

El derecho a tener derechos: las contribuciones de UNICEF en América Latina y el Caribe

HEIMO LAAKKONEN

Representante Delegado de UNICEF-Costa Rica

INTRODUCCIÓN

Los años 90 constituyen un período de gran trascendencia y significación para el UNICEF. En 1990 se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño y este acontecimiento inaugura una década de trabajo y esfuerzo intenso y a la vez pleno de satisfacciones y nuevas esperanzas en el futuro de la humanidad y sobretodo de nuestros niños, niñas y adolescentes.

La entrada en vigencia de la Convención es la culminación de un largo proceso iniciado y dirigido por el UNICEF, con la colaboración decidida y permanente de diversas entidades públicas así como de numerosas instituciones y grupos sociales que tuvieron como común denominador su profundo interés y compromiso por la defensa y promoción de los derechos de la niñez y la adolescencia alrededor del mundo.

La posterior ratificación por la casi totalidad de los países del mundo, y el fecundo desarrollo legal que ha tenido lugar a lo largo de América Latina y el Caribe, nos confirma una vez más en la convicción de que la situación de esta población históricamente discriminada y olvidada, ha empezado a replantearse.

Progresivamente la comunidad internacional está tomando conciencia de que la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es quizá la medida más inmediata, urgente y decisiva para asegurar el sostenimiento de la vida democrática y la construcción de sociedades más justas, equitativas y respetuosas de los derechos humanos de todos y cada uno de los individuos, independientemente de sus características o condiciones particulares.

Al educarnos en un medio tolerante y equitativo, que reconozca el valor intrínseco de todas y cada una de las personas, no solo promovemos el valor del ser humano, también el respeto por todas las demás formas de vida que habitan el planeta.

El presente artículo abarca tres apartados, el primero analiza el impacto de la Convención sobre los Derechos del Niño en el paradigma de la niñez y de la adolescencia y en la institucionalidad jurídica nacional e internacional. El segundo aborda el tema de la reforma institucional y las políticas públicas con enfoque de derechos y, finalmente, el tercero se refiere a los desafíos que tiene que cumplir UNICEF y las naciones latinoamericanas para garantizar la aplicación plena de la Convención sobre los Derechos del Niño.

1. CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO: EL ENFOQUE DE DERECHOS

La Convención sobre los Derechos del Niño fue aprobada en 1989 por la Asamblea General de Naciones Unidas. Es el convenio internacional sobre derechos humanos de mayor universalidad por la amplitud y rapidez de su ratificación. En 1999 había sido ratificada por 179 países del mundo, sólo Estados Unidos y Somalia no lo han hecho aún.

Con la entrada en vigencia de la Convención se inaugura el proceso de positivación en el ámbito internacional de los derechos humanos de la infancia. Esta eleva al rango de Derechos Humanos las necesidades de la niñez y de la adolescencia y crea una nueva rama del derecho internacional: el Derecho de Niñez y Adolescencia, el cual incide sobre los sistemas jurídicos internos. En materia de derechos, la niñez junto con otros colectivos como las mujeres, las personas ancianas y las discapacitadas ha ocupado históricamente un plano subordinado, como si se tratase de individuos de segunda categoría. Este progresivo reconocimiento de los derechos de sectores específicos, supone la superación del enfoque liberal de derechos, que surge a partir de la Revolución Francesa.

La Convención afectó el ordenamiento institucional internacional y condujo a centrar la misión de UNICEF en la promoción de los derechos. A partir de este momento esta organización ha dedicado todos sus esfuerzos a promover la ratificación de la Convención y su puesta en práctica mediante la readecuación jurídica y la reforma institucional en el ámbito interno de cada país. En América Latina UNICEF, por medio de sus oficinas nacionales y de su Oficina Regional ha emprendido una serie de iniciativas a nivel regional, dirigidas a la definición de metas para el cumplimiento de los derechos establecidos en esta legislación internacional, y a nivel local prestando asistencia técnica a los gobiernos y a la sociedad civil para iniciar actividades dirigidas a la promoción, vigilancia y exigibilidad de los derechos.

La Convención, además, estableció una serie de requerimientos para que los gobiernos rindan cuentas ante la comunidad internacional, por medio del Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas, el cual cada

cuatro años recibe y discute un informe sobre el cumplimiento de los derechos en el país y posteriormente le transmite sus recomendaciones.

Es importante destacar que esta iniciativa internacional dirigida a promover el cumplimiento de los derechos de la niñez y de la adolescencia forma parte de una serie de reivindicaciones éticas vinculadas con los derechos de grupos específicos como las mujeres, las personas discapacitadas, entre otros y con la lucha por la conservación del ambiente y el logro de un desarrollo sostenible, en armonía con la naturaleza. Ambas preocupaciones han sido impulsadas globalmente en las últimas tres décadas.

La principal transformación promovida por la Convención en el paradigma sobre niñez y adolescencia se centra en la formulación de una ética de los derechos y de las responsabilidades basada en el reconocimiento de la igualdad de oportunidades, la libertad y la solidaridad. Aceptar a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos implica asumir redefiniciones culturales profundas que plantean una relación distinta con los adultos (padres, madres, docentes y la comunidad en general) sustentada en el reconocimiento de que son individuos que, al igual que el resto de las personas, tienen una especificidad tanto en el medio familiar y comunal como en relación con los servicios públicos. Esta especificidad implica niveles distintos de autonomía acordes con el grado de madurez y el desarrollo de sus capacidades físicas y mentales con respecto a las personas adultas.

Uno de los principios fundamentales de la Convención es el Interés Superior del Niño. Este debe entenderse como "...una garantía para la efectividad del cumplimiento de todos los derechos, limitando la arbitrariedad, la discrecionalidad y la posposición de la niñez y de la adolescencia por parte de las autoridades públicas y privadas y de las personas adultas" (UNICEF - Costa Rica, 1999, p: 22). Las políticas de desarrollo y las prácticas de las personas y de las instituciones deben regirse por este importante principio de prioridad de la niñez y de la adolescencia.

Reforma Jurídica

Todos sabemos que el Estado de Derecho es el único régimen en el que es posible concebir el verdadero respeto a los derechos fundamentales y el contexto que ofrece amplias posibilidades para la especificación de los mismos. En las últimas dos décadas América Latina ha venido evolucionando hacia la consolidación de Estados cada vez más garantes de los derechos humanos. La ratificación de la Convención ha contribuido significativamente a fortalecer esta transformación, ya que no solo ha surgido en un momento de transformaciones políticas importantes que han ubicado a

la democracia en un lugar central dentro del sistema político, sino que además ha permitido crear enfoques de política pública que robustecen los mecanismos de inclusión social.

En efecto, después de la ratificación se inició un proceso de reforma jurídica, el cual tuvo su primera manifestación en Brasil, con la promulgación del Estatuto del Niño y el Adolescente en 1990 (referido al tema de la responsabilidad penal de los menores). Desde entonces, muchos otros países han implementado instrumentos de desarrollo legal (Véase Cuadro Adjunto). Por ejemplo, cuentan con un código Integral para proteger los derechos de la Niñez y la Adolescencia Bolivia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Perú y Venezuela. Otros están en la etapa de proyectos de ley, tanto respecto a la aprobación de un código integral, como Ecuador, Guatemala, México Paraguay y Uruguay, como respecto a la aprobación de una ley específica que establezca un Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, tal es el caso de Chile, Colombia y Panamá. Valga aclarar que el tema de la responsabilidad penal juvenil es la materia en la que se ha logrado el mayor desarrollo legislativo.

Este movimiento renovador en el ámbito jurídico fue posible gracias a la ingente labor de abogacía y de presión desarrollada por la sociedad civil, la cual a diferencia de lo que ocurre con las reivindicaciones de otros grupos específicos ha mostrado un enorme poder de convocatoria y de movilización social. De hecho, se ha iniciado un fenómeno de progresiva “desjudicialización” y delegación de funciones en otras instancias como los comités o juntas municipales, conformados por instituciones públicas y privadas y miembros de la comunidad, que han conformado sistemas de vigilancia y de exigibilidad de los derechos, que pueden contribuir significativamente al cumplimiento de la CDN. En ello ha sido decisiva la participación de UNICEF, por medio de sus Programas de Cooperación y del apoyo a los mecanismos de vigilancia regional del cumplimiento de la CDN.

Es muy satisfactorio reconocer que a lo largo de toda la región se concibieron diversos instrumentos de protección para los derechos de los niños, como las leyes sobre Justicia Penal Juvenil, Violencia Doméstica, así como códigos integrales sobre la Infancia y Adolescencia, que han logrado institucionalizar en el ámbito nacional los derechos de la niñez y de la adolescencia establecidos en la Convención.

América Latina es una región que, a diferencia de otros lugares en el mundo, está conformada principalmente por personas jóvenes. Los niños, niñas y adolescentes constituyen un sector numéricamente elocuente y la protección y promoción de los derechos de esta población es un reto, y más aún, una exigencia, para poder garantizar la formación de sociedades más justas e igualitarias, educadas en el respeto de los derechos fundamentales.

El proceso de implementación a nivel nacional de los principios y compromisos de la Convención implica un cambio de enfoque, al menos en el ámbito jurídico, que promueve una visión de la niñez y de la adolescencia integradora y no fragmentaria, estimuladora más que represora, y equiparadora más que paternalista. Esto es sin duda un gran paso adelante ya que no hace mucho tiempo la persona menor de edad era importante para los sistemas jurídicos sólo cuando se encontraba en una "situación irregular": como delincuente, mendigo, trabajador de la calle, o víctima del abandono o abuso de sus padres. Sus derechos eran muy restringidos y localizados a la asistencia social y la atención sanitaria.

No obstante, en las nuevas leyes de protección se evidencia una debilidad notable respecto de dispositivos eficaces de garantía de los derechos. Estos deben ser un instrumento de cambio que conduzca al disfrute efectivo de todos los derechos fundamentales de todas las personas. Sin embargo, América Latina enfrenta el problema de las grandes limitaciones materiales, que dificulta indiscutiblemente el goce efectivo de éstos. De ahí que sea necesario reforzar los mecanismos de distribución equitativa de la riqueza.

La Convención es mucho más que una norma programática. Es el marco común en el que se inician las verdaderas transformaciones y sirve para dirigir el desarrollo legislativo que en cada país habrá de tener rasgos propios, según las necesidades y los recursos. Por ello con su ratificación los países latinoamericanos adquirieron compromisos tendientes a su los cuales pueden clasificarse en tres categorías:

- 1) La inclusión de la niñez y de la adolescencia y de sus familias en políticas sociales.
- 2) El acceso a la justicia, diseño y aplicación de mecanismos de exigibilidad de los derechos y procesamiento de la infracción penal juvenil respetando las garantías constitucionales.
- 3) El diseño y operacionalización de un sistema nacional y local de protección de los derechos.

2. DEL DERECHO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS

La readecuación del marco jurídico nacional está obligando a una reforma institucional de amplias proporciones. Esta debe orientarse, por un lado, a la revisión de la perspectiva asistencial de las políticas públicas centradas exclusivamente en la atención a la supervivencia, incorporando el enfoque de derechos y, por otro lado, a la creación de un sistema nacional

de protección integral que garantice políticas públicas integrales e intersectoriales en el ámbito global y local y que logre incorporar plenamente a los diferentes actores que intervienen en la atención y protección de los derechos de la niñez y de la adolescencia.

La reforma institucional es la fase siguiente de la implementación de la Convención de sobre los Derechos del Niño. Esta encierra una serie de dificultades porque conlleva cambios sustanciales en la cultura institucional, movilización de recursos frescos, reformas en el sector social y la creación de mecanismos de participación social y de vigilancia. No hay duda que ello representa algo más que una limitada redefinición de funciones de carácter institucional, constituye un nuevo enfoque del desarrollo social sustentado en la integración social.

UNICEF en América Latina se encuentra empeñado en apoyar una reforma de estas proporciones ya que ello es condición sine qua non para el cumplimiento de la Convención. Para estos efectos está en proceso de formulación de la nueva visión regional de UNICEF, que procure incorporar las condiciones básicas para el cumplimiento de los derechos humanos de la niñez y de la adolescencia a partir del diseño de metas e indicadores. La programación social con enfoque de derechos se ha visualizado como un instrumento para propiciar políticas públicas influyentes y democráticas.

Se busca asegurar que las políticas públicas se transformen en acciones de largo plazo y sostenibles desde el punto de vista programático, político y financiero. La protección de los derechos exige estructuras sociales e institucionales permanentes y la incorporación de muy diversos actores como la familia, la comunidad, el sector empresarial, las universidades y los organismos de cooperación internacional.

Esto significa propiciar la ruptura con las viejas ideas del Estado Burocrático y sectorial que fomenta una ciudadanía tutelada de la niñez y de la adolescencia y contribuir a la creación de un Estado diferente que, en primer término, sea garante del respeto a los derechos fundamentales, de acuerdo con los principios de integralidad, universalidad e indivisibilidad. En segundo término, este nuevo Estado debe propiciar la participación social, fortaleciendo los mecanismos de vigilancia y exigibilidad a nivel local y nacional y, finalmente, contribuir a crear una cultura de los derechos que establezca que la responsabilidad del cumplimiento de los mismos es un asunto que atañe a todas las personas y organizaciones sociales y políticas.

La redefinición conceptual de las políticas estatales dirigidas a la supervivencia y el paso de una concepción centrada en las necesidades a una fundamentada en los derechos, postula dos aspectos medulares: el ciclo de

vida y la equidad de género. Ambos obligan a atender las particularidades psicoafectivas y sociales propias del sexo y la edad y permiten trascender la vieja visión del enfoque asistencial que se dirigía a un niño abstractamente considerado. Un ejemplo de ello, es la importancia que ha adquirido últimamente el tema de la población adolescente, la cual había sido invisibilizada y no era una prioridad para las políticas públicas.

Estos dos criterios contribuyen a reforzar los principios de universalidad y de integralidad. Lo primero por cuanto obliga a garantizar la inclusión de todos los sectores de la niñez y de la adolescencia sin excepción, aun cuando algunos merecen recibir una atención especial en virtud de su elevada vulnerabilidad. Lo segundo, porque el sujeto de derecho es un ser integral que no puede ni debe fragmentarse sino tiene que ser atendido tomando en cuenta todas sus dimensiones. El principio de la indivisibilidad de los derechos, establece que ningún derecho está sobre otro y que todos tienen que apuntar a garantizar la realización plena de la persona humana.

Como se puede observar, las políticas públicas basadas en este enfoque plantean una ruptura con las orientaciones tradicionales y establecen una clara tendencia hacia la reformulación del concepto de ciudadanía. En el caso de la niñez y la adolescencia, la ciudadanía se encuentra en proceso de formación y debe estar acorde con el desarrollo de sus capacidades físicas y mentales. Desde el enfoque de los derechos, el reconocimiento de la ciudadanía no depende únicamente de su positivación en instrumentos jurídicos, sino que además, requiere de una práctica y de una actitud de todas las personas e instituciones que tienen relación con la niñez y la adolescencia. Por esta razón, es de enorme importancia propiciar relaciones parentales y maternas y en general relaciones con otros adultos, que garanticen los mayores niveles de autonomía y de respeto a la libertad, de acuerdo evidentemente, con los respectivos ciclos de vida.

La ciudadanía se encuentra en este caso, asociada a una visión pedagógica de crianza y de formación de valores. La promoción de la participación y de la voz de la niñez y de la adolescencia en todas las etapas del ciclo de vida es primordial. Obviamente, los esfuerzos que se realicen tienen que estar muy relacionados con los aspectos lúdicos y con estrategias que consideren el carácter particular de cada edad. La difusión de valores que construyan una ética y una moral que se internalice en las conciencias de las personas y en las estructuras institucionales y propicie prácticas sociales e institucionales acorde con el respeto y reconocimiento de los derechos, es un aspecto de enorme importancia.

Desde esta perspectiva, la responsabilidad del cumplimiento de los derechos no debe recaer exclusivamente en el Estado, si bien es el instrumento más importante en su promoción y atención. La familia, la

escuela y la comunidad constituyen al mismo tiempo espacios y actores primordiales para lograr este propósito.

Las políticas públicas orientadas a garantizar el cumplimiento de los derechos de la niñez y de la adolescencia establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño están obligadas, en este sentido, a combinar acciones dirigidas a construir una nueva cultura de la convivencia social basada en la inclusión social y política y a propiciar condiciones económicas que posibiliten de manera sostenible el acceso a un crecimiento y desarrollo óptimo de la niñez y de la adolescencia

Temas prioritarios en el contexto de la readecuación institucional y jurídica

UNICEF a nivel regional ha iniciado un proceso de reformulación de su perspectiva de la atención de la niñez y de la adolescencia dirigido a contribuir más efectivamente con las sociedades latinoamericanas y del Caribe, para enfrentar los nuevos desafíos que establece la consolidación de la reforma jurídica y el impulso de la reforma institucional. En este marco ha venido planteando temas que son cruciales para la definición políticas públicas con enfoque de derechos.

En el documento "Una opción por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de América Latina y el Caribe" elaborado por la Oficina Regional para América Latina se señala al respecto que "Los principios de la CDN deben estar en la base del respeto de los derechos fundamentales y en el rescate de la familia como el núcleo fundamental de la socialización en condiciones de justicia y democracia. También deben ser la base conceptual del diseño, la ejecución y la evaluación de la política social, el derecho de acceso y la administración de la justicia y en la vigilancia y exigibilidad de los derechos de la niñez y la adolescencia. Todos estos considerados aquí como ejes para la creación de los sistemas necesarios que garanticen la protección integral de los derechos humanos de la niñez, la adolescencia y las mujeres latinoamericanas y caribeñas, a los cuales debe agregarse su participación directa como sujetos de derechos, con todas las atribuciones para el ejercicio de la ciudadanía" (UNICEF, 1999, p:29).

Este documento señala cuatro temas prioritarios que constituyen desafíos para lograr la aplicación plena de la Convención sobre los Derechos del Niño. Estos aspectos permitirán reforzar la inclusión social y propiciar una cultura basada en el reconocimiento y respeto de los derechos humanos en la región.

El derecho a la convivencia familiar¹

La convivencia familiar es vital para el cumplimiento de los derechos de la niñez y de la adolescencia, ya que contribuye determinantemente a forjar los procesos psicoafectivos que son claves en la configuración de su identidad y constituye la seguridad económica y física. La familia juega el doble papel de ser un medio privilegiado para coadyuvar a la construcción de una cultura de los derechos y de constituirse en soporte económico y emocional para lograr un óptimo crecimiento y desarrollo.

En los últimos años se ha venido reconociendo la importancia que tiene para la niñez y la adolescencia llevar una vida saludable y potencializar al máximo su capacidad de aprendizaje y de permanencia en el sistema educativo formal. La convivencia familiar es un factor estratégico para prevenir violaciones como la explotación sexual y el trabajo infantil, entre otras.

Las políticas de integración social debieran incluir como componente central la atención de la familia de manera integral, asegurando condiciones económicas adecuadas, promoviendo su activa participación en la vigilancia y promoción de los derechos y fomentando redes de solidaridad que la tengan como punto de partida para reconstituir el tejido social y orientarlo hacia una realidad perspectiva cuyo eje sean los derechos humanos.

La educación y el trabajo infante - juvenil

A pesar del reconocimiento general sobre el valor del desarrollo infantil, no existe en América Latina y el Caribe una política sistemática para atender el derecho de la niñez a una atención integral que incluya componentes educativos, nutricionales, de estimulación adecuada, de salud y de seguimiento del desarrollo físico, psíquico y afectivo. Más de 45 millones de personas ingresan a la escuela primaria con una enorme desventaja para el aprendizaje y la socialización, lo que a largo plazo constituye un inexorable factor de exclusión social y económica.

Los desafíos siguen siendo enormes respecto de la cobertura, calidad y eficiencia de la oferta educativa para la niñez y adolescencia. La educación formal está muy poco vinculada con resto de la sociedad. El sistema

-
1. La familia es reconocida como el espacio básico de socialización de los niños, las niñas y las personas adolescentes. Es el ámbito llamado a crear las condiciones para construir los primeros lazos de solidaridad, para internalizar los valores de tolerancia, equidad y respeto y transmitir la importancia de obedecer reglas sociales como instrumentos básicos para convivencia social.

educativo no asume la responsabilidad social ante quienes no están adentro, porque nunca llegaron o se fueron, y funciona bajo una lógica de intramuros, excluyente y discriminatoria.

El reflejo de este fracaso de la educación para convertirse en la fuerza generadora de la movilización social ascendente y por lo tanto, en uno de los instrumentos claves para procurar el verdadero disfrute de los derechos humanos, lo constituyen el trabajo infanto-juvenil y la explotación laboral.

Este fenómeno le roba la infancia y pasa por alto los derechos de unos 20 millones de niñas, niños y adolescentes menores de 15 años en América Latina y el Caribe. Además, la explotación laboral con frecuencia los coloca bajo situaciones de peligro. Se han identificado 15 países en los que hay niños y niñas trabajando en labores de alto riesgo, con serias repercusiones sobre su salud, su educación, su desarrollo y su bienestar en general (CCI, 1998d).

Otra expresión del carácter expulsivo del sistema es el modelo de educación frontal que ilustra muy bien las relaciones de discrecionalidad entre el administrador público y la ciudadanía, en este caso entre sistema educativo y comunidad, o entre maestros y estudiantes. Son habituales las prácticas pedagógicas que desconocen a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y los procedimientos disciplinarios que violan los derechos fundamentales, principalmente las normas básicas del debido proceso.

Resulta imprescindible incorporar la perspectiva del Derecho y la justicia en la educación, particularmente en lo que respecta a la resolución de conflictos, la administración de las normas disciplinarias y la aplicación de la evaluación y la promoción.

Acceso a la justicia

El acceso a una justicia pronta y cumplida es uno de los derechos fundamentales que reconoce la Convención sobre los Derechos del Niño y ha sido incluido posteriormente en algunas de las legislaciones nacionales que desarrollan este instrumento.

Este derecho comprende el acceso de los niños, niñas y adolescentes a todas las instancias jurisdiccionales que conozcan de las violaciones a derechos fundamentales.

El derecho a una justicia pronta y cumplida tiene dos dimensiones: la de las víctimas y la de los ofensores. La primera intenta hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia así como el aseguramiento de las garantías procesales, lo cual implica entre otras el dictado de medidas de protección

tanto en sede administrativa como judicial. La segunda reconoce la responsabilidad penal de los y las adolescentes, y propone una justicia penal juvenil especializada e independiente de la de adultos, tanto en la fase procesal como en la de ejecución.

Los sistemas latinoamericanos de responsabilidad penal juvenil desarrollan además de la CDN, otros instrumentos internacionales como las Reglas de Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, las Reglas de Tokio y las Reglas de Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores.

Participación y democracia

Las niñas, niños y adolescentes han de ser considerados no ya como objetos del tutelaje y la represión de los adultos, sino como individuos independientes, sujetos de derecho y miembros plenos de la sociedad, capaces de participar en la toma de decisiones, sobretodo respecto a las cuestiones que directamente les afectan.

Esta perspectiva fortalece la democracia porque permite la inserción de un amplio y significativo sector de la población, y prepara y educa a los niños, niñas y jóvenes en un medio que promueve valores como la paz, la tolerancia, la justicia social y sobretodo el ejercicio de los derechos humanos. En este reconocimiento se encuentra la posibilidad de superación y de emergencia de nuevas formas de participación, de expansión de la ciudadanía y de nacimiento de una democracia incluyente.

En este sentido resulta vital implementar mecanismos eficaces de participación para todos: niños, niñas, adolescentes, adultos y adultas.

Vigilancia y exigibilidad de los derechos²

La vigilancia es una actividad que ha venido ganando terreno en los últimos años a raíz de la configuración de una ciudadanía más exigente y de mayores presiones de la sociedad civil para que la gestión pública sea más transparente y representativa. La doctrina de los derechos humanos le concede una importancia central al tema de la exigibilidad, ya que el reconocimiento de los derechos humanos va mucho más allá que su declaración pura y simple en un instrumento jurídico. Si no se establecen

2. Tomado de Ludwig GUENDEL y Bente SORENSEN, Si no se vigilan los derechos difícilmente se cumplen. Sin publicar. UNICEF - Costa Rica, 1999.

métodos eficaces que aseguren el verdadero respeto de los derechos, difícilmente éstos se cumplirán en la realidad.

Para que una ciudadanía pueda cumplir efectivamente con el papel de la vigilancia y observación del acatamiento a las normas que consagran derechos fundamentales, ésta debe estar muy bien informada sobre cuáles son los derechos y sus respectivos mecanismos de protección. La vigilancia es una actividad que debe considerarse de manera amplia, de modo que articule ámbitos muy variados, como el Estado, el gobierno, el sector privado y la comunidad. De esta forma, los derechos humanos deben constituirse en el más importante principio de integración de los diversos actores sociales.

3. LA EVOLUCIÓN DE LAS METAS DE LA CUMBRE MUNDIAL DE LA INFANCIA Y LOS DERECHOS EN AMÉRICA LATINA

La definición de metas es un mecanismo útil que permite, por un lado, constituir las en excelentes indicadores que permitan medir el avance en el cumplimiento de los derechos y, por otro lado, es un instrumento muy eficaz para promover la movilización social, ya que transforma los derechos en significados concretos y alcanzables que pueden comprenderse por todas las personas sin necesidad de que sean especialistas en materia jurídica o social.

UNICEF, después de la aprobación de la CDN, ha venido promoviendo la identificación de metas en el ámbito mundial. Es así como el 30 de septiembre de 1990 tuvo lugar la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, como un esfuerzo sin precedentes en la historia de los derechos humanos por expresar en términos globales los derechos de la niñez en 27 metas específicas para ser cumplidas por todos los países en el año 2000. Desde un principio se configuró una estructura temática básica, que ha continuado vigente en lo esencial. La estructura original comprende las siguientes áreas:

- Salud de la niñez menor de 5 años: reducción de la mortalidad, de la desnutrición severa y moderada, del bajo peso al nacer, de la incidencia de la diarrea y de las muertes por infecciones respiratorias agudas; cobertura de al menos del 85% del programa ampliado de inmunización; virtual eliminación de los desórdenes por deficiencia de vitamina A y yodo; y erradicación de la poliomielitis.
- Acceso universal al agua segura y medios de disposición de excretas.

- Educación: al menos 80% de los niños y niñas con primaria concluida y reducción a la mitad de las tasas de analfabetismo adulto.
- Reconocimiento universal de las necesidades especiales en salud y nutrición de las mujeres: acceso a servicios de planificación familiar, de cuidado prenatal y durante el embarazo, del tétanos neonatal, de la lactancia y de la anemia por deficiencia de hierro.
- Ratificación, aceptación y observancia en todos los países de la Convención sobre Derechos del Niño.
- Protección de niños en circunstancias especialmente difíciles: niños en tiempo de guerra.

A partir de esta estructura básica se propone mostrar, en un recorrido muy rápido, cómo ha evolucionado la definición de metas de seguimiento de la Cumbre Mundial de la Infancia y cómo progresivamente se ha ido modificando el enfoque de la supervivencia e incorporando el enfoque de los derechos.

A través de las cuatro reuniones americanas sobre infancia y políticas sociales realizadas desde 1992,³ todos los países de América Latina han reafirmado su compromiso no sólo con las metas de la Cumbre sino con los principios de la Convención sobre Derechos del Niño. Aunque el propósito fundamental de estas reuniones ha sido el seguimiento y la evaluación de las metas en función de las características y particularidades de los países de la región, estos encuentros periódicos han servido para adoptar y actualizar los criterios utilizados para valorar los progresos alcanzados en el cumplimiento de derechos por medio de dos mecanismos fundamentales: la consulta a organismos de las Naciones Unidas y a las autoridades responsables de los Programas Nacionales de Acción; y la incorporación de las metas y enfoques que atañen a los derechos humanos y que han sido discutidos y acordados en las principales conferencias internacionales que se han venido realizando en el curso de la década.⁴

3. Declaración de Tlatelolco en favor de la infancia (México, 7 de octubre de 1992); Compromiso de Nariño (Colombia, 5-7 de abril de 1994); Acuerdo de Santiago (Chile, 8-9 de agosto de 1996); y el Acuerdo de Lima (Perú, 25-27 de noviembre de 1998).

4. Las conferencias internacionales más importantes son las siguientes: la Cumbre de la Tierra o Conferencia de Río (1992); la Declaración de Viena (1993); la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (1994); la Conferencia Mundial sobre la Prevención de Desastres Naturales (1994); la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (1994); la Cumbre Social (1995); la Conferencia sobre la Mujeres de Beijing (1995); Habitat II o Declaración de Estambul (1996); la Cumbre Mundial de la Alimentación (1996); la Conferencia Mundial de Ministros Responsables de la Juventud (1998); y la Conferencia Internacional sobre Trabajo Infantil (1998).

Desde el principio las metas de salud de la niñez menor de 5 años han sido definidas con una mayor precisión en términos de magnitud y tiempo esperado de cumplimiento. Esto se puede atribuir a que aún hoy las políticas y las intervenciones más universales e integrales han sido dirigidas a esta área. Existe, además, una arraigada tradición de medición de la mortalidad en menores de un año y menores de 5 años como indicadores resumen del desempeño alcanzado por la sociedad en la protección de la niñez. Sin embargo, la incorporación del enfoque de la equidad puso de relieve que aún aquellos países que han logrado alcanzar las metas nacionales presentan iniquidades y brechas geográficas muy importantes que reflejan signos de estancamiento y poca incidencia de políticas y programas aplicados por mucho tiempo. Esto llevó a reformular las metas originales para visibilizar en qué medida los cantones o municipios están realmente logrando niveles de desempeño aceptables en mortalidad infantil, inmunización u otras áreas de protección de la salud. Por arrastre, este cambio de perspectiva planteó el tema de la cobertura en función de la calidad de los servicios de salud; la importancia de incluir otros indicadores como talla por edad (retardo en talla) para evaluar el desempeño de los programas de promoción de la seguridad alimentaria y nutricional; y la necesidad de poner en operación programas de atención integrada a las enfermedades prevalentes de la infancia menor de 5 años, que incidan en las causas de muerte e morbilidad para las cuales existen medidas de prevención, diagnóstico precoz y tratamiento.

Aunque las metas regionales de reducción de las brechas existentes en el acceso a servicios básicos de agua potable y saneamiento no han cambiado a lo largo de la década, se ha venido destacando la importancia de impulsar acciones de educación, organización, movilización y participación comunitaria en favor del derecho a un ambiente seguro y un uso sostenible de los recursos naturales.

Desde el Compromiso de Nariño (1994) se viene planteando la necesidad de aumentar la cobertura y la calidad de la educación preescolar, con el establecimiento de políticas, normas y regulaciones específicas que incluyan acciones de promoción y prevención de la salud integral de los niños y niñas menores de 6 años. Esto representa un viraje fundamental en favor del derecho a un crecimiento y desarrollo adecuados de la niñez preescolar, basados en la participación de los padres y madres, de la familia y de la comunidad. Sin embargo, es necesario centrar el compromiso de los países en metas más específicas y objetivas de desempeño.

Respecto a la educación primaria se ha venido acentuando la relevancia de metodologías y estrategias que reduzcan a su mínima expresión todas las formas de deserción, pero que también aseguren de forma sostenida una oferta educativa universal de alta calidad que incorpore una vivencia de

los derechos en el aula y las instituciones y, a la vez, que desarrolle capacidades y habilidades para la exigencia y cumplimiento de derechos. Los indicadores y metas más específicos aún se centran en las tasas de escolaridad, deserción y repitencia, sin embargo, se han indicado acciones que sirven de base para acordar en poco tiempo metas puntuales y verificables con respecto a la inversión en educación, la distribución equitativa y eficiente de recursos, valorar el desempeño del sistema educativo como elemento fundamental para generar una cultura de derechos y servir de plataforma de relanzamiento de programas de atención y prevención de la salud integral de la niñez y de la adolescencia. Es notable que en el Acuerdo de Lima (1998) se introduzca por primera vez como propósito el aumento significativo del acceso a la educación secundaria, como signo de que se deben fortalecer las iniciativas nacionales dirigidas a incrementar la escolaridad y mejorar su calidad.

En relación con los derechos de las mujeres, a inicios de los noventa dominaba en la definición de metas el reconocimiento de sus necesidades en función exclusiva de su salud reproductiva. El cambio más significativo de enfoque se produce a raíz de la Conferencia de Beijing (1995) y el compromiso de los países de la región en el Acuerdo de Santiago (1996) de establecer un nexo explícito entre la equidad de género y los derechos de la niñez y la adolescencia. Se definió como meta central que las políticas, planes y programas nacionales integren la perspectiva de las mujeres y de género, y expresamente formulen acciones dirigidas a la exigibilidad y cumplimiento de los derechos de las niñas y las adolescentes. Este primer paso es clave para dar unidad y coherencia a una serie de acciones dirigidas a lograr acceso universal a la educación primaria con equidad de género, promover una cultura de derechos que tenga en cuenta las particularidades de las niñas y las adolescentes, extender la cobertura de servicios de salud amigables y diseñados expresamente para atender, más allá del ámbito "materno-infantil", las necesidades de las y los adolescentes, y propiciar la participación de padres y madres en la crianza de sus hijos.

Ya a mediados de la década de los noventa todos los países latinoamericanos habían ratificado la Convención y desde entonces han venido adaptando su legislación interna a los requerimientos de aquélla. El cambio de enfoque más importante en la protección de niños, niñas y adolescentes en circunstancias especialmente difíciles se plantea como la resolución de las causas básicas que conducen a esas situaciones. Esto significa vincular la erradicación progresiva del trabajo infanto-juvenil y de todas las actividades de supervivencia altamente peligrosas de niños, niñas y adolescentes (mendicidad, explotación sexual, etc.) con la oferta de intervenciones socialmente apropiadas, entre las que tiene un lugar estratégico asegurar la reinserción y permanencia en el sistema escolar. A

partir del Acuerdo de Lima (1998) los países llegan al compromiso de promover el diagnóstico a edad temprana de las discapacidades y el desarrollo de programas integrales y comunitarios de tratamiento, rehabilitación e integración escolar. Está pendiente aún la formulación de metas operativas para valorar el desempeño de sistemas integrados de vigilancia, promoción y erradicación de la tolerancia de la violencia doméstica.

Si bien las metas de la Cumbre Mundial de la Infancia se basan en un enfoque de necesidades, no hay duda que su cumplimiento es esencial para garantizar los derechos de la niñez y de la adolescencia aunque no suficiente, ya que los avances logrados hasta hoy en la sistematización de un enfoque de derechos señalan la importancia de incorporar otros aspectos primordiales relacionados con el derecho al acceso a la justicia, el derecho a convivencia familiar, el derecho a un desarrollo infantil integral, el derecho a la expresión y la participación de la niñez y adolescencia, el derecho a una educación para la vida y el derecho a la vigilancia y la exigibilidad de los derechos.

Los encuentros ministeriales latinoamericanos han venido en este sentido incorporando nociones que se aproximan más a un enfoque de derechos y que procuran ir superando la concepción de las necesidades presentes en las metas de la Cumbre Mundial. No obstante, este es un camino difícil y su superación definitiva no puede reducirse a un asunto técnico que pueda ser resuelto por funcionarios de Organismos de Cooperación Internacional como UNICEF, de ONG's o del gobierno. Es un desafío cuya consecución probablemente tiene que ver más con una movilización social producto de la internalización del enfoque de los derechos humanos en la sociedad latinoamericana, que con una cuestión meramente conceptual. La promoción y la implementación social e institucional de un enfoque de metas basado en los derechos constituye, sin la menor duda, el principal reto de UNICEF en América Latina para el próximo siglo, tal y como ya ha sido reconocido en el documento de visión ya citado.

Aspectos más relevantes del desarrollo legal de la CDN en América Latina y el Caribe

PAÍS	LOS SISTEMAS DE RESPONSABILIDAD PENAL JUVENIL			POLÍTICA SOCIAL		PREVISIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCION *
	Sistemas de Responsabilidad Penal Juvenil incluidos en Códigos Integrales	Sistemas de Responsabilidad Penal Juvenil en Leyes Específicas	Proyectos de ley	Instancia Nacional o Regional	Instancia Local (municipal y/o comunitaria)	
BOLIVIA	Código del Niño, Niña y Adolescente (1999)			Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia	Comisión Municipal de la Niñez y Adolescencia y en el ámbito comunitario las Defensorías de la Niñez y Adolescencia.	Corresponde aplicarlas a las Defensorías de la Niñez y Adolescencia o a la instancia judicial, según las circunstancias.
BRASIL	Estatuto del Niño y el Adolescente (1990). Esta es la primera ley que desarrolla en América Latina la Convención sobre los derechos del Niño.		Anteproyecto de Ley de Ejecución de Medidas Socioeducativas.	Consejo de los Derechos del Niño y del Adolescente (que tiene un modesto alcance ya que debido a las dimensiones del país)	Debido al progresivo proceso de municipalización de la atención, es el Consejo Municipal de los Derechos del Niño y el Adolescente quien desarrolla la función más relevante, junto con los Consejos Tutelares en el ámbito comunitario.	A cargo del Consejo Tutelar. Esta es una figura pionera ya que representa por una parte el primer esfuerzo en Latinoamérica por desjudicializar antiguas funciones judiciales y por otra, la efectiva concretización de la participación de la sociedad civil en la defensa de los derechos del niño y del adolescente.

CHILE	Anteproyecto de ley sobre Responsabilidad por Infracciones Juveniles a la Ley Penal			
COLOMBIA	Proyecto de Reforma al Código del Menor			
COSTA RICA	Código de la Niñez y la Adolescencia de (1998).	Ley de Justicia Penal Juvenil (1996)	Comité Tutelar (previsto en el Código de la Niñez y Adolescencia de 1999)	A cargo del Patronato Nacional de la Infancia
REPÚBLICA DOMINICANA	El Código para la Protección del Niño, Niña y Adolescente no establece un sistema de responsabilidad penal juvenil			Se contemplan medidas de protección que serán adoptadas por la autoridad judicial
ECUADOR			Dentro del proyecto se proponen las Juntas Locales de Protección.	El proyecto también contempla una acción administrativa a ejercitarse ante las juntas locales.
EL SALVADOR	Ley del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor (1995)	Ley del menor infractor (1995)		

GUATEMALA	Código de la Niñez y la Juventud (Decreto de 1996, aun no ha entrado en vigencia)	Junta Municipal de Protección a la Niñez y la Juventud	Se contemplan en el proyecto medidas de protección cuya aplicación estará a cargo del Juzgado de la Niñez y la Juventud.
HONDURAS	Código de la Niñez y de la Adolescencia (1996).		Se contemplan medidas de protección, pero no se establece si serán adoptadas por el juez de la Niñez o la Junta Nacional de Bienestar Social (es decir, si son judiciales o administrativas)
MÉXICO	Anteproyecto de Ley Reglamentaria del Art. 40 Constitucional para la protección de los derechos de los Niños, las Niñas y los y las Adolescentes	Consejo Estatal de los Derechos de los Niños, las Niñas y los y las adolescentes (que se establecerá en cada entidad federativa)	Se prevén medidas de protección a cargo de la autoridad administrativa.
NICARAGUA			Código de la Niñez y de la Adolescencia de Nicaragua (1998)

PANAMÁ	Proyecto de Ley No. 77 Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia		Consejo Municipal de derechos de la niñez y la adolescencia	Se prevén medidas de protección a cargo de la autoridad judicial
PARAGUAY	Proyecto de Código de la Niñez y la Adolescencia		Defensoría del Niño y el Adolescente	Se prevén medidas de protección a cargo de la autoridad judicial
PERU	Código de los Niños y Adolescentes de Perú (1992)			Se prevén medidas de protección a cargo de la autoridad judicial
URUGUAY	Proyecto de Ley Código de la Niñez y la Adolescencia			Se prevén medidas de protección a cargo de la autoridad judicial
VENEZUELA	Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente.		Consejo Municipal de Derechos del Niño y del Adolescente	Se contemplan medidas de protección, pero no se establece si serán adoptadas por la autoridad judicial o administrativa

*Por ejemplo la colocación en una familia sustituta, asistencia sanitaria, orden de matricularse y asistir obligatoriamente a la escuela. Pueden ser aplicadas por una instancia administrativa o judicial.

** Casillas en blanco no aplican.

FUENTE: Creación propia basada en Emilio García Méndez y Mary Beloff (Compiladores). 1999, Infancia, Ley y Democracia en América Latina, Editorial Temis, Ediciones Depalma, Santa Fe de Bogotá - Buenos Aires, Tomos I y II.

BIBLIOGRAFÍA

GARCÍA MÉNDEZ (Emilio) y BELOFF (Mary). Infancia, Ley y Democracia en América Latina. Editorial Temis - Ediciones Depalma, Santa Fe de Bogotá - Buenos Aires, 1999, Tomos I y II.

GUENDEL (Ludwig), SORENSEN (Bente). Si no se vigilan los derechos difícilmente se cumplen. Sin publicar. 1999

Una Opción por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de América Latina y el Caribe. Agenda Futura. UNICEF - Costa Rica, Sin publicar. 1999.

El Derecho a la Política de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia. En Revista "Nuestro Derecho a... La transparencia" (p. 22 - 47). Publicación de UNICEF - Costa Rica, 1999.