyectos interinstitucionales, amplia movilidad del personal académico, a los estudiantes, en especial, la coparticipación de recursos limitados y una orientación social y educativa.*” (Didricksson, 2005) .

### **3.3.2. Los Municipios y la participación ciudadana.**

La cooperación internacional entre países en desarrollo, ha permitido evidenciar la importancia de incorporar como actor del desarrollo humano, a los municipios. Los gobiernos locales, son las instancias más cercanas al ciudadano, y aunque los territorios presentan asimetrías, es un imperativo ético y democrático, buscar las alternativas para que ese desarrollo, toque las puertas de las personas que se han quedado viendo de lejos como el crecimiento económico y la riqueza se acumula y fluye para beneficiar a un pequeño sector, sin que cambie la situación de pobreza, y la desigualdad social.

Es necesario promover en los gobiernos locales, alianzas con la sociedad civil, grupos organizados, academias, empresas y medios de comunicación que permita reflexiones y diálogos para llegar a consensos en el diseño de planes municipales de cooperación al desarrollo y los derechos humanos, articulados con las políticas nacionales, como temas de Estado.

En América Latina y el Caribe, el exceso de centralización en el manejo de las finanzas públicas, y la ausencia de presupuestos sensibles al género, ha hecho más difícil lograr una estrategia nacional del desarrollo humano con enfoque de derechos humanos, con un liderazgo local, que fortalezca sus autonomía y mire a profundidad el problema; más

allá de un plan de gobierno, se requieren cambios profundos, integrales y es que las desventajas para la población vulnerable en los territorios de difícil acceso, es más compleja cuando se trata de población infantil y adolescente, rural, indígena, afrodescendiente, o con discapacidades.

Los Estados, deben adoptar planes de cooperación internacional al desarrollo humano, alejados del modelo de desarrollo tradicional y priorizar, no solo la transferencia de conocimientos e intercambio de experiencias en las áreas sociales, sino entender que la presencia en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las acciones para el desarrollo humano, requiere además de los gobiernos y sus instituciones, de la participación de todos los actores esenciales para lograr los objetivos que apunten hacia la eliminación de la desigualdad social, tomando en cuenta a los municipios y las organizaciones, grupos comunitarios y las/los ciudadanos que a diario conviven y aportan en los esfuerzos para empoderarlos y mejorar la calidad de vida de la población vulnerable en los territorios.

Indiscutiblemente, como hemos analizado, la academia y los medios de comunicación social deben ser aliados estratégicos para articular, de manera científica y práctica, respuestas a la población en condiciones de desventaja, para ejercer una ciudadanía sustantiva, el conocimiento y ejercicio de todos sus derechos, y puedan asumir el protagonismo de cambiar su propia realidad.

El fortalecimiento de los gobiernos locales en temas de comunicación, es otra iniciativa apoyada por la cooperación internacional, en El Salvador, se ha formado la “Red Salvadoreña de Comunicadores Municipales”.

Sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, la Declaración de París reconoce que las organizaciones de la sociedad civil son actores

independientes por derecho propio en el ámbito del desarrollo, y las iniciativas que surjan desde estos espacios de participación ciudadana, complementan las de otros sectores en pos de avances en los procesos de democratización.

El informe de Busán, según registra el informe de avances, señala que las organizaciones de la sociedad civil *“Son organizaciones no mercantiles, y no estatales, en las que se organizan y agrupan personas, para perseguir intereses comunes, dentro del ámbito público. Pese a su diversidad, cumplen una función vital posibilitando que la población reclame sus derechos, promoviendo un enfoque de derechos, ayudando a configurar políticas y alianzas para el desarrollo, y fiscalizando su puesta en práctica”* (OCDE/PNUD, 2014).

Se necesita de una cooperación al desarrollo humano, que incorpore a todos los actores sociales, y donde la transferencia del conocimiento e intercambio, aporte en la transformación de las causas estructurales de la desigualdad y la exclusión social que mantienen especialmente a millones de niñas, niños adolescentes latinoamericanos en situaciones de vulnerabilidad, con poca esperanza de que esa realidad sea erradicada.



### 3.4. Conclusiones

1. Los Estados deben establecer en los acuerdos globales un nuevo compromiso mundial para el desarrollo, una agenda holística y humana que abandone concepciones vinculadas a la productividad; para poner al centro del desarrollo humano sostenible a las personas; con enfoque de derechos humanos, género, diversidad, interculturalidad, etnicidad, edad, territorio y democracia.
2. El desarrollo, es un concepto complejo, dinámico e inacabado, que debe adecuarse a un nuevo orden global, en permanente transformación, al contexto económico, político, social, ambiental, cultural y la innovación tecnológica.
3. El conocimiento es la posesión de múltiples datos, interrelacionados, que pueden ser de carácter científico, tecnológico, moral, cultural o ancestral, a esta noción debe enfocarse la academia, en una nueva agenda al desarrollo y derechos humanos, que incorpore otros actores y la participación ciudadana.
4. Los proyectos y programas deben tener una amplia participación, donde los actores académicos intervengan con conocimientos interdisciplinarios en todas las fases de la cooperación internacional al desarrollo; para promover el debate, la concertación, investigación, monitoreo, evaluación, sistematización, intercambio y transferencia de conocimiento.
5. La educación en derechos humanos y género, debe ser uno de los ejes temáticos de la nueva agenda de la cooperación al desarrollo, una educación formal y no formal que los empodere para el

ejercicio de una ciudadanía sustantiva; capaz de cambiar la vida de las personas e integre lo individual, con lo local, lo colectivo, lo regional, y lo intercultural e interétnico.

6. La agenda al desarrollo humano sostenible post 2015, que se propone desde la academia debe crear instrumentos educativos, metodologías, promover redes para revisar, sistematizar y difundir las experiencias y materiales de educación en derechos humanos, la inclusión de la perspectiva de género; en colaboración con las organizaciones no gubernamentales instituciones académica, gobiernos locales, medios de comunicación social, liderazgos locales, para su internalización por parte de la sociedad.
7. Las experiencias recientes de transferencia e intercambio de conocimiento entre actores académicos, en la Cooperación Sur-Sur; han permitido identificar los aportes que pueden lograrse con su participación en distintos temas; especialmente en la educación en derechos humanos y género.
8. Hay un caudal de oportunidades que se genera para el Estado, la incorporación de las academias en la Cooperación Sur-Sur al desarrollo, a través del intercambio y transferencias de conocimientos en áreas como: la elaboración de metodologías educativas inclusivas y de género y derechos humanos de la niñez y adolescencia, investigaciones, evaluación, sistematización de experiencias, incorporar a los grupos vulnerables, especialmente a la niñez y adolescencia en la toma de decisiones y en los beneficios de estos programas; promover espacios de diálogo y concertación social, así como la articulación de esfuerzos con nuevos actores para eliminar la desigualdad social y promover los derechos humanos.

9. La Cooperación Sur–Sur al desarrollo, es una herramienta esperanzadora para establecer puentes de intercambio de conocimientos, que involucre a distintos actores como gobiernos locales, organizaciones, centros de investigación, sociedad civil, medios de comunicación social, ciudadanía, empresas y las academias, desde el enfoque los derechos humanos y la igualdad de género.

## ***Bibliografía***

- ARRAIGADA, IRMA. (2007). Cambios de las políticas sociales de género y familia. [aut. libro] Gisela Zaremborg. *Políticas Sociales y Género. Tomo I. La Institucionalización*. México : FLACSO, 2007, págs. 33-68.
- BETETA, HUGO. (2005). Las estrategias de reducción de la pobreza en Guatemala. [aut. libro] López. A. Óscar. *La pobreza: un problema de todos*. Guatemala : Editorial de Ciencias Sociales FLACSO - Guatemala, págs. 69-74.
- CEPAL; UNICEF. (2014). *América Latina a 25 Años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Santiago : Naciones Unidas.
- Construcción de criterios para la identificación, selección de buenas prácticas de formación docente en derechos humanos*. Picón E., César. 2011, buenas prácticas de formación docente en derechos humanos, págs. 33-61.
- DEL RIO, OLGA. (2012) *Guía Comunicación sobre/para resultados de desarrollo de iniciativas de cooperación pública*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Desigualdad Social: Una lectura desde la teoría de sistemas y elección racional*. Herrera M., Luis Carlos. 2010. PROCESOS SOCIALES. Revista de Ciencias Sociales No.2. FLACSO Panamá., págs. 99-114.
- DIDRICKSSON, AXEL. (2005). *Caracterización y desarrollo de las macrouniversidades de América latina y el Caribe. Informe de la Educación en América Latina y el Caribe*. Caracas : Metrópolis.
- El Feminismo en la construcción de la ciudadanía de las mujeres en México*. Sánchez Olvera, Alma Rosa. 2006. 2006, Itinerario de la Miradas N°.63 FES Acatlán, págs. 1-36.
- El valor formativo y transformador de la Cooperación. Una experiencia de prácticas educativas en Guatemala* . Carrillo, Flores Isabel. 2013. Revista Iberoamericana No.61, págs. 19-23.

- FREIRE, PAULO. (1972). *Pedagogía del Oprimido*. Buenos Aires : Siglo XXI.
- Infancia en Indefensión*. Bustelo, Graffigna, Eduardo. 2005. 2005, Cuadernos de Ciencias Sociales No. 138. Flasco Costa Rica., págs. 47-14.
- MAX-NEEF, ARTUR MANFRED. (1993). *Desarrollo a Escala Humana*. Montevideo : Amigos de la Tierra.
- OCDE. (2008). *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005) y programa de acción de ACCRA*. París : OCDE.
- OCDE/PNUD. (2014). *Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz: Informe de Avances*. México : Alianza Global para la Cooperación eficaz al desarrollo.
- PNUD. (2011). *Mapeo del apoyo multilateral para la Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: hacia enfoques de colaboración*. s.l.: PNUD.
- REYGADAS, LUIS. (2008). *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*. Barcelona: Anthropos.
- ROLDÁN, VELÁSQUEZ, FRANCISCO JAVIER. (2015). Centro de Innovación y Desarrollo Tecnológico - País del Conocimiento. *Centro de Innovación y Desarrollo Tecnológico - País del Conocimiento*. [En línea] 30 de Marzo de 2015. <http://www.paisdelconocimiento.org/generalidades/definiciones>.
- ROSENTAL, M. Y LUDIN, P. (1965). *Diccionario Filosófico*. Montevideo : Pueblos Unidos.
- SEN, AMARTYA. (1998). Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI. [aut. libro] Emmerij, y otros. *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Washington D.C.: BID, págs. 589-610.
- Un acercamiento al concepto de transferencia de la tecnología en las universidades y sus diferentes manifestaciones*. López, María del Socorro, Mejía, Juan Carlos y Schmall, Rodolfo. 2006. Panorama Socioeconómico Año 24, N° 32, págs. 70-81.

*Un cambio transformativo para la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres.* ONU / Mujeres. (2013). Un objetivo transformador e independiente para lograr la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres: imperativos y componentes claves., págs. 15,22.

VAKIS, RENOS, RIGOLINI, JAMELE Y LUCCHETTI, LEONARDO. 2015. *Los olvidados: Pobreza crónica en América Latina y el Caribe.* Washington : Banco Mundial.



## Artículo 6

1. Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida.

Convención sobre los Derechos del Niño.





# 4

## Principales logros y posicionamientos de la cooperación en derechos humanos en los 25 años de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina

MARIO ALBERTO VÍQUEZ JIMÉNEZ, FERNANDO SÁNCHEZ MATARRITA

### *Introducción:*

*“América Latina nos enseña que somos un organismo vivo de vasos comunicantes, realidades compartidas, sueños y derrotas también compartidos, desilusiones y esperanzas. Que nuestra identidad está en la diversidad”.*

*Sergio Ramírez, 2015<sup>1</sup>*

Han transcurrido veinticinco años desde la aprobación por la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). La CDN fue ratificada de forma expedita por todos los países de América Latina (AL) y varios de estos estuvieron en el grupo inicial que permitieron que la CDN entrara en vigor, muy poco tiempo después de su aprobación.

La Convención abrió el camino para el desarrollo de grandes modificaciones en la legislación y las instituciones relacionadas con la problemática de la niñez y adolescencia. Abrió también el debate en torno a la ciudadanía y la inclusión social con eje en la infancia. (Minujin 2009).

1 Ramírez, Sergio. Artículo diario La Nación. San José, Costa Rica, marzo, 2015.

Sin embargo, el camino y la brecha entre la ratificación de la Convención y la efectiva promoción, protección y cumplimiento de los derechos, incluso los más básicos, sigue siendo motivo de profunda preocupación. En efecto, si bien en América Latina y el Caribe se verifican importantes avances en sobrevivencia, desarrollo y protección de las niñas, los niños y los adolescentes, dichos avances no se han producido de forma homogénea entre los diferentes países y de igual forma dentro de los mismos países, acentuando diferencias entre estratos socioeconómicos, étnicos y culturales. Esta situación evidencia que todavía queda mucho por hacer.

Persiste todavía una deuda social con la niñez y adolescencia, que está lejos de estar saldada y que se expresa en falta de oportunidades, pobreza, inequidad y exclusión de la mayor parte de las niñas y niños de la región. Se expresa en la violación a los derechos fundamentales, como el de sobrevivencia, en las violaciones graves como el tráfico y la explotación sexual, en la penalización y discriminación social de los y las adolescentes, y de los grupos indígenas y afro descendientes, y en diversas formas de violencia física, psicológica, social o por negligencia. Persisten todavía, actitudes y prácticas sociales, en el uso, legitimado, cotidiano y generalizado, de castigos corporales en el ámbito escolar, la familia, instituciones de reclusión e incluso de acogida.

La región de América Latina y el Caribe después de 10 años de una excelente gestión económica logró que 80 millones de personas superaran la pobreza y permitió aumentar la clase media a más de un tercio de la población total de la región. Según el Banco Mundial, a partir del 2011, por primera vez en la historia, la región tenía más personas de clase media que personas viviendo en la pobreza. En pobreza infantil igualmente se han presentado mejoras importantes, con una disminución de 14 puntos porcentuales. Sin embargo, la pobreza infantil es aún un problema sustancial, para el 2012, cerca del 41,2% del total de

la niñez de la región viven en condición de pobreza (CEPAL, 2013). Igualmente, la desigualdad sigue siendo alta en América Latina y el Caribe.

En la actualidad, la región mantiene perspectivas de un crecimiento más lento y la amenaza de que la suerte cambie para muchos países, por lo que la región enfrenta nuevos desafíos para mantener los logros sociales alcanzados. La infancia constituye uno de los sectores más vulnerables frente a las crisis y emergencias y se verá afectada por el aumento del desempleo, incremento en los precios de los alimentos y la caída de ingresos familiares, la disminución de las remesas desde los países centrales e incluso desde países de cierto desarrollo relativo, el posible aumento de la deserción escolar y del trabajo infantil. Esta situación, salvo que se tomen medidas decisivas, que pasan por priorizar la inversión en la infancia y adolescencia, tenderán a fortalecer la ‘trampa de la pobreza’. El círculo perverso que se produce es conocido. Siendo niños de hogares pobres, “deberán trabajar, abandonarán la escuela, sólo podrán acceder a empleos marginales, carecerán de protección social y reproducirán la Pobreza” (Kliksberg, 2008).

De forma paralela durante el 2015, cuando la era de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) llega a su fin, se adoptará un nuevo marco para el desarrollo mundial. La Agenda para el Desarrollo después del 2015 culminará con la formulación de una nueva serie de objetivos y metas –los Objetivos de Desarrollo Sostenible– que se fundamentarán en los progresos de los Objetivos del Milenio (ODM) y abordarán sus deficiencias (UNICEF, 2015).

En previsión de esta transición, el sistema de las Naciones Unidas ha realizado importantes esfuerzos para incluir las opiniones de la población en las conversaciones y los debates sobre el próximo programa hacia futuro.

El eje central de estos esfuerzos ha estado a cargo de un “Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible”<sup>2</sup>, establecido tras la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012, conocida como Río+20.

*De acuerdo con el informe preliminar de este grupo: “La visión que comparte el mundo acerca del futuro que queremos es tan importante como los objetivos, las metas y los indicadores. Se trata de un mundo más seguro y limpio, donde todos vivamos libres de temor y penurias, donde todos gocemos de salud y buena educación, y donde todos recibamos un trato igualitario y digno. Un mundo donde haya esperanza. El componente fundamental para alcanzar ese futuro es invertir en los derechos de todos los niños y niñas, en todos los lugares del mundo e independientemente del sexo, el origen étnico, la raza, las discapacidades y la situación económica o de otra índole.”(UNICEF, 2015)*

Es claro que mientras existan niños, niñas y adolescentes con mala salud, con desnutrición crónica, sin acceso a una educación de calidad, sin seguridad en su hogar, escuela o comunidad y sin oportunidades para expresar lo que piensa, sin las condiciones necesarias para lograr su pleno potencial e insertarse en los bienes de la cultura, priva no solo a este sector de la población de sus derechos; sino que también priva a toda la familia humana de los beneficios intelectuales, sociales, morales y económicos que se derivan de la realización de estos derechos.

Frente a esta situación es que cabe preguntarse ¿cuál es el rol de la cooperación en América Latina y el Caribe en general y en la problemática de la niñez y adolescencia en particular? O mejor dicho, de

---

2 Este Grupo de Trabajo Abierto, está conformado por 70 Estados miembros que comparten 30 puestos, el cual ha trabajado durante 18 meses en la formulación de un conjunto de objetivos de desarrollo sostenible que serán examinados por la Asamblea General de las Naciones Unidas. El Grupo de Trabajo Abierto concluyó su informe el 19 de julio de 2014.

las diversas alternativas, ¿cuáles serán aquellas que pueden colaborar ‘mejor’ a promover la efectiva realización de los derechos de la niñez y adolescencia, la inclusión social y la ciudadanía plena de todas las niñas, niños y adolescentes de la región? No se trata de definir un listado de recetas a aplicar sino de discutir orientaciones estratégicas que debería tener la cooperación en este sentido. El objetivo del presente trabajo es el de motivar la discusión en este crucial tema.

De ahí que con el fin de aportar al debate de lo que ha sido, es y debe ser la Cooperación Sur–Sur ante una nueva agenda de desarrollo, se propone iniciar un proceso de reflexión sobre la participación de otros actores que tome en cuenta la contribución del sector académico y una propuesta de cuál debe ser su verdadera consideración y participación para promover una agenda de derechos humanos, especialmente desde la perspectiva de una agenda incluyente que tenga como sujetos a los niños y las niñas en la región de América Latina y el Caribe para la promoción de una agenda inclusiva de los derechos de la niñez y adolescencia en un marco de Cooperación Sur–Sur.

A partir de estas consideraciones se plantea como hipótesis de este trabajo la siguiente pregunta:

¿Cuáles son los principales logros y posicionamientos de la cooperación en derechos humanos en los 25 años de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina y el Caribe?

Para lo cual se pretenden desarrollar los siguientes objetivos:

1. Caracterizar los principales logros y desafíos de la Convención sobre los Derechos del Niño en la transformación jurídica y social de la niñez y adolescencia en la región latinoamericana.

2. Hacer un breve análisis de la situación de la niñez y adolescencia en la región y los retos más importantes que viven los grupos de mayor vulnerabilidad, ante las perspectivas de una nueva propuesta para revertir la situación de desigualdad en América Latina y el Caribe.
3. Establecer algunos aspectos estratégicos que debería considerar la cooperación internacional para promover senderos alternativos y efectivos en los países de América Latina y el Caribe, con la participación de las universidades, actores académicos y otros grupos sociales.

#### **4.1. La Convención sobre los Derechos del Niño: Principales logros y desafíos en la transformación jurídica y social de la niñez y adolescencia**

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) es un tratado internacional que recoge los derechos de la niñez y adolescencia y es el primer instrumento jurídicamente vinculante<sup>3</sup> que reconoce a los niños y niñas y adolescentes como agentes sociales y como sus propios derechos.

El texto fue aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y entró en vigor el 2 de septiembre de 1990.

La CDN, representa los Derechos Humanos específicos de las personas menores de edad y, con su carácter preceptivo<sup>4</sup> y programático<sup>5</sup>,

---

3 Dicho de un procedimiento o documento, que impone una obligación efectiva a quienes están sujetos a su régimen. Ejemplos: En el citado petitorio de esta entidad.[es.wiktionary.org/wiki/](http://es.wiktionary.org/wiki/)

4 Que debe ser cumplido o acatado de manera obligatoria por estar ordenado mediante un precepto o una orden: gramática preceptiva. [es.thefreedictionary.com/](http://es.thefreedictionary.com/)

5 Perteneciente o relativo al programa (declaración de lo que se piensa hacer en alguna materia). Real Academia Española

ha permitido una transformación radical de la condición jurídica y psicosocial del universo de la niñez y la adolescencia; marcando un “antes” y un “después”.

La CDN inaugura un nuevo *paradigma de la protección integral* que procura dejar atrás la llamada doctrina de la “*situación irregular*”, la cual legitimó el contenido y las acciones de las políticas públicas dirigidas a las personas menores de edad. Esta doctrina consideraba al niño, la niña, los y las adolescentes destinatarios como aquellos que se encuentran “*sin tutela*”. Estas políticas no contemplaban el desarrollo de los derechos humanos de toda la población de niños, niñas y adolescentes, sino solo de quienes se encontraban en situación de “carencia o situación irregular”. Las intervenciones estatales sobre esta población eran de carácter asistencialista, caritativo o represivo.

La CDN, al pasar a formar parte de la legislación interna y al impulsar procesos de reformulación del marco legal, ha permitido ampliar las responsabilidades del Estado y la sociedad, con la niñez y adolescencia de los países y ante la comunidad internacional, respecto de la observancia, promoción, defensa y garantía de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes. El proceso, se ha continuado fortaleciendo mediante la promulgación de una serie de leyes secundarias, entre las que resaltan los *Códigos de la Niñez y la Adolescencia*, que han impulsado la mayoría de los países de la región, así como otros cuerpos normativos de gran importancia.

Se une a este esfuerzo programático de la CDN, la definición y puesta en marcha, en algunos de los países de la región, de Políticas Públicas de Estado, que con mayor o menor alcance, se han venido a sumar a un elenco de mecanismos de aplicabilidad, en el entendido de que los Estados partes de la CDN están obligados a tomar todas estas medidas internas, con el fin de asegurar sus objetivos.

También es importante indicar, que los instrumentos internacionales que contemplan la protección de los derechos humanos, deben ser aplicados irrestrictamente, con un rango, en la mayoría de los países, de carácter constitucional o supra constitucional. Esto es de especial importancia, cuando se trata de los Derechos Humanos de la niñez y la adolescencia, ya que se refieren a derechos de un amplio sector de la población que por sus características demanda de una mayor protección.

Asimismo, se reafirma que el respeto y la garantía de los derechos humanos se materializan en las funciones que están llamados a emprender los tres poderes de un Estado democrático, lo que obliga a la acción coordinada entre los tres brazos de Gobierno. De este modo, el Poder Ejecutivo deberá adecuar sus acciones y programas a las exigencias de estándares establecidos por la normativa internacional y nacional de derechos humanos; el Poder Legislativo velará por que la legislación nacional no contravenga ninguna prerrogativa establecida en los instrumentos internacionales o en la Constitución Política y el judicial de la efectiva y adecuada aplicación de la normativa (Minujin, 2009).

Reviste especial relevancia, crear condiciones y mecanismos que permitan el trabajo sistémico y sinérgico, generar impactos de largo plazo y aprovechar los recursos desde una dimensión integral de carácter nacional intersectorial.

También, es indispensable, asumir un sentido de corresponsabilidad, que facilite y promueva la intervención de las organizaciones de la sociedad civil en tareas propias de su naturaleza, tanto para denunciar la violación de derechos humanos, como para tener incidencia en las distintas entidades del Estado, o para colaborar con la prestación directa de servicios a favor de la niñez y la adolescencia.



Finalmente, es importante recordar que los Estados están obligados a generar y proporcionar información para dar a conocer los principales logros o limitaciones de los indicadores en materia de niñez y adolescencia, en términos cuantitativos y cualitativos, y especialmente sobre el cumplimiento de los derechos de las personas menores de edad, tanto al Comité de los derechos del niño, como a la colectividad, en un compromiso por generar la mayor transparencia en el ejercicio de la función pública. La disponibilidad de esta información es esencial para promover la adecuada inversión social en niñez y adolescencia, implementar políticas universales, selectivas o focalizadas y de protección especial, así como toda la gama de programas sociales para el cumplimiento y goce efectivo de los derechos de esta población.

#### **4.1.1. Los compromisos que conlleva la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)**

Nuestros países, al aprobar dicho instrumento internacional, adquirieron compromisos de orden jurídico y social:

- La aplicación inmediata y directa de la Convención en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos.
- La readecuación del marco legal interno a la luz de la CDN.
- La obligación de informar periódicamente sobre la situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- La divulgación y promoción de los derechos (a la colectividad y a las personas menores de edad, en particular).
- La participación activa de los niños, niñas y adolescentes en el ejercicio de su ciudadanía.

- Y la definición de políticas públicas específicas de Estado en esta aarteria: Supervivencia, desarrollo, defensa, protección y participación.

#### **4.1.2. La reformulación del marco legal a la luz de la CDN<sup>6</sup>**

Sin duda, la CDN cubre una vasta significación en todo el mundo. Ha proporcionado mayor visibilidad a los asuntos relacionadas con la niñez y la adolescencia y es punto de referencia para la creación de nuevas leyes y políticas públicas (Viquez, 1994).

Es probable que uno de los principales y más evidentes avances, en estos 25 años de vigencia de la CDN, haya sido la transformación en los marcos normativos internos, buscando readecuarlos, de acuerdo con la jerarquía normativa, a la nueva concepción de niñez y adolescencia como sujetos activos y protagónicos de derechos. En lo mayoría de los países, las convenciones de derechos humanos tienen rango constitucional o superior a ella. Con lo cual se obliga a modificar, toda legislación contraria a estos principios y mandatos en aras de una consistencia normativa.

Si se hace un recorrido a lo largo y ancho de América Latina y el Caribe, se puede apreciar que se han generado nuevos códigos de la Niñez y Adolescencia, o nuevas leyes que regulan “la condición jurídico y social” en la mayor parte de los aspectos de su vida en sociedad. Es así como, surgieron leyes de responsabilidad penal que establecen edades mínimas para el inicio de la responsabilidad penal juvenil, así como leyes de defensa y protección de derechos que separan lo que corresponde a política social y protección de derechos, de las leyes

---

6 Para la realización de este capítulo se tomó como base una importante evaluación realizada en 1999, bajo el auspicio de Save the Children por parte de Redlamyc denominada: Estudio de balance regional sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño en América y el Caribe (impacto y retos a 20 años de su aprobación) Noviembre de 2009.

punitivas. También aparecieron nuevas leyes que regulan el ámbito familiar que corrigen los resabios del derecho romano en particular la figura del “patria potestad” presente en los institutos de la patria potestad del Derecho civil, y que son la ventana por donde se justifica el castigo físico y el trato humillante hacia los niños y niñas como forma de corrección (REDLAMYC, 2009).

Es de señalar también, un interesante proceso de elevar a nivel constitucional los derechos de la niñez y adolescencia. Como ha sido el caso de 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 (REDLAMYC, 2009).

Asimismo, se deben marcar algunos núcleos de discrepancia donde “las aguas están divididas y no hay consenso” tales como; edad mínima para el trabajo infantil y adolescente, la adopción internacional y la edad de inicio de la responsabilidad penal. Aspectos que han provocado fuertes debates, con avances y retrocesos en las reformas legislativas. En igual sentido, el tema de los derechos sexuales y reproductivos de las y los adolescentes, es otro de los asuntos en los cuales se genera una gran sensibilidad y presenta importantes diferencias en las posiciones. Se debe mencionar lo que para algunos es considerado retroceso, como ha sido el endurecimiento de las sanciones en la justicia penal juvenil o el rebajo de la edad mínima para la responsabilidad penal. En ese mismo sentido, se ha producido casos recientes de un rebajo en la edad mínima para autorizar el trabajo adolescente.<sup>7</sup>

Es de destacar el aumento de países en la región que han generado legislación para eliminar el castigo corporal en los ámbitos escolar, institucional y sobre todo familiar. Pero todavía persisten los países

---

7 Recientemente planteado en Bolivia.

que su legislación autoriza los castigo físicos como corrección, sobre todo en el Caribe.

Es importante resaltar la “*aplicación directa*” de la CDN en la legislación nacional, la inclusión de artículos sobre los derechos del niñez y adolescencia, y el uso de reglamentos y decretos complementarios a la reformulación del nuevo marco normativo.

Los estudios realizados sobre el tema, llaman la atención, de que en esta materia no puede existir un enfoque único, que pueda reproducir de forma mecánica una solución ideal para todos los países, ni basta un único método para traducir el espíritu de la CDN en el marco jurídico nacional (Viquez, 1994).

#### **4.1.2.1. Los Códigos de la niñez y adolescencia**

En estos veinticinco años de vigencia de la CDN, la región también se ha caracterizado por la aprobación de códigos de la niñez y adolescencia. Los procesos han sido variados, pero se pueden caracterizar en dos tipos; los países que siguen una extensa y única ley integral, y los que han producido un bloque de leyes independientes, más o menos conexas. Algunos de estos Códigos han sido revisados y modificados en varias ocasiones y no exentos de importantes debates públicos.

El Código en Honduras fue aprobado en 1996. Los códigos de Costa Rica y Nicaragua en 1998. En el 2000, México optó por una “Ley para la Protección del Niño” de amplio alcance. Paraguay después de un largo proceso aprobó su Código el 2001. En Guatemala un Código fue aprobado por el Congreso en 1996, pero nunca entró en vigor, y finalmente se aprobó uno nuevo, que entró en vigor el mismo año.

Como se ha indicado, algunos de los códigos o leyes integrales han sido reemplazados o modificados, como es el caso de Bolivia, que aprobó el código en 1992 y años más tarde lo reformuló para ser sustituido en 1999. En igual sentido, en el Ecuador el Código de 1992, fue reemplazado por uno nuevo en 1998.

Esta tendencia a la Codificación no ha seguido el mismo sentido en los países del Caribe donde prevalece el derecho consuetudinario. Sin embargo, se destaca el caso de Jamaica que aprobó una ley relativamente completa en 2004.

#### **4.1.2.2. La función programática de la CDN**

A nivel de la dogmática jurídica, se asume la importancia de la norma en su función simbólica y programática, sobre todo para incidir en la efectiva aplicación de las normas en la vida pública de las relaciones cotidianas. De ahí que parece interesante marcar el papel de la CDN, en la incorporación de los nuevos principios de la doctrina de la protección integral en el marco normativo nacional de los países de la región, así como la incidencia en la formulación de la política pública.

#### **4.1.2.3. Principios vinculados a la aplicabilidad y la participación**

La mayoría de los Códigos de la niñez y adolescencia adoptados en la región, le han dado especial relevancia al principio del “interés superior”. Así por ejemplo, se plasma en el código colombiano, el cual establece que “el interés superior del niño”, se tomará en cuenta “sobre toda otra consideración”, y por consiguiente no se trata de “una consideración primordial”. El código nicaragüense equipara “el interés superior del niño” con “todo aquello que favorezca su pleno desarrollo físico, psicológico, moral, cultural, social, en consonancia con la evolución de sus facultades”. En otros casos, algunos códigos

delimitan la posibilidad de una interpretación o aplicación erróneas de este principio, como es el caso de Guatemala, que manda que “jamás será aplicado para reducir o restringir cualquier derecho reconocido por la Constitución, o por tratados internacionales”. En el caso ecuatoriano, se establece que, en caso de conflicto, el principio del “interés superior”, debe prevalecer sobre los demás principios, y en particular sobre el principio del respeto de la diversidad cultural. En el caso de Costa Rica, se definen los parámetros para la aplicación del principio, restringiendo su interpretación. (REDLAMYC, 2009).

Otro principio central en la CDN, es el derecho a la participación, el cual se refiere, a que en todos los procedimientos jurisdiccionales y administrativos “la opinión de la niñez y adolescencia” deberá ser escuchada y considerada.

Este principio ha sido incorporado de una u otra forma en la inmensa mayoría de todos los códigos de América Latina y el Caribe. Así por ejemplo, el código de Nicaragua y Costa Rica disponen expresamente, que todo procedimiento legal en el cual no sea respetado este derecho, se considera nulo. El código del Ecuador, parte del supuesto que las opiniones de la niñez y adolescencia, a partir de cierta edad deben prevalecer.

Con la entrada en vigor de la CDN, también se ha dado impulso a la revisión de la doctrina jurídica tradicional. Así por ejemplo, en la doctrina de la situación irregular, los niños y niñas, sobre todo los más pequeños, solo pueden hacer valer sus derechos, por medio de la intervención de sus representantes legales. Por el contrario, en la nueva concepción de la doctrina de la protección integral de la CDN, se destaca el caso de la Sala Constitucional de Costa Rica, que ha señalado, que no existe una edad mínima para solicitar reparaciones, cuando han sido violados los derechos de una persona menor de edad, con lo cual se consolida que los niños y adolescentes, pueden accionar

-sin intermediación de un adulto-, incluso frente a las instituciones protectoras de la niñez, lo cual ha acontecido en la práctica, ganando recursos de diversa índole. Otros códigos como el ecuatoriano, permiten a todo niño o niña, presentar quejas ante los órganos administrativos responsables de la protección de los derechos de los niños y autoriza a los adolescentes mayores de 15 años, la capacidad de entablar procedimientos judiciales para proteger sus derechos.

#### **4.1.2.4. Principios vinculados a la supervivencia, desarrollo y protección**

Los códigos latinoamericanos, sin excepción, reconocen los principios básicos de la CDN y contienen secciones que enumeran los derechos fundamentales de los niños niñas y adolescencia. Es decir, que de alguna manera regulan la relación del mundo de las personas menores de edad y el mundo adulto. Así por ejemplo, el capítulo segundo del código colombiano –como prototipo de código en la región- contiene 16 artículos que reconocen el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, la integridad física, la identidad y la unidad familiar. También reconoce la libertad de expresión y religión, el derecho a ser escuchado en los procedimientos legales o administrativos, a un justo proceso, al juego y a la no discriminación. Además, menciona el derecho a la salud, la educación y la protección contra toda forma de abuso, trato negligente y explotación.

Así como existe gran consenso en algunos temas, también existen áreas donde ha aflorado posiciones diversas y controversiales. Un ejemplo de ello, lo encontramos los derechos a la identidad, nacionalidad, la separación del grupo familiar, entre otros, debido a su vinculación con temas tales como la adopción ilegal, tráfico de niños y órganos, los niños y niñas nacidos de prisioneros políticos, en la época de los regímenes represivos de la dictadura, durante los años setenta y ochenta, entre otros. (REDLAMYC, 2009).

De ahí que muchos de los códigos no solo reconocen el derecho a la identidad, sino que además lo definen en sentido lato. (Dilatado, extendido). Vinculado a estos recelos justificados, muchos también establecen salva-guardias específicas destinadas a proteger este derecho, como el requisito de que los hospitales y clínicas, para que se tomen las huellas de los pies de los recién nacidos junto con las huellas digitales de sus madres. Argentina, por ejemplo, aprobó en 1995 una ley que exige que los hospitales y clínicas mantengan un archivo genético de todas las madres y sus hijos recién nacidos.

Algunos países, como Chile y Costa Rica, han aprobado leyes dirigidas a facilitar la prueba de paternidad. En el caso específico de Costa Rica, se ha *invertido* la concepción tradicional de la prueba de paternidad, y la madre señala el nombre del padre, y será éste, en caso de no estar de acuerdo, el que tiene que demostrar lo contrario. En general, el registro de nacimiento, se considera como una medida clave para la protección efectiva del derecho de los niños y niñas a la identidad. Otros países, como Argentina y Bolivia, han aprobado leyes provisionales para facilitar el registro de nacimientos, como parte de campañas encaminadas a reducir el número de niños y niñas sin documentación.

En lo que se refiere a derechos vinculados al desarrollo, la educación es reconocida por todos los nuevos códigos de la región. Algunos países, como Ecuador y Nicaragua, establecen que la enseñanza secundaria es obligatoria o gratuita o ambas cosas. La constitución de Chile fue enmendada en 2003, para hacer gratuita y obligatoria la enseñanza secundaria. Algunas constituciones, también reconocen el derecho a la educación preescolar. La constitución de Colombia, aprobada en 1991, declara gratuita y obligatoria la educación desde los 5 hasta los 15 años, incluyendo un año de educación preescolar. Y en Costa Rica se han realizado reformas constitucionales para garantizar hasta un 8% del presupuesto en la educación.



En otros países de la región, se han elaborado estrategias importantes para paliar los costos ocultos de la educación como son los uniformes, material educativo, entre otros. De ahí que algunos, como el de Bolivia, resuelven este problema obligando al gobierno a suministrar gratuitamente los útiles escolares y el transporte y creando incentivos para la asistencia escolar, como las comidas y la asistencia sanitaria gratuitas. Otros, como Costa Rica, han creado por Decreto Ejecutivo sistemas de transferencias monetarias condicionadas (Programa Avancemos). También se han incluido algunas disposiciones dirigidas a compensar los desequilibrios en el acceso a la educación y disponen de normas que dan prioridad a la educación en las zonas rurales y un número elevado de códigos reconoce el derecho a la educación bilingüe.

Algunos países también han aprobado nuevas leyes que se refieren específicamente a la educación, o han enmendado leyes ya existentes. Argentina ha promulgado una ley que prohíbe la discriminación contra los niños y niñas, seropositivos en el acceso a la educación. La nueva Ley General de Educación aprobada por México, en 1993 reconoce el derecho de la niñez con discapacidades a recibir educación especial.

Algunos Códigos como el de Costa Rica y Panamá, prohíben la expulsión de las alumnas embarazadas y reconoce el derecho de los estudiantes a participar en los gobiernos estudiantiles.

En materia de familia, el CNA en América Latina y el Caribe, ha conducido en numerosos países a un reforzamiento de las disposiciones legales concernientes a los derechos de la familia. Así por ejemplo, la nueva constitución paraguaya declara que “la familia es el fundamento de la sociedad” y que “se promoverá y se garantizará su protección integral”. Los nuevos códigos también reconocen de alguna manera este

principio, como el derecho del niño a vivir con su familia. Algunos de los códigos como el del Ecuador o el de Guatemala, reconocen el deber del Estado de tomar medidas para restaurar la unidad de la familia cuando ésta haya sido perjudicada.

La “Ley de Cuidado y Protección del Niño” de Jamaica (2004), contiene varios principios importantes relativos a la familia. Reconoce, por ejemplo, “que la familia es el ambiente preferible para la crianza de niños y niñas, y que los vínculos de parentesco serán preservados siempre que sea posible, que la ayuda dirigida a preservar la integridad y autosuficiencia de las familias debe ser brindada sobre la base de un acuerdo consensual siempre que sea posible”.

En toda la región se ha constatado, el principio establecido en los artículos 18 y 27 de la CDN, en el sentido de que los padres tienen la responsabilidad primordial de la crianza de los hijos e hijas y de proporcionarles condiciones de vida adecuadas para su desarrollo, y que uno de los deberes primordiales del Estado es brindar asistencia a los padres para que cumplan con dicha obligación. Muchos de los nuevos códigos, también establecen explícitamente que la pobreza no es una razón válida para separar al niño o la niña, de su familia.

En materia de adopción, la mayoría de los nuevos códigos contienen capítulos relativos a la materia y otras formas de cuidado alternativo destinados a hacer que la legislación nacional y las prácticas aplicadas sean conformes a los principios y salvaguardias establecidos en el artículo 21 de la Convención. También algunos países cuyos códigos de Niñez y Adolescencia, no contienen disposiciones detalladas en materia de adopción han enmendado su legislación al respecto. Costa Rica aprobó una nueva ley sobre la adopción en 1995, México modificó su legislación en 1998 y Panamá promulgó nuevas leyes en 2001.

La mayoría de los códigos, contienen amplias disposiciones que reconocen el derecho de todo niño, niña y adolescente a recibir protección contra cualquier forma de “negligencia, discriminación, explotación, violencia, crueldad y opresión”. Así por ejemplo, el código del Ecuador contiene disposiciones especiales relativas al “abuso institucional”. En general, todos los códigos prohíben el abuso físico, psicológico, sexual o trato negligente. En Jamaica la “Ley de Cuidado y Protección del Niño” (2004), extiende la protección contra los abusos a todos los menores de 18 años. La crueldad contra la niñez y adolescente, con el uso de violencia o el descuido se castiga con pena de prisión.

Muchos países de la región, como Argentina, Chile, Costa Rica, México y la República Dominicana, han aprobado leyes que protegen los derechos de la niñez y adolescencia, que han sido víctimas de abuso o explotación sexuales, modificando y corrigiendo las lagunas jurídicas del pasado e impidiendo la impunidad.

En su mayoría, los códigos aprobados a partir de 1990, contienen disposiciones relativas a la prevención del abuso y la explotación sexuales, en particular la prohibición de la presencia de niños no acompañados por sus padres en hoteles o establecimientos similares. Las disposiciones sobre el trabajo infantil, también generalmente prohíben su empleo en hoteles, bares y lugares donde se practican juegos de azar o se ofrecen espectáculos para adultos. Costa Rica promulgó una ley sobre el acoso sexual que, entre otros avances, exige que todas las escuelas adopten políticas contra el acoso sexual de sus estudiantes. Algunos de los códigos más recientes también contienen disposiciones sobre el acoso sexual de los alumnos.

En la mayoría de los códigos de la región, se fija la edad mínima de 14 años para el trabajo adolescente; tal es el caso del Ecuador,

Guatemala, Honduras y Nicaragua, que fijan en 14 años el límite de edad para el empleado a tiempo completo y permiten que los niños de 12 a 14 años de edad trabajen a tiempo parcial. En el caso de Costa Rica, la edad mínima es 14 años y la jornada laboral siempre será de 6 horas. En su mayor parte, los códigos prohíben el empleo de los menores de 18 años en trabajos peligrosos y muchos enumeran los tipos de trabajo que se consideran peligrosos (REDLAMYC, 2009).

Sin duda este es uno de los temas controversiales, pues existen dos corrientes de pensamiento opuestas respecto al trabajo infantil y adolescente. Algunos, siguiendo las concepciones de la OIT sostienen que el trabajo es una actividad propia de la etapa adulta, y que, tal como lo señala la CDN, el objetivo principal es la erradicación total del trabajo infantil, para que estos puedan ejercer de forma plena el derecho a la educación, el juego, el deporte y el esparcimiento. Otros sectores, -cada vez menores- consideran que dada la pobreza en que vive la mayoría de las familias, la participación en actividades lícitas que generan ingresos, constituye una forma positiva de formación. Lo cierto es que a menudo, se confunde trabajo infantil (que debe ser erradicado), con trabajo adolescente que es legítimo y se pierde la perspectiva las orientaciones de la CDN referidas a la definición de trabajo infantil.<sup>8</sup>

---

8 La CDN, en lo fundamental establece que la definición de trabajo infantil es “lo que atente contra el ingreso y permanencia en el sistema escolar, y lo que imposibilita el juego esparcimiento y recreación.

Esta diferencia de enfoque se ha reflejado en diferencias sustanciales en algunos de los códigos aprobados desde 1990.<sup>9</sup>

Otro tema, objeto de constantes debates en la región, es la Justicia Penal Juvenil. En particular, se pueden indicar tres aspectos controversiales: la fijación de la edad mínima para ser considerados responsables penalmente, la confusión entre los temas de pobreza que requieren de protección especial con los conflictos con la ley, y el tipo y severidad de las sanciones. Con la entrada en vigor de la CDN, prácticamente todos los países de la región han readecuado sus leyes relacionadas con la justicia penal juvenil. En la mayoría de los casos los nuevos códigos comprenden capítulos dedicados a la justicia juvenil, aunque algunos países, como Costa Rica y Panamá, han aprobado leyes específicas sobre este tema.

Con el apoyo de UNICEF se ha desarrollado un movimiento de lucha por la eliminación de leyes y políticas que de hecho tenían como resultado la “penalización de la pobreza”. La mayoría de los nuevos códigos indican que los adolescentes no pueden ser acusados de otros delitos aparte de los definidos en el Código Penal. En su mayor parte, las nuevas leyes disponen que todas las personas menores de 18 años tienen derecho a ser juzgadas con base en los preceptos y garantías especiales que establecen la CDN y las reglas de Beijing.

---

9 Así por ejemplo el código hondureño, dispone que la eliminación del trabajo infantil es el objetivo final, mientras que los códigos de Colombia y Ecuador reconocen el deber del gobierno de facilitar y alentar el trabajo autónomo de los niños, niñas y adolescentes de 12 a 18 años.. La mayoría de los códigos estipulan que los niños trabajadores tienen derecho al respeto de sus derechos laborales y sociales. Sin embargo, puesto que tales derechos normalmente dependen de la existencia de una relación de empleo y la mayor parte de los niños trabajadores trabajan en el sector informal, algunos códigos disponen que los niños trabajadores autónomos tengan derecho a beneficios especiales proporcionados por el gobierno nacional o local. Algunas de estas legislaciones fueron modificadas y otras como Bolivia han rebajado la edad del trabajo infantil.

Gran parte de la discusión se refiere a la confusión entre responsabilidad penal y responsabilidad penal juvenil. Así, la edad mínima para ser procesado como menor es de 12 años en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Honduras, de 13 años en Guatemala y Nicaragua, y de 14 años en Panamá y Paraguay. Algunos códigos y leyes establecen distinciones entre los delincuentes juveniles de diferentes grupos etarios. El código nicaragüense, por ejemplo, dispone que los infractores de 13 a 14 años pueden ser condenados solamente a penas no privativas de la libertad.

Uno de los principios claves enunciados en la CDN se refiere a las sanciones o ejecución de las penas. Se establece que las penas privativas de la libertad deben ser utilizadas como una medida de último recurso y deben durar el periodo más breve posible. Las nuevas legislaciones establecen una amplia gama de sentencias no privativas de la libertad. Destaca, en ese sentido, la recién aprobada legislación de ejecución de las penas de la justicia penal juvenil en Costa Rica.

A pesar del elevado número de países de la región que han experimentado conflictos armados, son pocos los códigos que contienen disposiciones sobre los derechos de la niñez y adolescencia en situaciones de conflicto armado. El código nicaragüense contiene una referencia al deber del gobierno de prestar “especial atención” a los niños y niñas afectados por los conflictos armados, y la legislación Colombiana<sup>10</sup> ha puesto especial atención a este tema. El código guatemalteco reitera la obligación de respetar las disposiciones del derecho internacional de carácter humanitario y de evitar la participación directa de toda persona menor de 18 años en un conflicto armado. Costa Rica hizo observaciones y reservas a la CDN, en razón de que no tiene conflictos armados, ni ejército.

---

10 En Colombia una ley especial aprobada en 1999 elevó a 18 años la edad mínimo para el reclutamiento.

Otro tema central en la readecuación normativa de la región, son las nuevas leyes que brindan mayor protección a la niñez y adolescencia refugiados y solicitantes de asilo. El código ecuatoriano contiene una amplia disposición al respecto. El código guatemalteco contiene una disposición muy amplia que reconoce el derecho de los niños y niñas refugiados, desplazados y restituidos a recibir protección y ayuda y a disfrutar de todos los derechos reconocidos por el derecho nacional e internacional pertinente. El código hondureño obliga a las autoridades a notificar al organismo internacional apropiado (el ACNUR) cuando es arrestado un niño, niña o adolescente refugiado (REDLAMYC, 2009).

Casi la totalidad, de los países de la región, cuentan con una población considerable de niñez indígenas y muchos de los códigos reconocen los derechos mencionados en el artículo 30 de la CDN. El código guatemalteco de 2003, por ejemplo, reconoce el derecho de la niñez indígena a “gozar de todos los derechos y garantías que les son inherentes, de acuerdo a su cosmovisión”. Algunos códigos establecen un principio general, no limitado, según el cual cualquier autoridad llamada a tomar una decisión relativa a un niño o niña debe “tener en cuenta, al apreciar los hechos, los usos y costumbres propios del medio social y cultural en que el menor se ha desenvuelto habitualmente, siempre que no sean contrarios al interés superior del niño”. Otros ejemplos son los casos de Colombia, Ecuador y Honduras, donde se exige que las autoridades tradicionales de la comunidad sean consultadas, siempre que sea posible, antes de tomar una decisión concerniente a la niñez de esa comunidad. Algunos códigos excluyen explícitamente la adopción de niños y niñas indígenas por personas no indígenas, excepto como medida de último recurso.

En general, se reconoce que la región ha dado importantes pasos en materia de derechos humanos, que se evidencian en la amplia y progresiva reforma jurídica promovida y aprobada particularmente durante la década de los noventa, en la cual se le ha dado gran importancia al

reconocimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, una de las limitaciones que se han puesto en evidencia, es que los cambios en la legislación no son suficientes, si no se complementan con transformaciones institucionales, con cambios en las actitudes y con la inclusión de enfoques de desarrollo humano, tanto en los planes y políticas públicas nacionales como en la correspondiente asignación de recursos para garantizar su viabilidad (REDLAMYC, 2009).

## **4.2. Reseña de la situación de la niñez y adolescencia en la región.**

La ratificación de la CND ha exigido cambios sustanciales en los países de la región de América Latina y el Caribe. Los Estados han implementado políticas públicas enfocadas en el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia relacionados con la supervivencia, el desarrollo integral, la defensa y protección y con la participación. Estas políticas públicas, 25 años después de la ratificación, presentan logros tangibles en la región, de las cuales se presentará seguidamente un resumen de las más importantes.

### **4.2.1. Derechos relacionados con la supervivencia**

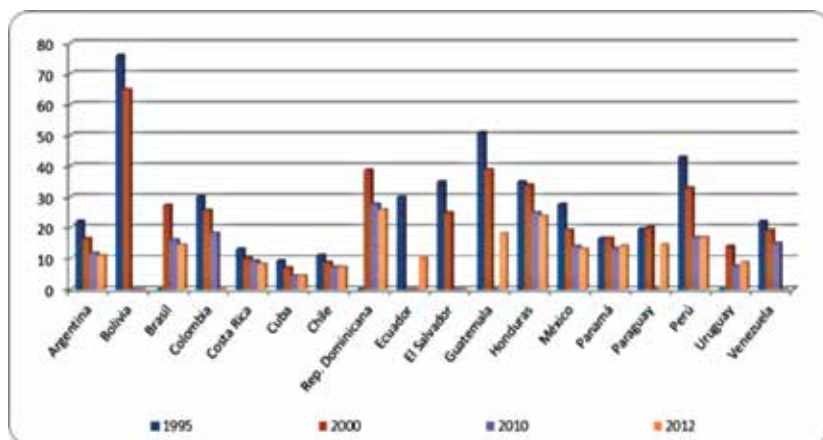
El derecho a la vida es un derecho universal, es decir, que le corresponde a todo ser humano. Es necesario para poder realizar todos los demás derechos universales. El derecho a la vida de las niñas y niños está compuesto por dos derechos fundamentales: el derecho inherente a la vida y el derecho a la supervivencia y al desarrollo.

El derecho de la niñez y la adolescencia a la vida implica, además de no morir, el hecho de asegurarles la posibilidad de crecer y desarrollarse en un ambiente favorable. En este sentido, es indispensable que se puedan beneficiar de servicios médicos adecuados, de una alimentación equilibrada, de una educación de buena calidad, así como de un ambiente saludable.



De 1995 al 2012 se ha sido testigo en la región, de un marcado descenso en la tasa de mortalidad en niños y niñas menores de 5 años. Lo que pone a América Latina y el Caribe entre las únicas dos regiones, junto con Asia del Este y del Pacífico, en condiciones de alcanzar la meta de reducción planteada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio para los próximos años (UNICEF, 2013).

**GRÁFICA No. 4.1. TASA DE MORTALIDAD INFANTIL (HASTA 1 AÑO, CADA 1 000 NACIDOS VIVOS) PARA VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. AÑOS 1995, 2000, 2010, 2012.**



FUENTE: Elaboración propia con base en datos del SIPI.

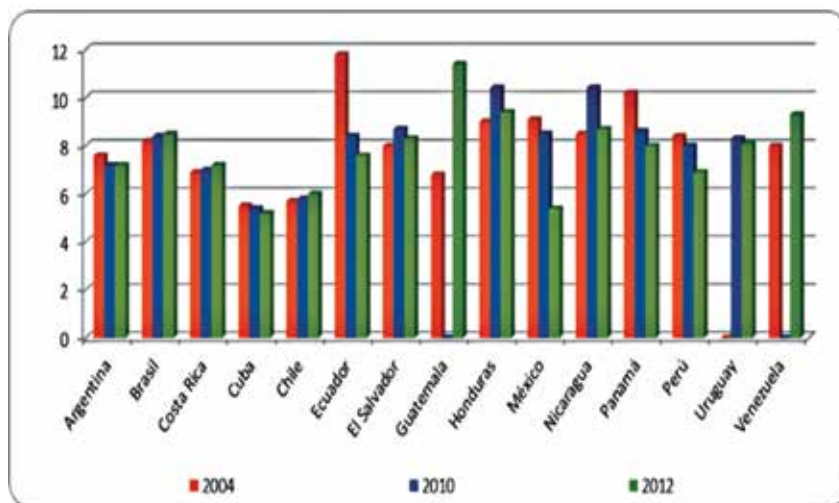
Sin embargo, siguen muriendo niñas y niños recién nacidos por causas que pueden ser evitables. Las disminuciones logradas no son homogéneas entre los distintos países, ni dentro del interior de los mismos (Minujin, 2009; CEPAL/UNICEF, 2008). En la gráfica No. 4.1 se evidencia la tasa de mortalidad infantil hasta 1 año por cada 1.000

nacidos vivos para varios países de la región y se puede ver que en prácticamente toda la región se ha presentado un sostenido descenso de la tasa de mortalidad infantil.

No obstante, se presentan importantes diferencias entre los países del área. Por una parte, se puede observar un grupo de países como Costa Rica, Cuba, Chile y Uruguay que presentan indicadores de mortalidad infantil menores a 10 por cada 1.000 nacidos vivos, los cuales evidencian una voluntad en el mejoramiento de la vida de sus niñas y niños. Por el contrario, se encuentran países que aunque han presentado avances significativos, aún persisten niveles alarmantes de mortalidad infantil, como Bolivia, República Dominicana y Honduras.

Por otro lado, mientras la mortalidad infantil ha presentado una disminución en prácticamente toda la región, independientemente de la magnitud inicial, el porcentaje de nacimientos con bajo peso al nacer, no ha presentado un descenso tan significativo en todos los países del área. Las niñas y niños, al tener bajo peso al nacer, pueden ser vulnerables a tener graves problemas de salud, lo cual vulnera significativamente la supervivencia del infante (UNICEF, 2009).

GRÁFICA No. 4. 2. PORCENTAJE DE NACIMIENTOS CON BAJO PESO PARA VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. AÑOS 2004, 2010 Y 2012.

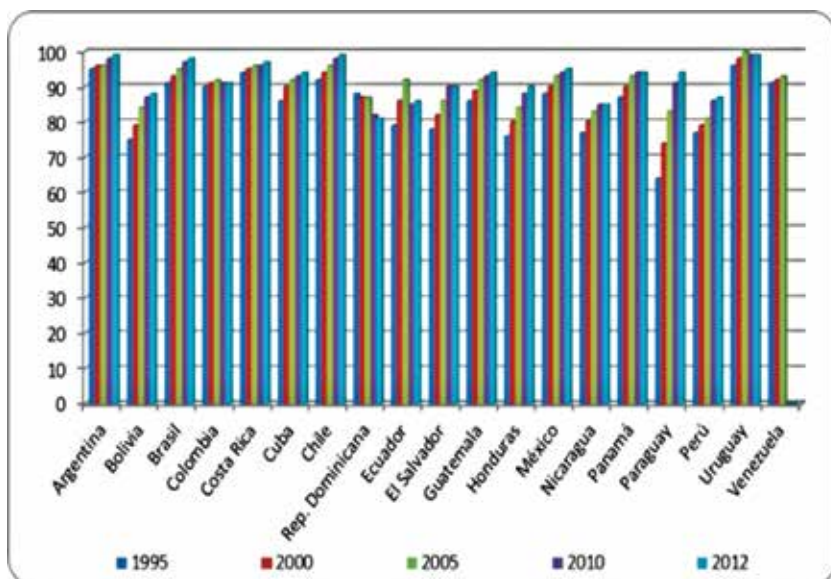


FUENTE: Elaboración propia con base en datos del SIPI.

Como se muestra en la gráfica No. 4.2 algunos países presentan un deterioro en este indicador entre los años 2004 al 2012, dentro de los cuales se pueden resaltar Guatemala y Venezuela. Por otra parte, existen otros grupos de países que durante los mismos años exhiben variaciones marginales, manteniendo casi constantes el indicador o con leves modificaciones del mismo. Finalmente, otros países como México, Panamá y Perú, experimentaron avances significativos durante los últimos años.

Estas disparidades en la región demuestran que se necesitan respuestas variadas y efectivas que permitan asegurar el bienestar de las niñas y niños y la realización de sus derechos por igual. La persistencia de la alta mortalidad tiene que ver con bajos ingresos, maternidad adolescente, falta de acceso a servicios básicos (agua potable y alcantarillado de los hogares) y falta de atención sanitaria oportuna (Minujin, 2009).

**GRÁFICA No. 4.3. PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE UTILIZA FUENTES MEJORADAS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE PARA VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. AÑOS 1995, 2000, 2010 y 2012.**



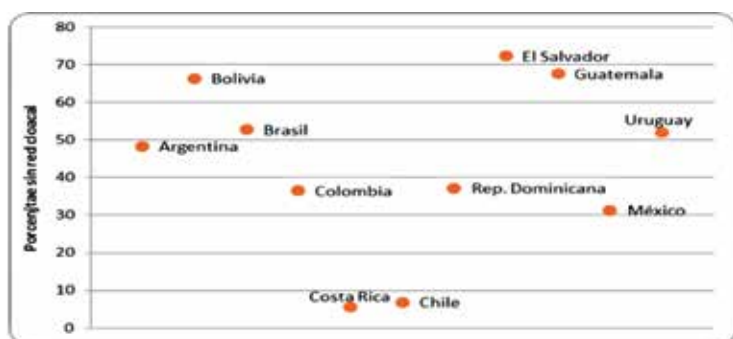
FUENTE: Elaboración propia con base en datos del SIPI.

Durante los últimos años, los países de la región han mantenido un esfuerzo con la finalidad de mejorar la condición de vida de los habitantes, en el tema de suministro de agua potable. En la gráfica No. 4.3 se presenta la evolución de la población que utiliza fuentes mejoradas de agua potable en varios países de la zona, como se indicó anteriormente, se evidencia una mejoría en casi todos los países indicados en la gráfica. Sin embargo, se puede observar que aún existen diferencias marcadas entre países. Además, coexisten zonas al interior de los países que aún no gozan del suministro de agua potable, por lo general son áreas donde se concentran núcleos de población excluida

(como zonas indígenas, habitantes afrodescendientes), que agravan la situación de vulnerabilidad de la niñez que habita en esos territorios (Minujin, 2009).

Por el contrario, uno de los aspectos que más se ha descuidado en la región, es el tema de la disposición de las aguas residuales, aspecto que perjudica gravemente la salud de la población principalmente de la niñez y adolescencia. Como se puede ver en la gráfica No. 4.4. existen varios países con porcentajes mayores al 50% de niños y niñas menores a 8 años en hogares que no tienen acceso a una red de cloacas. Esta situación pone en gran riesgo de salud a la población infantil de los países de la región, por lo cual es uno de los principales retos que se deben enfrentar.

**GRÁFICA No. 4.4. PORCENTAJE DE NIÑOS Y NIÑAS DE 0 A 8 AÑOS EN HOGARES QUE NO TIENEN ACCESO A SERVICIOS DE RED CLOACAL PARA VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. AÑOS 2009, 2010 <sup>11</sup>**



FUENTE: Elaboración propia con base en datos del SIPI.

<sup>11</sup> Los países de Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador y Uruguay presentan las cifras del año 2009; los países de Argentina, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala y México presentan cifras del año 2010.

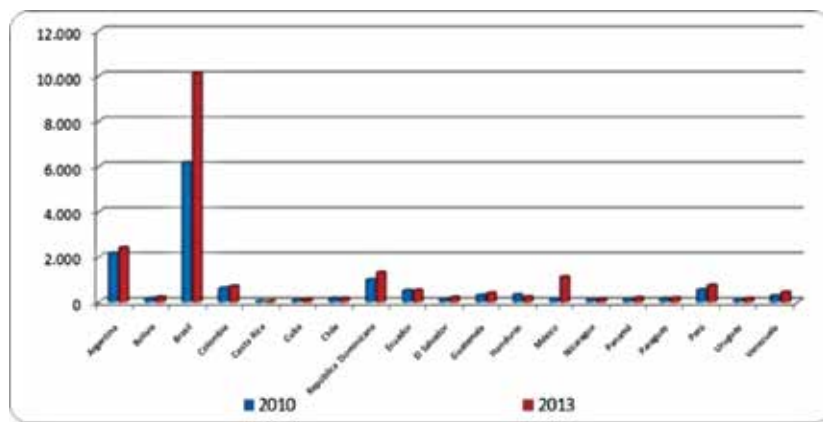
#### 4.2.1.1. VIH/SIDA

La infección con el VIH sigue siendo una de las principales epidemias que aqueja a la humanidad y afecta de manera desproporcional a las personas con mayor vulnerabilidad social, incluidos las mujeres, los niños, niñas y adolescentes. El problema en la niñez no es producto de su propia infección, sino por el contagio que sufren sus progenitores y cuidadores, principalmente sus madres (Minujin, 2009).

En América Latina y el Caribe, se han presentado avances importantes en el tema, como es la eliminación de la enfermedad de transmisión sexual de madre a hijo (a). De acuerdo con un informe de la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), se reveló que el número de niños que nacen con VIH/SIDA en América Latina y el Caribe se redujo 78 por ciento entre 2001 y 2013.

Sin embargo, según datos de la UNICEF, el número de mujeres embarazadas infectadas con VIH/Sida para varios países de la región ha aumentado del 2010 al 2013, como se muestra en la gráfica No. 4.5. Los principales aumentos se ven reflejados en Brasil, Argentina, República Dominicana, Perú, entre otros.

**GRÁFICA No. 4.5. MUJERES EMBARAZADAS INFECTADAS CON VIH/ SIDA PARA PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. AÑOS 2010 Y 2013.**



FUENTE: *Elaboración propia con base en datos del SIPI.*

Dentro de los principales retos que se enfrenta la región es brindar la adecuada información a los y las adolescentes sobre el tema; además de romper con las brechas existentes entre países y dentro de los mismos en el acceso a tratamientos (REDLAMYC, 2009).

#### 4.2.1.2. Primera infancia

La captación temprana y atención del embarazo y de la salud del recién nacido son el eje común de una gran variedad de intervenciones centradas en la salud materna e infantil. El acceso a los servicios para el desarrollo en primera infancia varía ampliamente en la región, como señalan los indicadores. Aunque los niños y las niñas de algunas naciones de la región parecen estar recibiendo servicios de este tipo de programas adecuados y tienen indicadores muy positivos, esto contrasta con los indicadores que se presentan en otras naciones vecinas.

**GRÁFICA No. 4.6. PORCENTAJE DE ATENCIÓN MATERNAL (AL MENOS 4 CITAS) PARA VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. AÑOS 2004, 2005, 2007.<sup>12</sup>**



*FUENTE: Elaboración propia con base en datos del SIPI.*

Uno de los principales retos que ha afrontado la región, es mejorar la condición de salud de las mujeres embarazadas y lactantes, con la finalidad de impactar positivamente en la niñez. Como se puede observar en la gráfica No 4.6. varios países de la región mantienen porcentajes de atención maternal (al menos 4 citas) superior a 80%. Desafortunadamente, existen pocos datos disponibles para poder comparar con otros países de la región.

Dentro de los datos existentes, se observan los casos de Perú y Cuba, donde se puede percibir un avance significativo en el indicador de

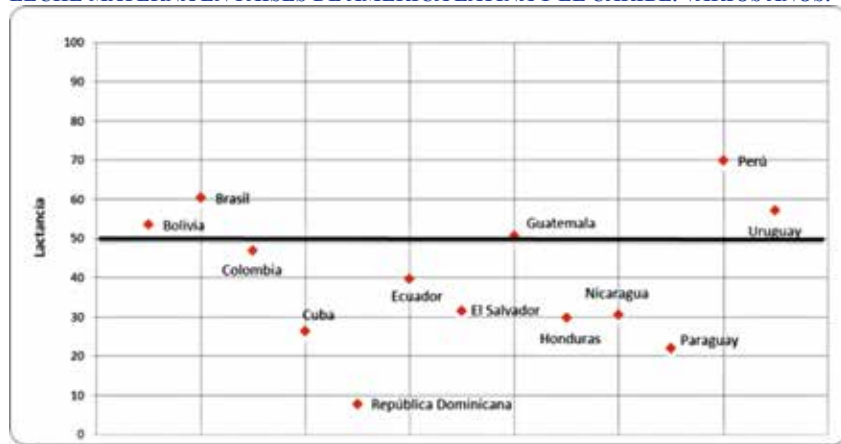
<sup>12</sup> Para Ecuador se presenta dato de 2004; para Argentina se presenta dato del 2005; para República Dominicana, Nicaragua y Uruguay se presentan datos de 2007; para Bolivia, Costa Rica, El Salvador y Paraguay se presentan datos de 2008; para Brasil y México datos del 2009; para Colombia se presenta datos de 2010; para Cuba se presenta datos de 2011 y para Perú datos de 2012.



cobertura de atención maternal durante los años 2009 al 2011, alcanzando en el caso de Cuba el 100% de su población atendida y en Perú casi el 95% para el año 2011. Estos casos ejemplifican el esfuerzo realizado por los países latinoamericanos en el Desarrollo de Primera Infancia.

Un reto para la región latinoamericana es aumentar el porcentaje de la niñez que recibe lactancia materna exclusiva durante los primeros 6 meses de vida, dado los beneficios obtenidos, según los estudios realizados.

**GRÁFICA No. 4.7. PORCENTAJE DE MADRES QUE BRINDAN EXCLUSIVAMENTE LECHE MATERNA EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. VARIOS AÑOS.**<sup>13</sup>



FUENTE: Elaboración propia con base en datos del SIPI (2015)

13 Para Guatemala se presentan datos de 2002; Bolivia, Ecuador y Paraguay se presentan datos de 2004; para Colombia se presenta datos de 2005; para Cuba y Honduras se presentan datos de 2006; para República Dominicana, Nicaragua y Uruguay se presentan datos de 2007; para Brasil y El Salvador se presentan datos de 2008; para Perú se presenta dato de 2009.

Como se puede observar en la gráfica No. 4.7 según los datos suministrados por el SIPI, son pocos los países que mantienen un porcentaje superior al 50% de lactancia exclusiva, dentro de los que se destaca Perú, que para el 2009 registra que cerca del 70% de las niñas y niños recibieron lactancia exclusiva dentro de los primeros 6 meses de vida.

Las vacunas son otro medio importante para prevenir enfermedades y promover la buena salud en las niñas y niños en edades tempranas. Los índices de vacunación para niñas y niños menores de 1 año contra la difteria, pertussis, tétanos, hepatitis B, sarampión y tuberculosis están disponibles para varios países de la región, como se pueden ver en los gráficos adjuntos. Se puede notar que la vacunación cubre gran parte de la población menor a un año. Por lo general, la cobertura de vacuna ronda el 80% de la población menor a un año. En algunos casos como México es prácticamente universal, donde una gran parte de los niños recibieron las vacunas contra las enfermedades de difteria, pertussis, tétanos, hepatitis B y tuberculosis. No obstante, igualmente no se cuenta con los datos para toda la región con la finalidad de poder hacer un análisis comparativo.

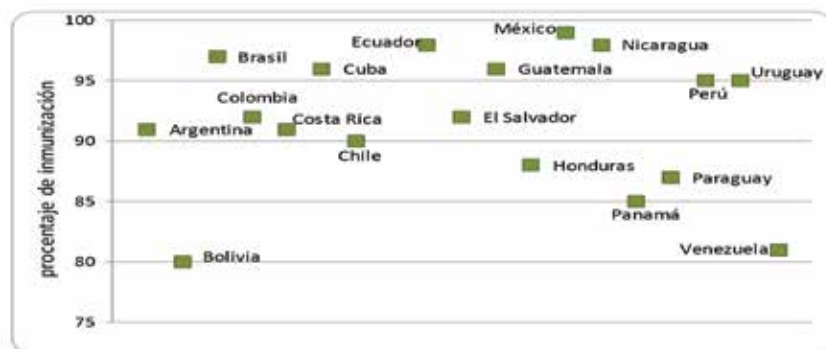
Los datos disponibles sobre acceso al seguro de salud y cuidado médico también indican amplias variaciones regionales. Asimismo, se encuentran gran disparidad en la cobertura de salud dentro de un mismo país, dependiendo del estatus de ingreso de las familias, por lo que las niñas y niños de familias de los últimos quintiles de ingreso, cuenta con niveles de acceso sumamente pobres en algunos países de la región (Vegas y Santibáñez, 2010).

**GRÁFICA No. 4. 8. PORCENTAJE DE POBLACIÓN MENOR DE UN AÑO INMUNIZADA CONTRA DIFTERIA, PERTUSSIS Y TÉTANO PARA VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA. AÑO 2012.**



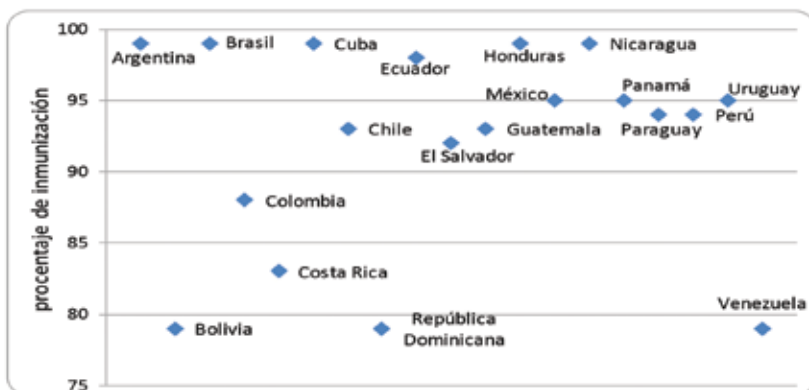
FUENTE: Elaboración propia con datos del SIPI (2015)

**GRÁFICA No. 4.9. PORCENTAJE DE POBLACIÓN MENOR DE UN AÑO INMUNIZADA CONTRA LA HEPATITIS B, PARA VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA LÁTINA. AÑO 2012**



FUENTE: Elaboración propia con datos del SIPI (2015)

GRÁFICA 4.10. PORCENTAJE DE POBLACIÓN MENOR DE UN AÑO INMUNIZADOS CONTRA SARAMPIÓN PARA VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA. AÑO 2011



FUENTE: Elaboración propia con datos del SIPI (2015)

GRÁFICA 4.11. PORCENTAJE DE POBLACIÓN MENOR DE UN AÑO INMUNIZADA CONTRA LA TUBERCULOSIS PARA VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA. AÑO 2012



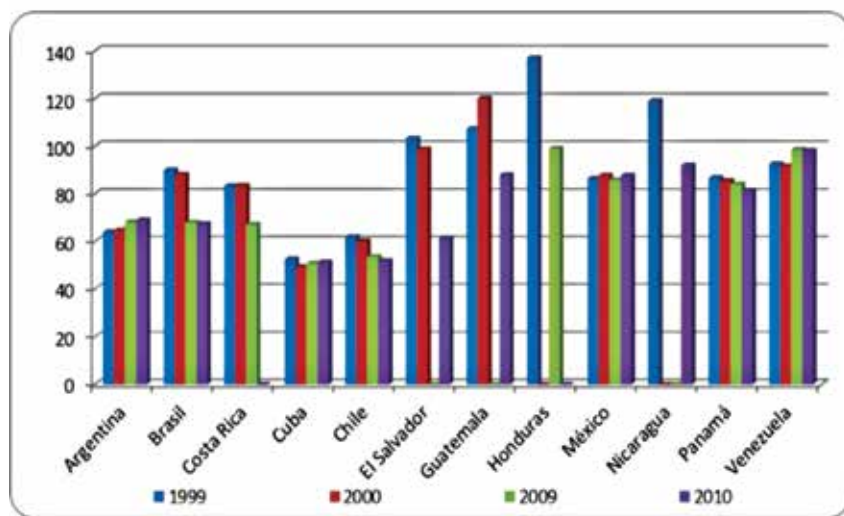
FUENTE: Elaboración propia con datos del SIPI (2015)

#### **4.2.2. Derechos relacionados con el desarrollo integral**

El derecho a un nivel de vida digno y a un desarrollo adecuado es uno de los pilares de la CDN. América Latina y el Caribe han avanzado mucho en el logro de un nivel de vida digna para todos los niños, niñas y adolescentes. Cuando se analizan las medidas de pobreza infantil, en el promedio regional del periodo entre los años 2000 al 2011, la incidencia de la pobreza infantil disminuyó 14 puntos porcentuales. Sin embargo, la pobreza infantil es aún un problema sustancial, para el 2012, cerca del 41,2% del total de la niñez de la región viven en condición de pobreza (CEPAL, 2013).

De la misma forma, el derecho a la salud es reconocido en la CDN. Pese a los avances de la región en materia de salud, como la disminución de la mortalidad infantil y los programas de inmunización, la maternidad adolescente persiste y se expresa con mayor fuerza en los hogares de menores ingresos y nivel educativo (CEPAL/OIJ, 2008; CEPAL/UNFPA, 2011; CEPAL, 2012). La maternidad en adolescentes puede afectar en gran medida el desarrollo deseable de las personas, principalmente por la gran mayoría de estos embarazos son no deseados. Esta situación representa uno de los problemas de mayor importancia asociados a profundos y rápidos los cambios socioeconómicos y políticos registrados en el área en los últimos años.

**GRÁFICA No. 4. 12. TASA DE NATALIDAD ENTRE LAS ADOLESCENTES (POR 1000 MUJERES). PARA VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. AÑOS 1999, 2000, 2009, 2010.**

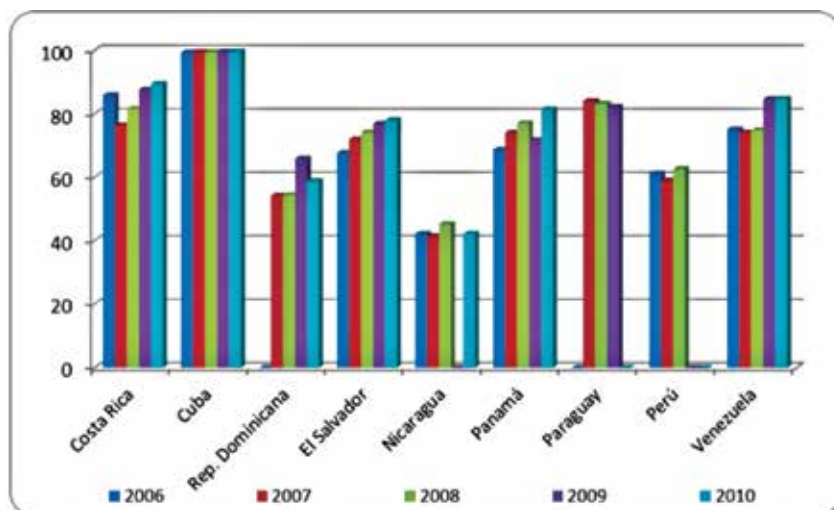


*FUENTE: Elaboración propia con base en datos del SIPI (2015)*

La maternidad adolescente en América Latina y el Caribe apenas se han reducido en la última década, y los resultados han sido muy dispares entre los diferentes países, como se aprecia en la gráfica N 4.12. Se evidencia avances importantes en países como Brasil, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Por el contrario, se puede observar deterioros del indicador en otros países. Por lo cual, la región puede apuntar los programas de educación sexual que prevengan la maternidad adolescente como uno de los principales retos para promover el desarrollo de los y las adolescentes.

En la CDN se reconoce el derecho de todos los niños, niñas y adolescentes a la educación y se insta a los Estados Partes a implantar un sistema de enseñanza obligatoria y gratuita en todos los niveles. La educación es uno de los pilares fundamentales para el desarrollo de estrategias de superación de la exclusión y vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes, y es decisivo para dotarlos de las capacidades para el goce de otros derechos fundamentales (Minujin, 2009).

**GRÁFICA No. 4. 13. PORCENTAJE DE INGRESANTES AL NIVEL PRIMARIO CON EXPERIENCIA EN PREESCOLAR PARA VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. AÑOS 2006, 2007, 2008, 2009, 2010**



*FUENTE: Elaboración propia con base en datos del SIPI (2015)*

En la región, se encuentran avances notorios en la matrícula y las tasa de asistencia educativa en varios niveles. En este sentido, el porcentaje de niños y niñas matriculadas en centros de educación y cuidado para la primera infancia es un indicador básico del nivel

alcanzado en el avance de la región en el tema de desarrollo (Vegas y Santibáñez, 2010). En la gráfica No. 4.13 se muestra las tasas de ingresantes al nivel primario con experiencia en pre-escolar en varios países de la región. Se puede observar que la mayoría están en niveles ligeramente cercanos al 60% o superiores, excluyendo a Nicaragua. En años recientes, la región ha mejorado la participación de las niñas y niños en Centros de cuidado para la primera infancia. Los países de la región, por ejemplo, recientemente han experimentado un incremento espectacular en las tasas de preescolar, las cuales ascendieron a niveles superiores al 80% en 2010. Cabe resaltar los casos de Costa Rica, Cuba, Paraguay y Venezuela, donde no se puede perder de vista el aumento en la cobertura durante los últimos años.

En la mayoría de países de la región, la educación preescolar obligatoria es sólo de un año y de carácter público, haciendo que este servicio sea más accesible a las poblaciones con menores ingresos (Vegas y Santibáñez, 2010). Sin embargo, las tasas de cobertura, la igual que en otros servicios, presentan grandes disparidades entre países y dentro de los países (CEPAL, 2011).

En América Latina y el Caribe se ha implementado una amplia variedad de programas tendientes a atender el desarrollo de la población temprana infancia a pequeña, mediana y gran escala. La mayoría de éstos son por lo general esfuerzos independientes que varían en su alcance, servicios ofrecidos, modo de prestación e impacto de dichos servicios. Además, la cobertura de estos programas sigue siendo limitada, atienden una pequeña fracción de las poblaciones beneficiarias potenciales, especialmente entre las niñas y niños más pequeños (Vegas y Santibáñez, 2010).

Uno de los principales problemas para medir y comparar los esfuerzos relativos de diferentes países en América Latina, para la promoción e implementación de programas para el desarrollo integral en Primera Infancia,



con indicadores como el gasto público como parte del PIB, es que los fondos de inversión se encuentran desagregados en diferentes sectores. Por lo general, para el desarrollo programas relacionados al desarrollo de primera infancia se derivan de múltiples sectores, que incluyen educación, salud y bienestar social y por lo cual no cuentan con una unificación certera de la inversión realizada. (Vegas y Santibáñez, 2010).

**GRÁFICA No. 4.14. TASA DE ESCOLARIZACIÓN DE NIÑEZ DE 5 A 8 AÑOS PARA VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. AÑO 2011.**



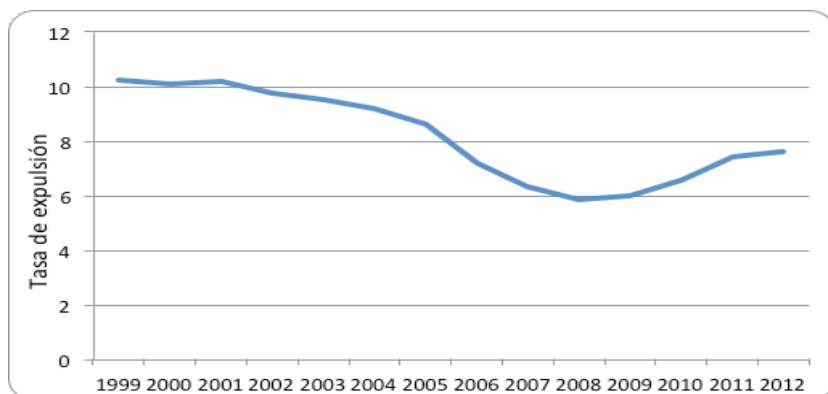
*FUENTE: Elaboración propia con base en datos del SIPI (2015)*

En segundo lugar, en la educación primaria, la meta de la universalización ya ha sido alcanzada en prácticamente todos los países del área (UNICEF, 2012). Aunque aún se presentan retos importantes para algunos países, como se puede observar en la gráfica No. 4.14 donde Guatemala para el 2011 mantiene una tasa de escolarización del 77%, y

países como Bolivia, Honduras y Paraguay presentan tasas menores al 90%. Además, otro de los desafíos fundamentales es para los países, es eliminar las brechas al interior de sus territorios, permitiendo que sectores tradicionalmente excluidos, se integren al sistema de educación.

En secundaria, igual se han dado avances significativos en los países del área. En el gráfico No. 4.15 se muestra la tasa de expulsión del sistema educativo en secundaria para la región de América Latina y el Caribe; en el mismo se observa que durante la década de 1999 a 2008 se presentó una disminución significativa de la deserción en secundaria, pasando la tasa de 10,2% durante 1999 a 5,9% en el 2008. No obstante, los años siguientes se presentó un aumento de la misma en el área, manteniéndose a niveles inferiores al 8%, lo cual sostiene que la tasa bruta de asistencia en secundaria es mayor.

**GRÁFICA No. 4.15. TASA DE EXPULSIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO DE ADOLESCENTES PARA SECUNDARIA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. AÑOS 1999 A 2012.**



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la Dirección de Estadísticas de la UNESCO (2015)

El elemento de mayor contraste se observa en el transcurso del sistema educativo, donde los niños, niñas y adolescentes quedan fuera del sistema educativo. Esto afecta principalmente a los sectores de menores ingresos y se focaliza en los comienzos de los ciclos educativos, es decir, en los momentos más críticos de las transiciones entre niveles (UNICEF, 2012).

Otro aspecto crítico en la región es la desigual distribución de los indicadores de desempeño, infraestructura, recursos didácticos y recursos docentes. Los rezagos en la educación se concentran entre aquellos que viven en zonas rurales y en hogares por debajo de la línea de pobreza (CEPAL, 2011). Además, se observa ese rezago más marcado entre niños, niñas y adolescentes indígenas, afrodescendientes y migrantes (UNICEF, 2012).

#### **4.2.3. Derechos relacionados con la defensa y protección**

La CDN plantea el derecho a que los niños, niñas y adolescentes a ser protegidos contra todas las formas de violencia. Esto incluye la protección contra la explotación sexual, la explotación comercial y el reclutamiento por parte de grupo armados, entre otras expresiones de violencia. Además, se incluye el derecho a no ser separado de su familia y, en caso de infracción de la ley penal, el derecho a una justicia especializada.

El maltrato infantil en sus diferentes formas, continúa siendo una de las principales violaciones a la CDN, especialmente en América Latina y el Caribe, una de las regiones más violentas del mundo. De acuerdo a los datos más reciente de UNICEF, 40 millones de menores de 15 años sufren violencia, abusos y abandono en la familia, la escuela y la comunidad, siendo que más de la mitad de las niñas, niños y adolescentes de la región, son víctimas de maltrato físico, emocional, trato negligente o abuso sexual. Según UNICEF la violencia se da principalmente en

el interior de las familias, por medio del castigo físico como forma de disciplina, el abandono, la explotación económica y el abuso sexual. Entre tanto, en la región latinoamericana, entre el 50% y hasta el 80% de los adultos, mujeres y hombres, consideran natural recurrir al maltrato infantil, incluido el castigo corporal, para imponer disciplina. (CEPAL/UNICEF, 2009)

Debido a la falta de una metodología homologada que mida las diferentes formas de abuso no es posible hablar de cifras comparables entre distintos países. Sin embargo, diversas encuestas nacionales indican que el maltrato infantil es un fenómeno en ascenso rara vez denunciado.

En Colombia, 42 % de mujeres informó que sus parejas o esposos castigaban a sus hijos e hijas con golpes, según datos de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 2005. En Uruguay 82 % de adultos encuestados en un estudio del Ministerio de Desarrollo Social en 2008 reportó alguna forma de violencia psicológica o física hacia un infante en el hogar. En Costa Rica, una investigación en 2004 del Instituto de Estudios Sociales en Población reveló que 65,3 % de adultos ejerce violencia física contra sus hijos. (CEPAL/UNICEF 2009).

Frente a esta situación, cabe señalar que únicamente siete países en la región han prohibido el castigo físico en todos los ámbitos, a saber: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

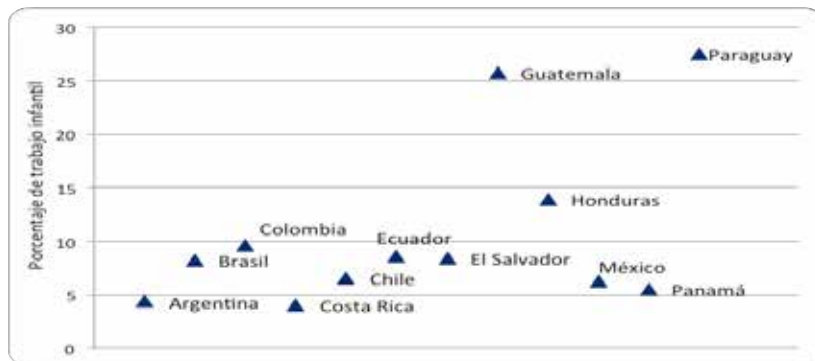
Por otra parte, la región se destaca además por contar con la mayor proporción de homicidios de niños, niñas y adolescentes en el mundo, lo cual atenta directamente contra la integridad de la niñez y la adolescencia y requiere de políticas públicas más eficaces.

Asimismo, la CDN establece la necesidad de considerar un marco jurídico para la justicia penal juvenil que garantice los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como la protección especial que requieren de acuerdo a su edad. Varios países en la región han avanzado en el cumplimiento del requerimiento, pero su implementación ha sido muy débil. Además, cabe señalar que algunos países del área latinoamericana y del Caribe, han presentado retrocesos normativos; bajo la tendencia a reducir la edad máxima de responsabilidad penal, a los intentos de lograr que los menores de 18 años sean sometidos al sistema penal de los adultos y a la inclusión del criterio de discernimiento, lo que habilita a las autoridades a decidir discrecionalmente y respecto de cada caso concreto la inclusión o no del menor en el sistema especial de justicia penal (UNICEF, 2014b).

El trabajo infantil en América Latina y el Caribe parece haber disminuido en los últimos años, para el 2008 el porcentaje de niños y niñas que trabajaban era de 8,8%, ya para el 2012 dicho porcentaje había decrecido a 7,2%. (Diallo, Etienne y Mehran, 2013). No obstante, al igual que con otros aspectos relacionados a la CDN, existen muchas disparidad entre países de la región, como se puede apreciar en la gráfica 16, Costa Rica y Argentina presentan tasas de trabajo infantil inferiores al 5%, por el contrario, Guatemala y Paraguay presentan porcentajes superiores del 25% de trabajo infantil.

Adicionalmente, es importante mencionar que la incidencia del trabajo infantil peligroso se ubica en niveles elevados en varios países de América Latina y el Caribe, en especial en Centroamérica. Por otro lado, la región presenta situaciones preocupantes de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. (OIT/IPEC, 2009).

**GRÁFICA No. 4.16. PORCENTAJE DE NIÑEZ MENOR DE 5 A 14 AÑOS QUE TRABAJAN PARA VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. VARIOS AÑOS.<sup>14</sup>**



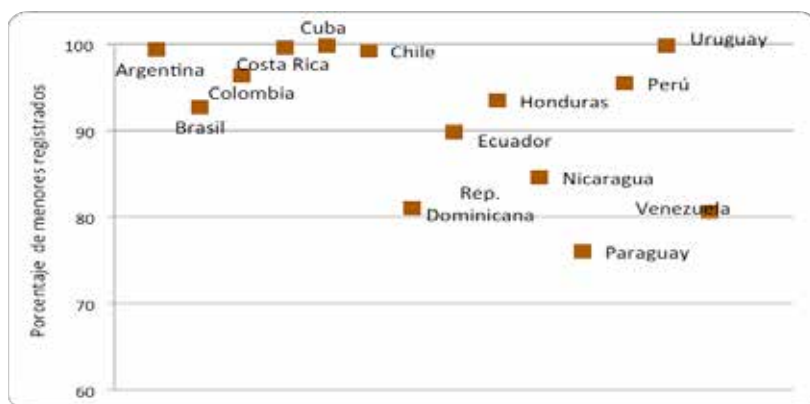
*FUENTE: Elaboración propia con base en datos del SIPI (2015)*

Otro de los derechos que establece la convención es el de que todo niño y niña debe ser inscrito luego de nacido, teniendo el derecho a un nombre, a una nacionalidad y a conocer a sus padres.

La identidad debe ser protegida y los Estados deben desarrollar la normativa necesaria para asegurar el cumplimiento de este derecho fundamente, que permite a su vez la asistencia a otro tipos de servicios esenciales. América Latina y el Caribe han logrado avances importantes en este campo. Empero, aún los datos son heterogéneos en la región, como se muestran en la gráfica No. 4.17.

14 Para Argentina, Costa Rica, México y Paraguay se presentan datos de 2011; para Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala y Panamá se presentan datos de 2012 y para Colombia, El Salvador y Honduras datos de 2013.

**GRÁFICA No. 4.17. PORCENTAJE DE NIÑEZ MENOR DE 5 AÑOS QUE ESTABAN REGISTRADOS AL MOMENTO DE LA ENCUESTA PARA VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. VARIOS AÑOS.<sup>15</sup>**



FUENTE: *Elaboración propia con base en datos del SIPI (2015)*

En la región, existen países que han logrado plenamente el cumplimiento del derecho a la identidad, como Cuba, Uruguay, Costa Rica y Argentina, entre otros. Por el contrario, Paraguay solamente ha logrado el 76,1% del registro de menores de 5 años. Venezuela (República Bolivariana de) y República Dominicana alcanzan niveles levemente superiores al 80%. Este aspecto, confirma que aún existen niños, niñas y adolescentes que no son inscritos al momento de nacer y que no están documentados, lo cual alimenta la exclusión de estos niños y niñas de otros derechos, dado que en la mayoría de los países es un requisito para el acceso a los servicios educativos y de salud y se perpetua la

15 Para Colombia y Ecuador se presentan datos de 2010; para Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba, Chile, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela se presentan datos de 2011; para República Dominicana, Perú y Uruguay se presentan datos de 2012.

vulnerabilidad de este sector de la población (CEPAL/UNICEF, 2011).

Los promedios, por otro lado, esconden inequidades importantes al interior de los países. El no registro afecta en mayor medida a los niños, niñas que viven en zonas rurales y en hogares más pobres, así como a los niños y niñas de familias migrantes, indígenas y afrodescendientes (Unión Interparlamentaria/UNICEF, 2013)

#### **4.2.4. Derechos relacionados a la participación**

Dentro de los compromisos incorporados en la CDN se encuentran la participación de la niñez y la adolescencia como sujetos activos y protagonistas. En este sentido, la CDN busca garantizar las oportunidades y el acceso a participar en la gestación y toma de decisiones en todo asunto que les afecte, tanto dentro del ámbito de la familia, la escuela, la comunidad, así como de la sociedad en general.

En la región de Latinoamérica y el Caribe se han presentado ejemplos importantes en el cumplimiento de este compromiso, quizás una de las experiencias que se puedan resaltar sobre participación y protagonismo de la infancia esté en los grupos de niñas, niños y adolescentes trabajadores organizados. Son la prueba de que mediante la autoorganización se puede gestar una participación activa. Estos grupo en pequeña o gran medida están presentes a lo largo de la región (REDLAMYC, 2009).

En otros países como Cuba, se puede resaltar medidas para garantizar la participación de la niñez y la adolescencia como las asambleas pioneriles, las que se efectúan sistemáticamente a nivel de las aulas, en cada una de las escuelas y en ellas tienen la oportunidad de decir sobre cuestiones funcionales. Además de la participación en el Congreso Nacional, donde se reúnen representantes de la infancia y adolescencia con altos dirigentes del país y se les presentan demandas y solicitudes



(REDLAMYC, 2009).

En otros casos, se han creado organizaciones que trabajan en conjunto con las Estatales, como órganos consultivos. Este es el caso del Movimiento Nacional y Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes de Ecuador, el cual es un organismo que trabaja para garantizar la participación y los derechos de la niñez y la adolescencia.

En Costa Rica, con la formulación de las Políticas Nacionales sobre Niñez y Adolescencia, se estableció el derecho de opinar, el de ser escuchadas y tomadas en cuenta sobre cualquier situación que afecte a la niñez y la adolescencia, para lo cual el Estado deberá adoptar los espacios, mecanismos y procedimientos accesibles. Asimismo, en virtud del ejercicio de ese derecho, se indicó que los niños, niñas y adolescentes deberán ser considerados, atendiendo sus diferencias etarias y el principio de autonomía progresiva, en los programas y proyectos que les afecten en su vida. Además, se contempló que la participación de las personas menores de edad debe orientar a las autoridades sobre las metas y los procedimientos más adecuados para satisfacer sus propias necesidades (PANI/UNICEF, 2009).

A pesar de estos avances, muchos de estos espacios de participación, falta integrar más activamente, dado que en la generalidad de los casos, la última palabra y el poder de decisión terminan, en la mayoría abrumadora de los casos, en el adulto (REDLAMYC, 2009).

#### **4.3. La cooperación en derechos humanos de la niñez y adolescencia en América Latina y el Caribe y el papel de las universidades y sector académico.**

A veinticinco años de aprobación de la CDN, son innegables los avances obtenidos en materia de transformación jurídica, condiciones de vida y

cambios de actitudes y prácticas sociales, en relación a la niñez y adolescencia en el mundo y en particular en la región de América Latina y el Caribe. Sin embargo, también soy ciertos los retos pendientes con este sector vulnerable de la vida humana. Este cambio, a veces radical, no hubiera sido posible sin la cooperación entre países, los organismos y las organizaciones internacionales, la participación de las ONG's, las universidades y diversos sectores de la sociedad civil. Hacer un alto en el camino y evaluar la consistencia, oportunidad y pertinencia de esta cooperación, es un imperativo que obliga la magnitud y especificidad de la materia a tratar: los niños, niñas y adolescentes.

Se pueden delinear tres aspectos que guían esta valoración: La cooperación como un mandato legal convencional, la importancia de observar un rigor metodológico y científico de la dirección y definición de necesidades y prioridades, y la pertinencia de contar con un diagnóstico del estado de los derechos. En pocas palabras, la necesidad de eludir la improvisación, las ocurrencias, la *imposición* o traslado mecánico de visiones u otros intereses distintos al “interés superior del niño”.

Para la mayoría de los organismos y organizaciones internacionales, en tanto receptores de fondos, -sobre todo de los países con más desarrollo-, la cooperación no aparece como resultado de una voluntad independiente. Esta se rige, ya sea por mandatos internos prescritos en sus fines o por mandatos legales al interior de los países donantes o incluso por mandato convencional. En igual sentido, es esencial considerar, las normas y reglas de recepción de los países beneficiarios.

Un ejemplo paradigmático de esta afirmación lo encontramos con el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia UNICEF. Desde el punto de vista internacional, UNICEF se rige no sólo por sus normas internas, sino que tiene la obligación y un mandato jurídico explícito, que emana de la CDN, en el sentido de promover y proteger los

derechos de los niños a través de una estrecha colaboración con el Comité<sup>16</sup>, en apoyo y auxilio a los países de acuerdo a sus necesidades. La CDN, se complementó además, en el año 2000, con la aprobación de dos *Protocolos Facultativos, sobre la participación de los niños en conflictos armados, y sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía*.

Es importante hacer notar, que la efectiva aplicación integral de la CDN está vinculada estrechamente a cuatro condiciones, que deben ser consideradas para la cooperación en todas sus modalidades. Estas son:

#### **4.3.1. El marco normativo vigente (readecuación a la CDN)**

*Las condiciones socio-económicas de cada país (estado de situación de derechos)*

*La capacidad y adecuación de las instituciones que atienden a la niñez y adolescencia: La generación de políticas públicas de Estado.*

En ese sentido, es importante señalar, que a menudo, el sistema económico y la cooperación, pueden correr por carriles paralelos, sin dialogar entre sí, sobre las condiciones que generan pobreza y qué costos tiene “reparar” esas consecuencias, con las intervenciones desde la cooperación, lo cual es particularmente sensible, en el caso de la situación de la niñez y adolescencia.

Hechas estas apreciaciones introductorias, es importante observar que la cooperación debe ser vista como un proceso de naturaleza

---

16 El Comité de los Derechos del Niño, es el órgano que supervisa la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Fue creado por la Convención el 27 de febrero de 1991. En el artículo 43, de la CDN.

multidimensional, no precisamente caritativo, que trabaja en pro del desarrollo y promueve la participación de una multiplicidad de actores, en búsqueda de unos intereses comunes, mediante la realización conjunta de actividades, que dejen de lado el asistencialismo y que fomenten la autogestión, la participación y la responsabilidad compartida de las partes implicadas mediante un ejercicio de negociación; un proceso dinámico, que requiere de una verdadera voluntad de participación, de diálogo político y de compromiso con el mismo.

A partir de la globalización, la cooperación internacional ha involucrado una serie de nuevos actores que interactúan de manera muy variada y tratan una gama amplia de temas inéditos. Actualmente, la cooperación internacional se concentra en la lucha contra la pobreza. Por otro lado, el diálogo sobre las políticas globales, el interés mutuo, el partenariado, la participación activa y la apropiación (*ownership*) por parte de los actores locales se consolidan como enfoques y criterios metodológicos cada vez más universales. En este marco, los actores de la cooperación ya no son únicamente los estados nacionales sino también los gobiernos sub-estatales (municipios, provincias, departamentos, etc.), las organizaciones de la sociedad civil, las universidades, los centros de investigación y el sector privado. Gradualmente, en la agenda internacional ha ocupado cada vez más lugar la exigencia a favor de la protección, garantía y promoción de los derechos de la infancia, las mujeres y demás poblaciones consideradas vulnerables (Tassara, 2011; Ramírez, 2004).

Esta filosofía se refleja en la promoción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Naciones Unidas, 2009), que constituyen los principios ordenadores de la política de desarrollo y se reflejan en las estrategias y

las prioridades operativas de todos los donantes internacionales.<sup>17</sup> Los primeros siete objetivos acordados hacen referencia a la erradicación del hambre y de la pobreza, la promoción de la educación primaria universal, la igualdad de género, la reducción de la mortalidad infantil y maternal, la detención del avance del VIH/SIDA, del paludismo y la tuberculosis, y la promoción de la sostenibilidad del medio ambiente. El último objetivo se centra en fomentar una asociación mundial para el desarrollo, a través de la materialización de un compromiso firme que asocie recursos y voluntades en forma de alianzas entre países donantes y receptores.

Este tipo tendencia en materia de cooperación internacional, enfocada en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ha favorecido claramente el cumplimiento y ejecución de los compromisos establecidos en la CDN, principalmente para los países de América Latina y el Caribe, dado que ha orientado los esfuerzos de los países donantes, a programas y proyectos enfocados al mejoramiento directo la población infante y adolescente.

En este sentido, se puede indicar que el aporte generado en estos 25 años, de aprobada la CDN, por parte de la cooperación internacional, se puede visualizar en los logros alcanzados por la región en materia de derechos relacionados la supervivencia, con el desarrollo integral y en la defensa y protección; dentro de los cuales se pueden puntualizar los siguientes:

---

17 La Cumbre del Milenio se llevó a cabo el 8 de septiembre de 2000 en la sede de la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York, en presencia de 189 jefes de Estado y de Gobierno, con el fin de transmitir el mensaje claro de que la erradicación de la pobreza en el ámbito mundial debía ser una prioridad para todos los países. Este enfoque se refleja en la Declaración del Milenio, que firman los asistentes a la Cumbre, y que constituye un compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

- Disminución en el índice de mortalidad infantil
- Descenso de la pobreza y mejoramiento en la calidad de vida de la población infante y adolescente.
- Mejoramiento en la atención prenatal
- Avances significativos en la inmunización de diferentes tipos de enfermedades
- Aumento en la tasa de escolaridad

Es indispensable apuntar, que la colaboración de la cooperación internacional ha sido fundamental en estos y otros avances, más no suficiente. Siempre debe existir un compromiso de los Estados y sus instancias internas para lograr los avances que se han alcanzado.

No obstante, la adopción de pactos, tratados y declaraciones también han permitido y evolucionado el desenvolvimiento de la cooperación internacional, un claro ejemplo es la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo en 2005.

#### **4.3.1.1. *La Declaración de París sobre la eficacia de la Ayuda al Desarrollo***

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (DP) (OCDE, 2005), es un acuerdo internacional que establece compromisos globales por parte de países donantes y receptores para mejorar la entrega y el manejo de la ayuda con el objetivo de hacerla más eficaz y transparente. El acuerdo fue firmado en marzo de 2005 por más de cien países donantes y receptores, agencias internacionales y organizaciones multilaterales.

Esta Declaración, marca un giro radical en el modelo de cooperación, en relación a los cambios de concepción que deben ser considerados a la hora de abordar el tema.

La DP es una hoja de ruta que pretende aumentar el impacto de la ayuda al desarrollo en objetivos clave como la reducción de la pobreza y la desigualdad, el aumento de capacidades y la aceleración del logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Por lo tanto, en el tema de cooperación internacional frente a los retos que establece la DNA, es indispensable que las instituciones nacionales y regionales, tengan en consideración el impacto de la DP. La Declaración de París describe principios claves:

- La apropiación de la implementación de la ayuda por parte de los países receptores: Los países en vías de desarrollo ejercerán un liderazgo efectivo sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, y coordinarán acciones para el desarrollo.
- La alineación de los países donantes con las estrategias de los países receptores: Los países donantes basarán sus ayudas en las estrategias de desarrollo, las instituciones y los procedimientos de los países receptores.
- La armonización del enfoque y las acciones entre los países donantes: Los países donantes se coordinarán entre sí, simplificarán sus procedimientos y compartirán información para evitar la duplicación y la descoordinación.
- El enfoque en los resultados: Los países donantes y receptores enfocarán la ayuda en los propios resultados, que se medirán mediante marcos de evaluación establecidos.

- La rendición mutua de cuentas: Los países donantes y los países en vías de desarrollo se comprometen a rendir cuentas mutuamente en torno a los resultados de las ayudas al desarrollo.
- Buenas prácticas en cooperación nacional e internacional

#### **4.3.1.2. Los retos del 2015 con los objetivos de desarrollo sostenible**

Uno de los desafíos más importantes para la cooperación en la actualidad, cuando los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) llegan a su fin, está vinculado al hecho de que se adoptará un nuevo marco para el desarrollo mundial. Se hace referencia a la Agenda para el Desarrollo después del 2015, que culminará con la formulación de una nueva serie de objetivos y metas –los Objetivos de Desarrollo Sostenible– que se fundamentarán en los progresos de los ODM (Objetivos del Milenio) y abordarán sus deficiencias. Esta es una oportunidad sin precedentes, para redefinir el papel de la cooperación, el papel de actores como las universidades, los académicos, y en general el papel de la sociedad civil (UNICEF, 2015).

#### **4.4. El apoyo y la asistencia internacional en la reforma legal**

La temprana adhesión y ratificación de la CDN por los países de América Latina y el Caribe, fue un elemento esencial para el éxito de su puesta en vigencia a nivel internacional. Para el año 2003, se había conseguido la ratificación casi universal, para convertirse en el instrumento internacional de mayor consenso hasta la fecha, con 191 países miembros de la ONU, que lo han ratificado. Solo dos países no la han ratificado: Somalia y Estados Unidos.

El proceso de reforma ha sido diverso en la región. Un ejemplo interesante de señalar, es el caso de Centroamérica y Panamá, que produjo



una metodología para el proceso de reformulación del marco jurídico nacional a la luz de la CDN<sup>18</sup>, el cual incluyó las siguientes etapas:

- Diagnóstico de la situación de los derechos de la niñez.
- Elaboración de propuestas de legislación con amplia participación institucional y comunitaria
- Elaboración final y aprobación de proyecto de legislación.

En general, la experiencia en la región con mayor o menor desarrollo suele incluir a amplios sectores de la sociedad y moviliza opiniones y controversias en el conjunto de la sociedad. En esto la acción de comunicación y movilización emprendida por las organizaciones de defensa de los derechos de la infancia con el crucial apoyo de organismos como IIN- OEA y UNICEF ha sido decisivo (UNICEF, 2007).

El recuento de estos veinticinco años, sería una tarea compleja, pero se puede indicar, la existencia de diversos organismos internacionales que han alentado y apoyado a los gobiernos en la reformulación legal de los derechos humanos de la niñez y adolescencia y que han ofrecido su asistencia con la intención de apoyar ese proceso. El Comité Derechos del Niño es uno de estos organismos. Sus recomendaciones a los Estados a menudo mencionan la necesidad de reformas legales y muchos Estados, al presentar sus informes al Comité, indican que la adopción de nuevas leyes es una manera de responder a las consideraciones del Comité.

---

18 Víquez, Mario. De la Convención a la Acción: Aportes metodológicos para el análisis y reformulación del marco jurídico nacional a la luz de los derechos humanos de la niñez. UNICEF. 1994

También hay ejemplos de países que han enmendado sus leyes o aprobado otras nuevas a consecuencia de sentencias o decisiones de los tribunales o comisiones internacionales de derechos humanos. Las actividades de concienciación de los gobiernos respecto a la necesidad de reformar las leyes relacionadas con la niñez también son fomentadas por UNICEF, otros organismos de las Naciones Unidas, la Unión Europea, las agencias bilaterales de desarrollo, los organismos subregionales, Save the children y las ONG internacionales, que dan una contribución importantísima por sus conocimientos y experiencia.

#### **4.5. El papel de la sociedad civil y las universidades en la cooperación**

El instrumento previsto en la CDN para dar seguimiento y verificar la efectiva aplicación de este instrumento, es el *Comité de los Derechos del Niño*, el cual ha tenido una influencia decisiva en muchos sentidos, pero sobre todo, como llamado de atención, ante las falencias y violaciones de derechos. Pero sobre todo, en dar recomendaciones a los estados miembros. Los informes del comité abundan en ejemplos de muchas naciones de la región, donde la sociedad civil ha aportado con grandes contribuciones en las diversas etapas del proceso de reformulación legal, exigibilidad y la aplicabilidad de la CDN. También se ha señalado una correlación positiva, entre la democracia y la participación de la sociedad civil. Las formas de participación, de la sociedad civil son tan numerosas, como lo son los tipos de organizaciones existentes. Así por ejemplo, se puede encontrar, que a menudo han hecho presión política, en otros casos, se les han unido los grupos religiosos, sindicatos, grupos de defensa de los derechos de minorías raciales o étnicas, de las personas con discapacidades o de lucha contra la pobreza, entre otros (REDLAMYC, 2009).

En muchos países de la región, las ONG, los gremios profesionales, las asociaciones de padres, las instituciones académicas y otras organizaciones interesadas, son invitadas a participar en el desarrollo de nuevas leyes mediante arreglos ad hoc, y son socios fundamentales en la realización de la generación y aplicación de las políticas públicas de Estado.

Por supuesto, la sociedad civil no siempre tiene una sola voz y los grupos dedicados a los derechos de la niñez y adolescencia, a veces sostienen opiniones distintas.

En los últimos años, se ha producido en la mayoría de los países de la región, un acercamiento cada vez mayor, al sector académico y las universidades, en varios sentidos. En primer término, la necesidad de formar y capacitar en derechos humanos de la niñez y adolescencia, lo cual se ha incorporado en la currícula de algunas carreras o como temas en los cursos universitarios. Un ejemplo de ello, es la maestría en Derechos Humanos de la niñez y adolescencia de la Universidad de Costa Rica. Lo mismo ha acontecido con la aceptación de la existencia de una nueva rama diferenciada del derecho de Niñez y adolescencia, distinta de la tradicional cátedra de familia. Como se señaló ya en 1994, con la CDN se dieron las bases para el desarrollo de una rama independiente del Derecho, en lo sustantivo, lo adjetivo, lo instrumental o ejecutivo.<sup>19</sup>También han sido interesantes, la incorporación paulatina de los temas vinculados a la niñez y adolescencia, en tesis de grado o en los institutos de investigación de los centros universitarios, con la incorporación y producción de una gran cantidad de investigación, artículos y textos en la materia. Otro campo no menor, son las prácticas supervisadas, los trabajos comunales de secundaria y universitaria y otras formas pasantía y voluntariado, ligados a las universidades. En igual sentido, se plantea cada vez más, el papel de

---

19 Víquez, Mario. Ídem pág. 29

las universidades y los sectores académicos, en la formulación de los estados de situación de los derechos de la niñez y adolescencia, para enriquecer los informes nacionales o sencillamente para apoyar la toma de decisiones a nivel institucional o local. Un ejemplo paradigmático de esto, lo encontramos los denominados *Observatorios de Derechos de la niñez y adolescencia* que han desarrollado o proyectan algunos países, como un instrumento permanente de evaluación, seguimiento y de producción de conocimiento que sirvan de base a la toma de decisiones. Algunos de estos observatorios se hacen en alianza con las universidades y centros de investigación que tienen un carácter importancia de independencia, y fiabilidad en la información.

#### **4.6. La cooperación y las ONG's enfocadas en la CDN**

Con respecto a la sociedad civil organizada, se plantea como un importante avance la creación en la región de coaliciones de las ONG's 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, uno de los principales avances de la ratificación del CDN es el rol que ha desempeñado la sociedad civil organizada (ONG's, coaliciones y redes de infancia de la región). Por ejemplo, se plantea que muchas de ONG's 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 (REDLAMYC, 2009).

En la región de América Latina y el Caribe, existen vastos 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 y la adolescencia, 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.

Sin lugar a dudas, la Convención en América Latina ayudó a forjar una de las redes más importantes de sociedad civil y de niños y niñas, en comparación con otras latitudes del planeta. Sin la constitución de esa red, no se tendría la capacidad de exigir el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los Estados, dado que la red es un capital social fundamental en favor de los derechos de la infancia, con producción académica, trabajo de campo, estrategias de monitoreo, influencia en el desarrollo de políticas y normativa en general. La sociedad civil organizada, las organizaciones sociales y otras instituciones han tenido un destacado rol durante la 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 (REDLAMYC, 2009).

Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil han generado un buen nivel de interlocución y debate con el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas. 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 realizan el monitoreo para medir los avances e informar, tal como lo indica el Convenio. 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, para reforzar 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 las sociedades acerca de las condiciones de respeto –o no- de los derechos de la infancia (REDLAMYC, 2009).

No obstante, cabe señalar que se plantea una mirada crítica sobre ciertos roles que en algunos casos y momentos del período han asumido algunas ONG's 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. Además, 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.

#### **4.6.1. Situación actual de la Cooperación Internacional**

Uno de los problemas más graves que afronta la cooperación internacional en la actualidad, es la atomización excesiva de acciones que se traducen en programas, proyectos y diversas iniciativas en torno a la solución. A este fenómeno se le denomina "*Cooperación en Lluvia*". Se trata de la simultánea puesta en ejecución, desde diferentes programas, de un sinnúmero de acciones aisladas, autónomas y no coordinadas, que además tienen poco impacto y sostenibilidad. (Tassara, 2011; Ramírez, 2004)

En muchas ocasiones, los países donantes, realizan manejos unilaterales e imponen condiciones para la cooperación, sin tener en cuenta las verdaderas necesidades de las comunidades a las que va dirigida la ayuda y sin tener en cuenta tampoco, que existen problemas estructurales que podrían ser resueltos de manera conjunta, para lograr resultados concretos frente a la necesidad de un desarrollo humano real en los países receptores.

Otro obstáculo que hasta ahora no ha sido solucionado, atañe al déficit de involucramiento activo por parte de las comunidades locales en los procesos de cooperación internacional. La participación de estas comunidades, organizadas a través de la sociedad civil, organizaciones sociales, empresariales y académicas es una pieza fundamental en la identificación de problemas y necesidades, en el diseño, la implementación, la ejecución, el seguimiento y los logros de las diferentes acciones promovidas por la cooperación.

A fin de cuentas son las comunidades las que conocen sus necesidades, las que han sido víctimas de violaciones a los derechos y tienen capacidades individuales para ejercer autonomía, para participar y empoderarse siendo así, los actores principales de su propio desarrollo. En este sentido, una de las principales ausentes en la cooperación para la adecuada implementación de la CDN en los países de la región, son las Universidades y cuerpos académicos, los cuales pueden jugar un papel fundamental tanto en la determinación del estado de situación en diferentes temas, sino que también puede colaborar con la sistematización de los procesos de ejecución de estrategias y como un ente fiscalizador de los aportes y resultado de los procesos tendientes a colaborar con la niñez y adolescencia.

#### **4.6.2. Buenas prácticas en cooperación nacional e internacional**

La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia de Argentina y la Academia

La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia ha jugado un papel importante en la promoción de la adecuación normativa e institucional en todo el territorio argentino. Dentro de sus líneas de acción estratégicas se encuentra una que específicamente se concentra en el fortalecimiento y/o creación de nueva institucionalidad que agrupa

aquellas acciones tendientes tanto a fortalecer como a transformar o ampliar el marco institucional a través del cual se implementan las políticas de infancia.

Una de las maneras de ir generando consensos y de aprehensión de los conceptos de la ley nacional y su aplicación práctica fue la creación en el 2008, en conjunto con gobiernos locales y universidades, de un seminario de postgrado denominado “Seminarios de Nuevas Tecnologías en Políticas de Niñez Adolescencia y Familia”. La propuesta radica en trasladar los claustros universitarios e insertarlos en el seno de los organismos de protección de derechos de cada jurisdicción, realizar capacitación en servicio a los equipos de trabajo; generar herramientas para reflexionar críticamente desde una perspectiva de derechos, el abordaje a las distintas problemáticas de la niñez; adolescencia y familia.

Se han impartido seminarios en las provincias de San Juan, Mendoza, La Rioja, Santa Fe, Entre Ríos, Formosa y Misiones, Córdoba, Catamarca entre otras en articulación con las Universidades Nacionales de San Juan, de Entre Ríos, de Córdoba, de Tucumán entre otras.

Además, la Secretaría ha trabajado en conjunto con la Universidad Nacional Tres de Febrero varios temas relacionados a la adecuación del marco normativo en temas penales. Junto con el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) se desarrolló el proyecto “Hacia una mayor adecuación del Sistema Penal Juvenil Argentino a la Constitución Nacional y a los estándares internacionales en la materia”, que tuvo como resultado acciones antes las autoridades del Congreso de Argentina para que se derogue las disposiciones de la Ley N° 22.278 y se establezca un nuevo Régimen Penal Juvenil.



Se realizó la “Publicación del Informe sobre Relevamiento Nacional de Dispositivos y Programas Penales Juveniles”<sup>20</sup>, en conjunto con UNICEF, la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) y la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) sobre el Relevamiento Nacional de Dispositivos Penales Juveniles. Otras de las acciones impulsadas en conjunto con la Universidad de Tres de Febrero y UNICEF-Argentina, fue el desarrollo de una investigación a nivel nacional sobre la situación de los Adolescentes en el Sistema Penal inédita por su tipo. En igual sentido, está actualmente en marcha otra no menos importante, referida a la situación de los niños y niñas sin cuidados parentales.

Otro de los centros de educación superior que presentan un ejemplo de cooperación técnica es la Universidad de Buenos Aires. Dentro de los aportes se destacan las Jornadas Nacionales “Dispositivos Penales Juveniles Alternativos a la Privación de la Libertad. Experiencias en Nuestro País”, organizadas en forma conjunta por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y UNICEF, con el auspicio de la Universidad de Buenos Aires.

Las Jornadas presentaron como objetivo la difusión y el intercambio de experiencias de dispositivos alternativos a la privación de la libertad en instituciones cerradas, dirigidas a adolescentes menores de 18 años de edad que han cometido o que se encuentran acusados de haber cometido delitos.

Asimismo, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y la Universidad de Buenos Aires celebraron un Convenio de Cooperación con el objeto de desarrollar dos proyectos de investigación que revisten un interés fundamental para la cualificación de los procesos de gestión de políticas públicas dirigidas a la niñez y adolescencia. Por

---

20 Boletín Oficial N° 31.543 el 1 de Diciembre de 2008.

un lado, uno de los proyectos está ligado a la construcción de un estado de situación sobre el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, por el otro, se avanzará en la construcción del Sistema Integrado de Información sobre las Políticas Públicas dirigidas a la Niñez y la Adolescencia.

Otro ejemplo de cooperación entre la Academia y el Estado Argentino, es la creación del Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas. Esta es una iniciativa conjunta entre el Ministerio de Educación de la Nación y la Universidad Nacional de San Martín, cuyos propósitos consisten en sumar esfuerzos para el estudio de la temática de la violencia en las escuelas, contribuir a la consolidación de las prácticas democráticas en el ámbito educativo y la construcción de espacios de ciudadanía.

La Alianza de las Universidades por los derechos de la Niñez y adolescencia: Experiencia de Costa Rica

Un ejemplo de buenas prácticas que se puede destacar en la región Centroamericana, es el caso costarricense, en particular, por el trabajo pionero de la Universidad de Costa Rica, que es el principal centro de enseñanza superior de este país.

Esta Universidad en el ámbito latinoamericano, ha sido señalada entre las más destacadas, de la región. El reconocimiento internacional de la UCR la ubica en la 6° posición de América Latina por lo que esta alianza de cooperación y buenas prácticas ha resultado de suma importancia, dado que ha permitido abrir las puertas para un fructífero encuentro entre las universidades, la sociedad civil y las instituciones gubernamentales.

Sobresale la ejecución sistemática, (cada dos años) de los Estados de situación de los Derechos de la Niñez y la adolescencia<sup>21</sup>, impulsados

---

21 Informes del Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (EDNA).

por UNICEF, los cuales permiten conocer el estado de aplicabilidad y exigibilidad de los derechos de este sector de población. Este diagnóstico de situación, es competencia del Consejo de la Niñez y Adolescencia del país, (especie de consejo de gobierno ampliado), órgano creado por ley para la coordinación y articulación de las políticas públicas a nivel nacional, con representación de la sociedad civil y las instituciones del estado desde el más alto nivel de decisión. Este órgano conforma junto con el sistema local de protección (juntas y comités locales de protección), el sistema nacional de protección de la niñez y adolescencia. Los estados de situación son un instrumento en extremo valiosos, de referencia para conocer desde todos los niveles y sectores, los alcances, buenas prácticas y pendientes en materia de derechos humanos. Tienen además, una saludable trascendencia a la opinión pública que permite una discusión y apertura democrática de los temas más acuciantes de este sector de la población.

En el caso costarricense, se debe resaltar que la experiencia de cooperación con las universidades, no se limita solo a la principal universidad del país, sino que en los últimos años se ha desarrollado una amplia *Alianza de universidades por la niñez y adolescencia*, que engloba tanto universidades públicas como privadas, conformada por cuarenta universidades privadas y cuatro públicas. Con acciones de incidencia directa en la población infantil y adolescente, en el campo de la docencia, investigación, así como en la extensión social, sobre todo con el trabajo comunal universitario, el cual es obligatorio para todas las carreras del país.

Esta alianza del sector académico, está articulada al Consejo Nacional de Rectores (Conare), que es el órgano máximo en materia de universidades. Lo cual le da una mayor legitimidad y ha permitido el desarrollo de diversas actividades desde el más alto nivel, en coordinación con las instituciones del Estado, que están bajo “la rectoría de

derechos” del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), institución de rango constitucional, creada para la defensa, protección y restauración de derechos de la niñez y adolescencia.

En el campo de la docencia, en particular, se resalta dentro de la Universidad de Costa Rica, la Maestría de Derechos Humanos de la Niñez y Adolescencia, la cual se inicia desde el año 2007 y cuyo objetivo primordial es:

*“Formar profesionales con competencias teórico metodológicas y éticas para desempeñarse con un Enfoque de Derechos Humanos en las acciones de protección exigibilidad y restitución de los derechos en la diversidad de condiciones y situaciones de las niñas, niños y los y las adolescentes y sus familias”*

Esta maestría se inició con la firma de un Convenio entre la Universidad de Costa Rica, y el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), mediante el cual, esta institución otorgó becas completas a sus funcionarios con el fin de posibilitar la formación al más alto nivel, y mejorar el nivel académico y profesional de los funcionarios en general, por medio de la replicación del conocimiento. En la actualidad, si bien cuenta solo con 7 alumnos en la cuarta promoción y desde su origen se han graduado 12 profesionales, tiene una gran importancia por sus posibilidades de replicación y por el estrecho ligamen con el Centro de Cultura de Derechos de la Niñez y Adolescencia del Patronato Nacional de la Infancia, el cual tiene la misión de formación y capacitación de todos los funcionarios de esa institución (abarca todo el territorio nacional) y tiene actividades permanentes en el campo del arte, la investigación, divulgación, a nivel comunitario y con niños, niñas y adolescentes. Forma parte este esfuerzo la idea de propiciar una transformación colectiva en el campo de las representaciones colectivas y prácticas sociales. Se pretende con ello generar un centro o punto de referencia

nacional especializado en los temas de niñez, desde una perspectiva académica pero acorde a la flexibilidad lúdica de la niñez. Se resalta el desarrollo de los programas que se refieren a la escuela para padres.

Otras experiencia de buenas prácticas con la Universidad de Costa Rica, se han producido con los Institutos de Investigaciones Sociales y el Instituto de Investigaciones Psicológicas, de donde han surgido diversas líneas de investigación y trabajos en el campo de los derechos humanos de la niñez y adolescencia. Se han producido trabajos de gran impacto sobre la realidad del país, en aspectos tales como trabajo infantil, explotación sexual comercial, paternidad, adopciones, entre otros. Esto sin detrimento de la multiplicidad de investigaciones de graduación en grados de licenciatura, maestría y doctorado. Resalta en especial el enorme desarrollo del posgrado de Ciencias Penales de la Facultad de Derecho con los aportes realizados en materia de Justicia Penal Juvenil, de gran reconocimiento y trascendencia nacional e internacional, con una Cátedra específica dedicada a esta materia.

En el campo de la Psicología, son relevantes los trabajos, investigaciones y acción social desplegados en la escuela de Psicología de la UCR, que ha desarrollado por muchos años, el área de derechos de la niñez y adolescencia, sobre todo en el tema de explotación sexual comercial con repercusiones a nivel nacional, en la región centroamericana y del Caribe. Todo ello, en alianza con UNICEF, OIT y otros organismos y organizaciones nacionales y regionales.

Uno de los temas más interesantes -en proceso de ejecución-, en materia de cooperación entre las universidades, sector académico, y las instituciones gubernamentales es “la conceptualización, creación y puesta en funcionamiento de un Observatorio Nacional de Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

El Observatorio encuentra su justificación en el hecho que Costa Rica no cuenta con un sistema informático interinstitucional e intersectorial que recoja y sistematice en una base de datos confiable, segura y autónoma, la totalidad de la información relevante existente en materia de niñez y adolescencia. Consecuentemente, tampoco existe un ente especializado en el manejo, estudio y análisis de dicha información, que produzca datos y diagnósticos que le permitan a las instituciones encargadas atender este tema, y muy especialmente al PANI, tomar decisiones y ejecutar acciones al amparo de datos estadísticos claros y precisos. Uno de los aspectos mayormente abordados por el *Comité de los Derechos del Niño*, ha sido la carencia de un solo sistema nacional de recolección de información sobre el cumplimiento de derechos, esta situación dificulta la elaboración de los informes, dado que es necesario recurrir a muy diversas fuentes cuyos parámetros de recolección y registro no necesariamente responden a los puntos contemplados en la Convención. De ahí que desde diciembre del 2007 se viene trabajando mediante convenio en la creación de un Observatorio de Derechos, mediante la modalidad de convenios de cooperación entre la Universidad de Costa Rica, el Patronato Nacional de la Infancia y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), órgano encargado de la realización de censos y recolección de datos en el país.

La iniciativa surge desde el ente rector en materia de derechos de la niñez y la adolescencia, ante la necesidad impostergable de contar con información actualizada sobre el estado de cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, tanto para la formulación de sus políticas, estrategias y programas internos, como para elaborar y contribuir con propuestas en el marco del Consejo de la Niñez y la Adolescencia, que permitan mejorar la acción pública y privada dirigida a este sector de la población y al contexto en que se desarrolla. Además, de contar con un sistema que facilite la elaboración de

distintos informes de cumplimiento de país sobre el cumplimiento de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

Se ha proyectado como un ente con una *autonomía relativa*, pero ligado al sistema nacional de protección con el fin de que exista una incidencia directa en las decisiones de los niveles locales, técnicos, regionales, nacionales y de decisión política. La autonomía y la calidad de la información está garantizada por la UCR, los recursos así como gran parte de la información proviene del INEC y de la institucionalidad del país.

Este Observatorio si bien no ha iniciado acciones de forma plena, se espera que funcione en su totalidad y de forma integral en la administración actual.

El Observatorio es un instrumento de gran beneficio no solo para el PANI (institución rectora de derechos), sino también para todas las instituciones que trabajan en materia de niñez y adolescencia y para el país en general, toda vez que sus datos, información y diagnósticos servirán para atender sus necesidades en materia de planificación y en la toma de decisiones tanto de rectoría como de ejecución.

#### **4.6.3. Sinergia de diferentes actores sociales en México y el sector Mexicano**

México presenta experiencias interesantes de buenas prácticas en el funcionamiento de la Cooperación Internacional. Estas prácticas han presentado sinergias con diferentes actores sociales, dentro de ellas Organismos Internacionales, Instituciones del Estado de diferentes ámbitos de actuación (instituciones federales y regionales), así como instituciones educativas, de la sociedad civil y organizaciones empresariales.

Un ejemplo, son los programas apoyados por UNICEF-México, que ha colaborado con instituciones gubernamentales y de la sociedad civil para crear condiciones que permitan asegurar una educación incluyente y de calidad para todos los niños, niñas y adolescentes, especialmente los más vulnerables o excluidos. Entre los esfuerzos que se han planteado en los últimos años para el fortalecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes se apunta el programa desarrollado durante el 2009, “*Escuela Amiga*”, que incentiva la calidad educativa en las escuelas. Dentro de las zonas donde se implementó dicho programa estuvo Yucatán, a través de la organización Investigación y Educación Popular Autogestiva A.C. (IEPAAC) y en coordinación con el Consejo Nacional de Fomento Educativo del estado (CONAFE-Yucatán), en esta región mexicana se beneficiaron directamente a 3,300 niños y niñas, 500 escuelas, 500 docentes de 60 municipios. Además, en el estado de Tabasco 70 docentes de 658 escuelas en 17 municipios fueron capacitados en la metodología “*Escuela Amiga*” que ha beneficiado a 6,917 niños y niñas.

Otros de las experiencias a resaltar se centran en el incentivo de la educación intercultural y bilingüe en los estados de Yucatán y Oaxaca, en donde las acciones de varias organizaciones como UNICEF el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y IEPAAC, se enfocaron en la capacitación a los docentes y padres y madres de familia con el fin de utilizar los conocimientos de los pueblos indígenas como parte de las metodologías curriculares y de aprendizaje. Docentes y padres y madres de familia de ambos estados trabajaron juntos produciendo programas de radio y materiales didácticos en diferentes lenguas indígenas para ser utilizados en las escuelas.

De la misma forma, se destaca el programa *Construye-T*, como política educativa a nivel nacional en materia de participación y desarrollo adolescente, que fomenta la contribución activa de los jóvenes en su



entorno educativo y que les brinden herramientas necesarias para la construcción de su proyecto de vida. La iniciativa es una alianza entre la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), UNICEF y una red de organizaciones de la sociedad civil con la finalidad de promover la inclusión, la equidad, la participación democrática y la no violencia entre los jóvenes.

La iniciativa *Construye-T* se está implementando en 1,648 bachilleratos de todo el país beneficiando a 880,000 jóvenes de 15 a 18 años de edad. En este sentido, organismos internacionales como UNICEF brindan apoyo técnico y financiero para el programa, así como el diseño de metodologías para ejercer un diálogo significativo sobre la gobernanza escolar entre los jóvenes, los docentes y las autoridades educativas. Con este mismo objetivo se realizaron encuentros estatales en los 31 estados y el Distrito Federal con la participación de 2,199 jóvenes y 1,258 docentes de 1,049 escuelas.

Dentro del programa *Construye-T* y en alianza con la editorial *Random House Mondadori* (RHM), la asociación civil Servicios a la Juventud (SERAJ) y UNICEF, se impulsó *Imagina-T*, una iniciativa de círculos de lectura con el fin de desarrollar la expresión, el pensamiento crítico y la imaginación creadora. *Imagina-T* se llevó a cabo en 30 bachilleratos de las delegaciones de Iztapalapa y Gustavo A. Madero, mediante la participación de los adolescentes en Círculos de Lectura equipados con ejemplares donados por RHM y una estrategia de joven a joven que involucró a estudiantes de nivel universitario como promotores culturales.

Por otra parte, con el fin de fortalecer las capacidades institucionales para combatir apropiadamente, se desarrolló durante el 2009 una serie

de talleres con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), la organización civil Infancia Común y UNICEF, financiando la participación de expertos de Chile, Nicaragua, Colombia y Paraguay, quienes compartieron sus modelos de protección con 48 operadores de protección infantil del gobierno federal. Asimismo, con apoyo de estos expertos, UNICEF apoyó la impartición de un Diplomado de respuestas para combatir a la explotación sexual infantil dirigido a 207 funcionarios públicos de 13 ciudades en 10 estados del país, en alianza con Infancia Común, la Universidad Iberoamericana y el Instituto Politécnico Nacional. Este tipo de alianzas entre organizaciones de la academia, organismos internacionales y del Estado, han permitido fortalecer la red de protección para el combate de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en regiones sumamente críticas del país.

#### **4.7. Orientaciones para el presente y futuro.**

##### **4.7.1. Los grandes logros**

A 25 años de la ratificación de la CDN, son claros los logros que han alcanzado América Latina y el Caribe. Como se indicó anteriormente, en los últimos diez años, la región logró disminuir la pobreza infantil en 14 puntos porcentuales, lo que ha permitido mejores condiciones de vida a los ciudadanos. Asimismo, otros derechos relacionados a la supervivencia y el desarrollo integral, como la salud, alimentación y la educación, se encuentran en la agenda política de las autoridades actuales; lo que se refleja en el aumento generalizado en la cobertura educativa escolar, avances en materia sanitaria y de políticas de atención de salud en la primera infancia, en otras áreas como la vivienda digan, la disminución del trabajo infantil y el aumento en la identificación de los niños y niñas al nacer.

Sin lugar a dudas, los avances en región en materia de derechos se han alcanzado gracias los aportes generados por la cooperación internacional a los diferentes países latinoamericanos y caribeños. Esto ha permitido mejoramientos sustanciales en varios indicadores agregados de diversas índoles, lo que ha puesto a la región muy por encima de otras del planeta

Uno de los principales y más evidentes avances, en estos 25 años de vigencia de la CDN, ha sido los cambios en los marcos normativos internos, que busca readecuar los mismos, de acuerdo con la jerarquía normativa, a la nueva concepción de niñez y adolescencia como sujetos activos de derechos, manifestados en nuevos códigos de la Niñez y Adolescencia, o nuevas leyes específicas que regulan el estatuto jurídico y social en la mayoría de los aspectos de su vida en sociedad. Además, se debe destacar el aumento de países en la región que han generado legislación para eliminar el castigo corporal en los ámbitos escolar, institucional y sobre todo familiar. Este cambio, a veces radical, no hubiera sido posible sin la cooperación entre países, los organismos y las organizaciones internacionales, la participación de las ONG's, las universidades y diversos sectores de la sociedad civil.

#### **4.7.2. La deuda**

El camino y la brecha entre la ratificación de la CDN y la efectiva promoción, protección y cumplimiento de los derechos, incluso los más básicos, sigue siendo motivo de profunda preocupación. Aunque se han presentado importantes avances en diferentes temas, como se ha expuesto en este artículo, aún existen grandes disparidades, tanto entre países como dentro de los países entre diferentes regiones. En temas de pobreza y desarrollo humano, persisten zonas donde el desarrollo económico no ha permeado lo necesario, lo cual ha acrecentado la polarización social de muchos países de la región.

La permanencia y duración promedio de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo, en tiempo y forma, todavía es una tarea pendiente para muchos de los países del área. Se mantienen déficits en el campo de la salud, principalmente en temas de disparidades por zonas geográficas, sociales y culturales, además del aumento en la cifras de maternidad adolescente.

Esta deuda que se expresa en falta de oportunidades, pobreza, inequidad y exclusión de una gran parte de las niñas y niños de la región, principalmente de zonas alejadas a las metrópolis y caracterizados por su descendencia indígena, o afro descendiente. Se expresa en la violación a los derechos fundamentales, como el de sobrevivencia, en las violaciones graves como el tráfico y la explotación sexual, en la penalización y discriminación social de los y las adolescentes, y de los grupos indígenas y afro descendientes, y en diversas formas de violencia física, psicológica, social o por negligencia. Persisten todavía, actitudes y prácticas sociales, en el uso, legitimado, cotidiano y generalizado, de castigos corporales en el ámbito escolar, la familia, instituciones de reclusión e incluso de acogida.

### **4.7.3 Los desafíos**

Es importante hacer notar, que la efectiva aplicación integral de la CDN está vinculada estrechamente a cuatro condiciones, que deben ser consideradas para la cooperación en todas sus modalidades:

1. El marco normativo vigente (readecuación a la CDN),
2. Las condiciones socio-económicas de cada país (estado de situación de derechos) y
3. La capacidad y adecuación de las instituciones que atienden a la niñez y adolescencia.
4. La generación de políticas públicas de Estado.

En la actualidad, la región mantiene perspectivas de un crecimiento más lento y la amenaza de que la suerte cambie para muchos países, por lo que la región enfrenta nuevos desafíos para mantener los logros sociales alcanzados y poder disminuir las brechas que se mantienen tanto dentro de los países, como entre ellos. Esta situación, salvo que se tomen medidas decisivas, que pasan por priorizar la inversión en la infancia y adolescencia, tenderán a fortalecer la ‘trampa de la pobreza’.

De forma paralela, durante el 2015, cuando la era de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) llega a su fin, se adoptará un nuevo marco para el desarrollo mundial. La Agenda para el Desarrollo después del 2015 culminará con la formulación de una nueva serie de objetivos y metas –los Objetivos de Desarrollo Sostenible– que se fundamentarán en los progresos de los ODM (Objetivos del Milenio) y abordarán sus deficiencias.

Ante una nueva agenda de desarrollo se hace imprescindible aportar al debate de lo que ha sido, es y debe ser la Cooperación Sur–Sur, en particular la reflexión sobre la participación de otros actores como el sector académico para promover una agenda de derechos humanos, especialmente desde la perspectiva que tenga como sujetos a los niños y las niñas en la región. Este enfoque estratégico, podría lograr mantener los avances alcanzados y disminuir las disparidades y desigualdades existentes, que perjudican en mayor medida la población de la niñez y adolescencia con mayor vulnerabilidad.

En materia de reformulación legal se deben marcar algunos *núcleos de discrepancia* donde “las aguas están divididas y no hay consenso” tales como; edad mínima para el trabajo infantil y adolescente, la adopción internacional y la edad de inicio de la responsabilidad penal. El tema de los derechos sexuales y reproductivos de las y los adolescentes,

es otro de los asuntos en los cuales se genera una gran sensibilidad y presenta importantes diferencias en las posiciones.

Sumado a lo anterior, el constante debate en el tema de la Justicia Penal Juvenil. En particular, se pueden indicar tres aspectos controversiales: la fijación de la edad mínima para ser considerados responsables penalmente, la confusión entre los temas de pobreza que requieren de protección especial con los conflictos con la ley, y el tipo y severidad de las sanciones. Otro de los grandes desafíos en materia de reformulación legal, es que todavía persisten los países que su legislación autoriza los castigos físicos como corrección, sobre todo en el Caribe.

Una de las limitaciones que se han puesto en evidencia, es que los cambios en la legislación no son suficientes, si no se complementan con transformaciones institucionales, con cambios en las actitudes y con la inclusión de enfoques de desarrollo humano, tanto en los planes y políticas públicas nacionales como en la correspondiente asignación de recursos para garantizar su viabilidad. Abordar estos aspectos, son puntos fundamentales para mejorar las condiciones de la niñez y la adolescencia en los países de América Latina y el Caribe.

### *Bibliografía*

- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2011), “Panorama Social de América Latina 2010” (LC/G.2481-P). Santiago de Chile. Naciones Unidas.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2012), “Panorama Social de América Latina 2011” (LC/G.2514-P), Santiago de Chile. Naciones Unidas.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (2013), “Panorama Social de América Latina” (LC/G.2580), Santiago de Chile. Naciones Unidas.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE JUVENTUD. (2008) Juventud y cohesión social en Iberoamérica Un modelo para armar. (LC/G.2391). Santiago de Chile.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2011), Invertir en juventud en América Latina y el Caribe: un imperativo de derechos e inclusión. Santiago de Chile.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. FONDO DE LAS NACIONES UNIDAD PARA LA INFANCIA. (2008). “La reducción de la mortalidad infantil en América Latina y el Caribe: avance dispar que requiere respuestas variadas”. En: Boletín Desafíos de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, No. 6, Santiago de Chile.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. UNICEF (2009) “Maltrato infantil: una dolorosa realidad puertas adentro”. En: Boletín Desafíos de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, No. 9. Santiago de Chile.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. UNICEF (2011), “El derecho a la identidad: los registros de nacimiento en América Latina y el Caribe”. En: Boletín Desafíos de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, No. 13. Santiago de Chile.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. UNICEF (2013), “Los

- derechos de las niñas y los niños indígenas”. En: Boletín Desafíos de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, No. 14. Santiago de Chile.
- DIALLO, Y., A. ETIENNE Y F. MEHRAN (2013). Tendencias mundiales del trabajo infantil entre 2008 y 2012. Ginebra: OIT-IPEC.
- KLIKSBURG, BERNARDO (2008) Violencia juvenil y cohesión social: hora de ampliar el debate en Bernardo Kliksberg (Compilador) Pensamiento social estratégico. Una nueva mirada a los desafíos sociales de América Latina. Argentina. Siglo XXI Editores.
- MINUJÍN, ALBERTO (2009). “Eje Temático N° 4 Desarrollo de la Cooperación Internacional, Regional y Bilateral en las Políticas Públicas. Documento de Referencia para el XX Congreso Panamericano del Niño, la Niña y Adolescentes. Montevideo: Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes.
- NACIONES UNIDAS. (2011). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2011. Nueva York.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2005), “Paris Declaration on Aid Effectiveness”. París.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. PROGRAMA INTERNACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL (2009), “Diagnóstico de situación del trabajo infantil y sus peores formas en Centroamérica, Panamá y República Dominicana” (en línea), <http://www.ilo.org/ipecinfor/product/download.do?type=document&id=11841> (Consultado el 19 de marzo de 2015).
- PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA DE COSTA RICA/ FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (2009), “Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2010”. San José, Costa Rica.
- RAMÍREZ, SERGIO (2015). Diario” La Nación. Marzo. San José, Costa Rica.
- RAMÍREZ VARGAS, LUZ DEL SOCORRO (2004). Intervención en conflictos internos, el caso colombiano 1994-2003. Universidad Nacional de Colombia.



- RED LATINO AMERICANA Y CARIBEÑA POR LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES (2009), 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. Distrito Federal, México.
- TASSARA, CARLO (2011). Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo. Paradigmas, actores y paradigmas. Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID). Cartagena, Colombia.
- FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. (2009); Progreso para la infancia. Un balance sobre la protección de la niñez. Número 8, 2009”. New York: UNICEF.
- UNICEF (2012), Completar la escuela. Un derecho para crecer, un deber para compartir. Todos los niños en la escuela en 2015. Iniciativa por los niños fuera de la escuela, Panamá. UNICEF.
- UNICEF (2013), “Committing to Child Survival: A Promise Renewed. Progress Report 2013”. New York: UNICEF.
- UNICEF (2014a), “Estado mundial de la infancia 2014. Todos los niños y niñas cuentan” (en línea), <http://www.unicef.org/spanish/sowc2014/numbers/>. (Consultado el 20 de marzo de 2015).
- UNICEF (2014b), Justicia Penal Juvenil. Situación y perspectivas en América Latina y el Caribe”. Panamá. UNICEF.
- UNICEF (2015) Un mundo apropiado para los niños después del 2015. Informe del grupo de trabajo abierto sobre los Objetivos de desarrollo sostenible desde la perspectiva de los derechos del Niño”. New York: UNICEF.
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA. UNICEF (2013). “Taller parlamentario sobre el derecho a la identidad y la protección: promoción de la inscripción universal de los nacimientos en América Latina y el Caribe” (en línea), <http://www.ipu.org/splez-e/lima13/conclusions-sp-pdf>. (Consultado el 19 de marzo de 2015).
- VEGAS, EMILIANA Y SANTIBÁÑEZ, LUCRECIA (2010), La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe. Washington, D.C. Banco Mundial.

VÍQUEZ JIMÉNEZ, MARIO (1994), De la Convención a la acción: Aportes metodológicos para el análisis y reformulación del marco jurídico nacional a la luz de la Convención sobre los Derechos del Niño”. Guatemala. UNICEF.

VÍQUEZ JIMÉNEZ, MARIO (2011) La situación de los derechos de la Niñez y Adolescencia en Costa Rica. Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica (DHR): San José, Costa Rica.



## Artículo 6

2. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.

Convención sobre los Derechos del Niño.



## ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICAS, MAPAS, RECUADROS

CUADRO No. 2.1. ACCIONES DE CADA SEGMENTO DE LA SOCIEDAD SEGÚN POLÍTICA HACIA LA INFANCIA	116
GRÁFICA No. 2.1. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. INCIDENCIA DE LA POBREZA Y LA POBREZA INFANTIL EXTREMA POR ÁREA GEOGRÁFICA, ALREDEDOR DEL 2007. (PORCENTAJES Y MILLONES DE NIÑOS)	119
CUADRO No. 2.2. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS EMIGRACIONES AL PAÍS RECEPTOR	128
CUADRO No. 2.3. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS EMIGRACIONES DEL PAÍS EMISOR	129
FIGURA No. 2.1. NIVELES DE INTERVENCIÓN Y ACTORES DEL DESARROLLO	131
MAPA No.2. 1. TRIPLE FRONTERA	134
FIGURA No. 2.2. NIVELES JERÁRQUICOS DE LA PLANIFICACIÓN	140
FIGURA No. 2.3. DETERMINACIÓN DE LOS ÁMBITOS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN CADA PAÍS	141
CUADRO No.2.4. ARGENTINA Y LA CONVENCÓN DE DERECHOS DEL NIÑO	143
CUADRO No. 2.5. BRASIL Y LA CONVENCÓN DE DERECHOS DEL NIÑO	144
CUADRO No. 2.6. PARAGUAY Y LA CONVENCÓN DE DERECHOS DEL NIÑO	145

RECUADRO No. 2.1. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN SOCIAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LA FRONTERA ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAY	152
RECUADRO No. 2.2. PROGRAMA DE ASISTENCIA INTEGRAL A VÍCTIMAS DE LA TRATA DE PERSONAS EN LA TRIPLE FRONTERA. (OIM)	153
GRÁFICA No. 2.2. POBLACIÓN BENEFICIARIA DEL PROGRAMA DE ASISTENCIA INTEGRAL A VÍCTIMAS DE LA TRATA DE PERSONAS EN LA TRIPLE FRONTERA. (OIM)	154
CUADRO No. 2.7. CRITERIO PARA IDENTIFICAR BUENAS PRÁCTICAS	169
CUADRO No. 2.8. PRINCIPIOS OPERATIVOS	171
CUADRO No. 2.9. PILARES DEL ENFOQUE DE CAPACIDADES	172
CUADRO No. 2.10. CUADRO INTEGRAL DE CAPACIDADES Y BUENAS PRÁCTICAS	174
GRÁFICO No. 3.1. PROYECTO EQUALITY POR OBJETIVOS, SEGÚN ACTORES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA.	216
CUADRO No. 3.1. HACIA UNA VISIÓN DE LA NUEVA AGENDA DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR AL DESARROLLO Y DERECHOS HUMANOS	223
GRÁFICA No. 4.1. TASA DE MORTALIDAD INFANTIL (HASTA 1 AÑO, CADA 1,000 NACIDOS VIVOS) PARA VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. AÑOS 1995, 2000, 2010, 2012	265
GRÁFICA No. 4.2. PORCENTAJE DE NACIMIENTOS CON BAJO PESO, PARA VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. AÑOS 2004, 2010 Y 2012.	267

GRÁFICA No. 4.3. PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE UTILIZA FUENTES MEJORADAS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE PARA VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. AÑOS 1995, 2010, 2012	268
GRÁFICA No. 4.4. PORCENTAJE DE NIÑOS Y NIÑAS DE 0 A 8 AÑOS EN HOGARES QUE NO TIENEN ACCESO A SERVICIOS DE RED CLOACAL PARA VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. AÑOS 2009 Y 2010	269
GRÁFICA No. 4.5. MUJERES EMBARAZADAS INFECTADAS CON VIH/ SIDA PARA PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE . AÑOS 2010 Y 2013	271
GRÁFICA No. 4.6. PORCENTAJE DE ATENCIÓN MATERNAL ( AL MENOS 4 CITAS) PARA VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. AÑOS 2004, 2005, 2007	272
GRÁFICA No. 4.7. PORCENTAJE DE MADRES QUE BRINDAN EXCLUSIVAMENTE LECHE MATERNA EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. VARIOS AÑOS	273
GRÁFICA No. 4.8. PORCENTAJE DE POBLACIÓN MENOR DE UN AÑO INMUNIZADA CONTRA DIFTERIA, PERTUSSIS Y TÉTANO PARA VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA. AÑO 2012	275
GRÁFICA No. 4.9. PORCENTAJE DE POBLACIÓN MENOR DE UN AÑO INMUNIZADA CONTRA HEPATITIS B PARA VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA. AÑO 2012	275
GRÁFICA No. 4.10. PORCENTAJE DE POBLACIÓN MENOR DE UN AÑO INMUNIZADA CONTRA SARAMPIÓN PARA VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA. AÑO 2011.	276

GRÁFICA No. 4.11. PORCENTAJE DE POBLACIÓN MENOR DE UN AÑO INMUNIZADA CONTRA TUBERCULOSIS PARA VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA. AÑO 2012	276
GRÁFICA No. 4.12. TASA DE NATALIDAD ENTRE LOS ADOLESCENTES (POR 1000 MUJERES) PARA VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. AÑOS 1999, 2000, 2009, 2010	278
GRÁFICA No. 4.13. PORCENTAJE DE INGRESANTES AL NIVEL PRIMARIO CON EXPERIENCIA EN PREESCOLAR PARA VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. AÑOS 2006, 2007, 2008, 2009, 2010	279
GRÁFICA No. 4.14. TASA DE ESCOLARIZACIÓN DE NIÑEZ DE 5 A 8 AÑOS PARA VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. AÑO 2011	281
GRÁFICA No. 4.15. TASA DE EXPULSIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO DE ADOLESCENTES PARA SECUNDARIA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. AÑOS 1999 A 2012	282
GRÁFICA No. 4.16. PORCENTAJE DE NIÑEZ MENOR DE 5 A 14 AÑOS QUE TRABAJAN PARA VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	286
GRÁFICA No. 4.17. PORCENTAJE DE NIÑEZ MENOR DE 5 AÑOS QUE ESTABAN REGISTRADOS AL MOMENTO DE LA ENCUESTA PARA VARIOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. VARIOS AÑOS	287



### *Perfil académico de los colaboradores*

**CLAUDIO NASH:** Académico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales (Universidad de Chile, 1998) y Doctor en Derecho (Universidad de Chile, 2008). Presidente de la Fundación Diálogo Jurisprudencial Iberoamericano. Autor de libros en materia de derechos humanos, tales como “Responsabilidad internacional de los Estados en la jurisprudencia internacional y la experiencia chilena”, Editorial Legal Publishing. Santiago, Chile, 2014; “Control de Convencionalidad. De la dogmática a la implementación”, Editorial Porrúa, México, 2013. Ha sido consultor de UNICEF, Cruz Roja Internacional y la Suprema Corte de Justicia de México. Desde 2009 coordina el Grupo de Estudios sobre “Derechos Fundamentales y Justicia Constitucional”. Actualmente es director de la serie “Cuadernillos de Jurisprudencia”, que publica la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Contacto: [cnash@cnddhh.com](mailto:cnash@cnddhh.com)

**CONSTANZA NÚÑEZ:** Abogada de la Universidad de Chile, con estudios de especialización en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y la Universidad de Chile. Se desempeña como consultora internacional para diversas organizaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos. Profesora de la Clínica Jurídica de Inmigrantes de la Universidad Alberto Hurtado (Chile) y coinvestigadora del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile en el marco del proyecto Fondecyt “Recepción jurisdiccional

sustantiva de la normativa y jurisprudencia internacional en Chile”. Es autora de publicaciones en materia de derechos humanos en Chile y México, y coautora del libro “El derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos fundamentales en Latinoamérica” (Ubijus-México).

Contacto: [cnunez@cnddhh.com](mailto:cnunez@cnddhh.com).

**GABRIELA HERNÁNDEZ:** Profesora en la Escuela de Relaciones Internacionales de Universidad Nacional de Costa Rica desde el año 2006. Egresada de la Universidad Nacional de Heredia, donde estudió Relaciones Económicas Internacionales; además de contar con Maestría en Administración de Proyectos de Cooperación Internacional y otros cursos de postgrado en género y desarrollo. Consultora en los últimos 25 años en el área del desarrollo humano de la Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional, UNIFEM, UNICEF, ACNUR, IMAS, UNPAN, HABITAT. Miembro de equipos de investigación en instituciones del CSUCA y FLACSO en temas sobre democratización y reestructuración laboral y empleo urbano. Cuenta con publicaciones con CECADE e ILPEC. Evaluadora y capacitadora en HIVOS y Fundación Neotrópica.

Contacto: [gabiher@gmail.com](mailto:gabiher@gmail.com)

**LUIS HERRERA:** Doctor en Ciencias Sociales con énfasis en Metodología de la Investigación por Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales (FLACSO), Maestría en Ciencias Sociales por FLACSO, Maestría en Docencia Superior por la Universidad de

Panamá, Licenciatura en Sociología por la Universidad de Panamá. Actualmente es profesor de la Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Comunicación Social de la Universidad Católica Santa María La Antigua. Cuenta con publicaciones tales como “Políticas de control de la democracia panameña (1994-2004)”, por el Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá, y diversos artículos en revistas científicas tales como las del Programa FLACSO-Panamá.

lcarlosh@gmail.com

**MARIO ALBERTO VÍQUEZ JIMÉNEZ** es sociólogo y psicólogo de la Universidad de Costa Rica y Máster en Criminología del Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal México. Profesor Catedrático de la Universidad de Costa Rica; se ha desempeñado como Coordinador del Postgrado en Ciencias Penales, Director del Posgrado de Derecho de esta institución, Viceministro de Justicia y Gracia, Presidente Ejecutivo del Patronato Nacional de la Infancia (1996-1998 y 2006-2010), miembro del Consejo Directivo del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN, OEA) y primer Ombudsman de la Infancia en Costa Rica; representante de Costa Rica ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Consultor de UNICEF y UNESCO; además de ser redactor e impulsor de leyes en materia de niñez y adolescencia, entre estas la Ley “*Derechos de los niños, niñas y adolescentes a la disciplina sin castigo físico ni trato humillante*”.

Contacto: [marioviquezjimenez@gmail.com](mailto:marioviquezjimenez@gmail.com)

**FERNANDO SÁNCHEZ MATARRITA:** Licenciado en Economía de la Universidad de Costa Rica y Máster en Administración de Empresas de la Universidad Latina de Costa Rica. Actualmente es profesor en Fundepos y en la Universidad Internacional de las Américas. Se desempeñó como Subgerente Soporte Administrativo y Subgerente Gestión de Recursos en el Instituto Mixto de Ayuda Social de la República de Costa Rica. Además, Director de Estudios Técnicos de la Cámara Costarricense de la Construcción. Integró el Departamento de Mejora Regulatoria del Ministerio de Economía, Industria y Comercio y participó en CIESA como asistente de Investigación en el estudio de factibilidad para la creación de un Fondo Regional para desastres en los países miembros de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), entre otros.

Contacto: fernandoj\_sm@hotmail.com

**ENOCH ADAMES MAYORGA:** Sociólogo panameño, Magíster en Sociología por la Universidad de Costa Rica y egresado del Posgrado en “Estudios Políticos” de la Universidad de Panamá. Egresado de la Licenciatura en Sociología de la Universidad de Chile. Profesor Regular-Titular en el Departamento de Sociología de la Universidad de Panamá. Académico en diferentes universidades de Costa Rica y Panamá (Universidad de Costa Rica “Rodrigo Facio” y Universidad Nacional de Heredia) e investigador y consultor de organismos nacionales e internacionales: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Coordinadora Regional de Investigaciones Económico y Sociales (CRIES), Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) y Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA). Ha publicado

diversos trabajos sobre, Gobernabilidad Democrática, Partidos Políticos, Ecología Política y sobre Ciencia y Tecnología. Es miembro de la Comisión Sectorial de Ciencias Sociales de la SENACYT, de la Junta Directiva de la Asociación Panameña de Sociología (APSO), del Comité Editorial de la Revista TAREAS y del Consejo Editorial de la Revista Procesos Sociales (FLACSO-Panamá). Ejerce en la actualidad la Coordinación Académica del Programa FLACSO-Panamá.

Contacto: [eadames@flacso-panama.org](mailto:eadames@flacso-panama.org)

*Cooperación Sur-Sur: nuevas miradas a los Derechos de la Niñez*, constituye el resultado de una alianza del Programa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en Panamá y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, con el fin de elevar el conocimiento en materia de niñez y poner la ciencia al servicio del desarrollo en América Latina y El Caribe, una región que se caracteriza por su alto número de países, entre estos Panamá, con elevados niveles de desigualdad social que les impiden avanzar en el pleno ejercicio de los derechos humanos.

Esto resulta significativo cuando se celebran 25 años de haber sido aprobada, en el pleno de la Asamblea de Naciones Unidas, la Convención sobre los Derechos del Niño, y de haber sido ratificada por Panamá. Este lapso permite identificar avances, pero también notar grandes desafíos, siendo uno de ellos la necesidad de que las ciencias aporten en la construcción de marcos teóricos y metodológicos referenciales para la interpretación de hechos que subsisten y emergen a partir de una realidad social caracterizada por su acelerada dinámica de cambios.

En esta nueva sociedad del conocimiento, información y tecnología resulta determinante en los esfuerzos que se realizan para conocer la causas y factores que impiden el pleno ejercicio de los derechos humanos, así como para la tarea de conformar redes sociales y establecer mecanismos de cooperación que permitan socializar experiencias y levantar debates que lleven a la concreción de políticas de igualdad en el marco de las agendas internacionales y nacionales, desde la mirada de todos los sectores que conforman la vida política, social, económica y cultural.

[www.programaflacsopanama.org](http://www.programaflacsopanama.org)

Telefax + (507) 523 5620

