

Las políticas sociales y la protección de los derechos de la infancia

MARÍA CRISTINA ROMERO SAINT BONNET

Resumen:

El presente trabajo contiene, una parte de los resultados de un proyecto que integraba el estudio de tres países, Argentina, México y Costa Rica en una investigación entre cuyos objetivos se consideraba el estudio de los contextos institucionales para la implementación de políticas sociales con enfoque de derechos para la protección de la infancia.

Palabras descriptoras: Infancia, Políticas Sociales, Exigibilidad Protección Derechos.

1. Marco normativo internacional

La doctrina de Protección Integral de la Infancia, surge como producto de un movimiento mundial que inicia en Polonia en 1924, en donde se atienden las secuelas que la Segunda Guerra Mundial provocó en niños/as y adolescentes. La Asamblea de la ONU aprueba el 20 de noviembre 1959 por Resolución A/RES/1386/XIV la Declaración Universal de los Derechos del Niño, cuyo fundamento se encuentra en la Declaración de Ginebra de los Derechos del Niño del 28 de febrero de 1924 de la Sociedad de las Naciones. Se convierte así, la Declaración, en un instrumento internacional que reconoce los derechos fundamentales de las personas menores de edad y entró en vigencia para el Derecho Internacional el 2 de septiembre de 1990. Posteriormente los principios establecidos en esa declaración son reconocidos en un segundo instrumento: la Convención Internacional de los Derechos de los Niños (CDN) aprobada en 1989. La aprobación de la Convención en sede internacional, como instrumento de reconocimiento, promoción y protección de los derechos humanos, forma parte del fenómeno relativamente reciente de la positivización de los derechos humanos, fenómeno que se produjo principalmente como consecuencia de los

horrores de la Segunda Guerra Mundial. (Pinto:1997: 24)

La Convención integra el conjunto de derechos y deberes de las personas menores de edad en la Doctrina de Protección Integral que reconoce cuatro principios fundamentales de protección: la no discriminación, el privilegio de la protección, la protección integral de los derechos y el reconocimiento de los niños/niñas y adolescentes como sujetos de derecho. (Quesada:2001). Lo anterior significó el pasaje del modelo de la "situación irregular" que definía a los menores como objetos de tutela-protección, términos que traslucían la idea de incapacidad hacia la doctrina de protección integral, en la cual se concibe a los niños y las niñas como sujetos plenos de derechos.¹

A partir del momento de la ratificación de la convención los países deberán reformar leyes y crear las necesarias para cumplir con tal mandato.

2. Protección de la Infancia y Políticas Sociales: el caso de Costa Rica

En este apartado se identificaron y analizaron las acciones de los períodos gubernamentales comprendidos entre 1992 y 2000, con relaciones a políticas de protección de la infancia.

En el caso de Costa Rica como mecanismos para el seguimiento y análisis periódico de los progresos relativos al mandato de la Convención de los Derechos de los Niños, en el período 1990-1994 se conformó una Secretaría Técnica ubicada en el Patronato Nacional de la Infancia, en su calidad de ente rector para el sector de la población infantil y adolescente. Una de las tareas de esta Secretaría fue la recopilación de toda la legislación existente para la elaboración del Código Nacional de la Niñez y la Adolescencia y que luego asume la Defensoría de los Habitantes que culminó con su aprobación por parte de la Asamblea Legislativa en 1997 y se publica en La Gaceta del 6 de Febrero de 1998 como Ley Nacional N° 7739.

En la administración gubernamental 1994-1998, se desarrolló el Programa Proinfancia y Juventud con acciones esencialmente orientadas hacia la atención de los grupos de niños, niñas y adolescentes en riesgo, en situación de pobreza y exclusión social, en el cual se aplicó un enfoque de carácter asistencialista, con un mayor énfasis en la satisfacción de las necesidades que en un enfoque de derechos orientado hacia la protección integral y el desarrollo, aunque se debe reconocer que estos esfuerzos pusieron a la niñez y la adolescencia entre las prioridades de la agenda nacional aunque, como lo plantea UNICEF-

- * Ley de Reforma a la Ley Tutelar de Menores, (No. 7383 de Marzo, 1994)
- * Ley General de Guarderías Infantiles y Hogares Escuela (Ley No. 7380 de Febrero, 1994)
- * Ley de Hostigamiento Sexual en el Empleo y en la Docencia (Ley No. 7476 de Marzo, 1995)
- * Ley de Fomento de la Lactancia Materna (No. 7430 de Setiembre, 1994)
- * Ratificación del Convenio de La Haya (No. 7515 de Julio 1995)
- * Ley de Reformas del Código de Familia; Ley de Pensiones Alimentarias (No. 7654 de Enero, 1997)
- * Ley de Justicia Penal Juvenil (No. 7576, Abril, 1996)
- * Ley Contra la Violencia Doméstica (No 7586 de Mayo, 1996)
- * Ley de Igualdad de Oportunidades Para las Personas con Discapacidad (No. 7600, Mayo de 1996)
- * Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia (No. 7648 de Diciembre 1996)
- * Ley de Protección a la Madre Adolescente (No. 7735, Enero de 1998).
- * Código de la Niñez y la Adolescencia (No. 7739, Febrero de 1998).
- * Ley Contra la Explotación Sexual de las Personas Menores de Edad (No. 7899, Agosto, 1999).
- * Decreto Presidencial que destaca el compromiso del Gobierno para disminuir la mortalidad infantil de un 12.6 por mil nacidos vivos en 1998 a un 10.6 en el año 2002.
- * Pronunciamiento de la Sala Constitucional en cuanto a los beneficiarios del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, mediante el cual los niños y niñas de cualquier nacionalidad, que viven en el país, pueden tener acceso a sus programas y beneficios

Fuente: Gobierno de Costa Rica agosto 2001 Informe Nacional en Seguimiento a la Cumbre Mundial en favor de la Infancia. Logros y retos de la década de los noventa

...”se ha topado con limitaciones desde el punto de vista de las inequidades geográficas, de género, grupos vulnerables y sectores insuficientemente protegidos por los servicios públicos”². En Setiembre de 1998, con la entrada en vigencia del Código se conformó el Consejo de la Niñez y la Adolescencia³. Asimismo se dio inicio a la puesta en funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral⁴ mediante la conformación de las Juntas Locales⁵.

Como parte de las acciones emprendidas por el Consejo de la Niñez y Adolescencia, según iniciativa presentada por el grupo de la sociedad civil representada en el Consejo por Coordinadora de Organismos no Gubernamentales de Defensa de Derechos de Niños y Niñas (COSE-CODENI), Unión de Instituciones Privadas de Atención de la Niñez (UNIPRIM), Sindicatos y Empresarios, avalada por el Gobierno, mediante una excitativa a la Presidencia de la República en diciembre de 1999, con el apoyo de la Cooperación Canadiense, dio inicio un amplio y participativo proceso para elaborar una Agenda y un Plan Decenal para la Niñez y Adolescencia 2000-2010. En la última década la sociedad costarricense ha experimentado una profunda transformación en el ámbito jurídico en materia de niñez y adolescencia. En lo sustantivo, el marco jurídico que encuentra su sustento en la Doctrina

de Protección Integral, se ha expresado en la promulgación de un conjunto de leyes interrelacionadas, orientadas a establecer la condición de ciudadanía plena a las personas menores de 18 años a través de las siguientes nuevas leyes:

Este nuevo marco legal expresa un avance cualitativo en la concepción social y jurídica de la infancia y la adolescencia. Este avance está caracterizado por el reconocimiento de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad e irreversibilidad de los Derechos Humanos, así como la consideración del interés superior de las personas menores de edad con perspectiva de género, y la obligación del Estado de avanzar hacia su cumplimiento al mayor nivel posible, de acuerdo con los derechos específicos de la niñez y de la adolescencia

Adicionalmente, en cuanto al seguimiento de la Convención, es importante destacar que con base en las disposiciones del Código de la Niñez y la Adolescencia, existe en la Defensoría de los Habitantes, un Defensor de la Niñez y Adolescencia.

El Patronato Nacional de la Infancia rescató la importancia de vigilar por el cumplimiento del Código mediante la inclusión en su estructura institucional de dos áreas programáticas absolutamente novedosas: el Área de Defensa y Garantía de los Derechos de la Niñez y la

Adolescencia y el Área de Promoción y Prevención, con el fin de lograr desde el nivel central la emisión de directrices y replicarlas tanto por medio de sus 28 oficinas descentralizadas como en las treinta y cinco Juntas Locales que se han creado hasta el momento, así como por medio de los Comités Tutelares⁶.

En varios municipios del país, con la participación de los gobiernos locales en los Cantones de Puriscal, Pérez Zeledón, Upala y San José, se han instalado los Sistemas de Protección Local⁷, experiencias que permiten contar con herramientas para avanzar en la descentralización y el trabajo intersectorial e interinstitucional en la temática de la infancia y la adolescencia.

En contraste con la situación de muchos de los países que realizaron reformas económicas en América Latina, en Costa Rica las medidas no condujeron a la disminución del gasto social absoluto. Esto no quiere decir que las medidas de austeridad fiscal no hayan causado limitaciones y problemas para el financiamiento de los gastos sociales, como tampoco significa que no se haya perjudicado la calidad de algunos de los servicios sociales. Lo que ello denota en términos macroeconómicos y fiscales, es que el Estado costarricense no solamente no disminuyó su compromiso con el financiamiento del gasto social, sino que procuró restablecer -no sin dificultad- los niveles previos a la crisis. Este hecho lo ubica en una situación de ventaja relativa, en materia de crear las condiciones para la reforma institucional e innovar en el campo de la oferta de servicios públicos para la niñez y la adolescencia⁸.

En el Plan Nacional de Solidaridad del Gobierno 1998-2002, para la niñez y adolescencia, para el año de 1999 se fijaron las siguientes estrategias y metas:

** Desarrollar una estrategia integral para promocionar y difundir los derechos de los niños, niñas y adolescentes a nivel nacional, así como poner en ejecución los mecanismos necesarios para legitimar el ejercicio de los mismos en el ámbito familiar, comunal e institucional.*

Esta tarea será liderada por el Patronato Nacional de la Infancia mediante las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia, y de los Comités Tutelares en todos los cantones y distritos del país.

** Atención integral a niñas, niños y adolescentes en riesgo social, que comprende:*

** Niños y niñas con vínculos familiares que desarrollan estrategias de sobrevivencia tales como: mendicidad, ventas ambulantes y otras actividades en el sector informal;*

** Niños y niñas explotados sexualmente*

** Niños y niñas que deambulan por las calles de las cabeceras de provincia.*

Como antecedente de estas estrategias puede considerarse que, en noviembre de 1996 -en el contexto de la reforma jurídica e institucional derivada de la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño-, se aprobó una nueva Ley Orgánica dirigida a modernizar y readecuar el Patronato Nacional de la Infancia y sus enfoques, e inscribe ahora sus acciones en el marco de la Doctrina de Protección Integral, trabajando en cuatro áreas: de Promoción, que lleva a cabo su labor a través de las Juntas de Protección de la Niñez y la Adolescencia y los Comités Tutelares; una segunda área de Defensa y Garantía de los Derechos, en la cual es importante destacar el trabajo que se ha venido realizando, ya que desde el nuevo enfoque el mayor esfuerzo se ha orientado y centrado en torno a la restitución de todos aquellos derechos que han sido violados por el sistema en general; de Protección, contando con los hogares de acogimiento familiar y albergues, incluyendo entre sus actividades medulares el cumplimiento de la legislación en materia de adopción nacional e internacional como parte de las medidas de protección, una cuarta área es la de Atención, que puede ser inmediata, por consultas o integral, en concordancia con una serie de solicitudes de parte ya sea de padres, madres, responsables, grupos de la sociedad, vecinos, Juntas de Protección o de los mismos niños, niñas y adolescentes, mediante la recepción y tramitación de denuncias de violación de derechos de la niñez, que pueden ser interpuestas

por los personas afectadas.

El Patronato Nacional de la Infancia también ha desarrollado dos iniciativas novedosas en la dirección antes señalada: la Contraloría de Servicios y las líneas telefónicas gratuitas 800-Defensa y 800-Atención⁹.

Recientemente se han creado otros mecanismos de exigibilidad de derechos en el ámbito de la niñez y la adolescencia, como otra de las respuestas brindadas en el plano institucional para adecuar la oferta pública a los nuevos mandatos definidos en el Código, así como para desarrollar nuevas prácticas institucionales. En lo que respecta al Ministerio de Educación Pública, también ha promovido la constitución de nuevos mecanismos para la exigibilidad de derechos por parte de la población estudiantil. El procedimiento jerárquico que debe seguir una denuncia por algún tipo de violación de derechos de niñas, niños o adolescentes, es el siguiente: primero, se le comunica al Asesor Supervisor; si a este nivel el resultado es insatisfactorio, se acude a la Dirección Regional; o si no, lo acoge la Contraloría de Servicios o bien el Departamento de Procedimientos Legales.

Por otro lado, en el Sector Salud, la Caja Costarricense del Seguro Social también ha dado lugar a la conformación de Contralorías de Servicios para la tramitación de denuncias de los usuarios, entre ellos los menores de edad.

La Defensoría de los Habitantes creó en 1998 la Dirección de Niñez y Adolescencia¹⁰, con el fin de proteger, promover y divulgar los derechos de la niñez y la adolescencia. Se trata de una instancia ágil, sin procedimientos complicados y que está fundamentalmente al servicio de las personas menores de 18 años y de sus intereses. Es un mecanismo mediador, que debe velar porque la actuación de la administración, las autoridades y la colectividad en general, se ajuste al respeto de los derechos de todas las niñas, niños y adolescentes. También debe promover y velar por la incorporación de la perspectiva de protección de los derechos de la niñez y adolescencia en todo el quehacer de la Defensoría. El Ministerio de Trabajo y Se-

guridad Social funge como ente rector en materia de trabajo infantil y adolescente con la Oficina de Atención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, (Decreto N°27516-MTTSS), la emisión de directrices administrativas referentes a la participación de los niños y niñas en la recolecta del café y de la inscripción de las personas menores de 15 años, la creación de la Secretaría General del Comité Directivo Nacional. Se puso en marcha un Plan Nacional para la Prevención, Eliminación Progresiva del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora, que define el accionar en grandes áreas de intervención: Educación, Salud, Trabajo y Familia, enfocando las acciones en el campo de la prevención, eliminación, protección y la restitución de derechos. En el campo de la legislación, el país ha avanzado en la promulgación de un conjunto de leyes interrelacionadas sobre niñez y adolescencia, las cuales están orientadas a establecer la condición de ciudadanía plena para las personas menores de 18 años. No obstante lo anterior, se sigue careciendo de sistemas de seguimiento y evaluación de la legislación creada para proteger los derechos de la niñez y la adolescencia. La protección de los miembros de la familia costarricense se ha visto fortalecida a partir de la puesta en vigencia del Código de La Niñez y La Adolescencia, La Ley Contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, y La Ley de Paternidad Responsable, y específicamente con la reafirmación en el Código del derecho de las personas menores de edad a la vida familiar, a la educación dentro del hogar, y a conocer a su madre y a su padre; sin embargo, en las familias costarricenses aún persisten creencias y actitudes que tienden a confundir la violencia física y psicológica con normas disciplinarias.

En relación con el trabajo infantil se creó la Oficina de Atención y Erradicación del Trabajo Infantil y protección del trabajo adolescente (Decreto No. 27516-MTSS), ente encargado de llevar a cabo el Plan Nacional para la Prevención, Eliminación Progresiva del Trabajo

Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora.

En lo que se refiere a la participación de la sociedad civil en el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia, algunas ONG han jugado un papel protagónico. Asimismo, con el apoyo de UNICEF, la Secretaría Técnica del Consejo de la Niñez y la Adolescencia ha dado los primeros pasos en la organización de un sistema de registro y acreditación. No obstante, se desconoce la magnitud real de la intervención que realizan las ONG en el país, ya que existen pocas fuentes de registro para consultar las acciones que están realizando. Tampoco existe claridad respecto a las instituciones del Estado que deberían ser contraparte de las ONG en las tareas de defensa, promoción y seguimiento

de los derechos, ni se ha establecido una clara diferenciación de responsabilidades y competencias entre las instituciones estatales y las ONG como instancias de la sociedad civil. Las formas de organización y participación se encuentran bajo el control adulto o sea, las condiciones para el ejercicio de la participación activa en la sociedad son definidas desde los intereses y prioridades de los adultos predominante según la cual los niños, niñas y adolescentes no son ciudadanos completos hasta que lleguen a la mayoría de edad. No obstante, llama la atención que aunque no se les considere ciudadanos o ciudadanas para ser escuchados y atendidos, sí se les asignan una serie de responsabilidades diarias, incluyendo el trabajo remunerado y no remunerado, que obstruyen sus posibilidades de participar en espacios organizativos y de pleno desarrollo personal.

En cuanto al derecho a la salud de 490.635 personas de 0 a 5 años que integran el 12% de la población costarricense, y de las cuales el 51% son niños (250.915) y el 49% son niñas (239.720)¹¹, en lo que se refiere a mortalidad infantil, en Costa Rica, a pesar de que la tendencia a la reducción se mantiene, durante la



última década se produjo un aumento, pues en el año 2000 se registraron 10,2 muertes por cada mil nacidos vivos (11,6 para hombres y 8,8 para mujeres). Las principales causas que se convierten en retos para el futuro son las afecciones prenatales y las malformaciones congénitas, de difícil prevención y atención en el presente y lograr que se mantenga la tendencia a la baja, ya que según datos preliminares del Instituto Nacional de Estadística y Censos, para el primer semestre del año 2001 nuevamente se registró un aumento (11.5 muertes por mil nacidos vivos).

A pesar de la permanencia de servicios públicos de cuidado, atención y promoción integral, como los CEN-CINAI, del Ministerio de Salud; los Hogares Comunitarios del Instituto Mixto de Ayuda Social; y los centros de educación preescolar que regula el Ministerio de Salud, existen serios problemas de asignación presupuestaria puesto que en algunos casos dependen de decisiones de política económica para girar a esas instituciones el presupuesto que les corresponde por Ley y que atentan contra la cobertura y calidad del servicio. Asimismo, la desarticulación de estos programas parece

sugerir la ausencia de una política de atención integral dirigida a la población de 0 a 5 años. La formulación y puesta en marcha de una política de atención integral que considere las necesidades específicas de desarrollo de estos niños y niñas, sus potencialidades y su condición de personas con derechos, es otro reto. Sin embargo, el 17% de los niños y niñas se quedan fuera de la educación preescolar, lo cual implica la negación de un derecho que tiene implicaciones futuras, ya que con esto se inicia un ciclo de inequidad de manera que otro reto que enfrenta la sociedad costarricense es el de brindarle a toda la niñez un acceso real a los programas de cuidado integral y estimulación temprana, con el fin de posibilitarle su pleno desarrollo y ofrecerle, desde esta corta edad, acceso a todas las oportunidades sociales y económicas. Las campañas de inmunización, la salud oral y la promoción de escuelas saludables, son ejemplos de la coordinación que se puede llevar a cabo entre los sectores salud y educación. Sin embargo, todavía no se ha logrado un sistema de vigilancia de la salud, integrado al sistema educativo, que permita enfrentar los problemas de morbi-mortalidad y

propicie actitudes y prácticas saludables desde la escuela, lo cual contribuiría al bienestar físico y emocional de la niñez. Lo anterior acarrearía un efecto positivo en el desempeño escolar, pues aumentaría las oportunidades futuras de niños y niñas.

Con relación al derecho a la educación el 18.6% de la niñez no es cubierta por el sistema educativo y por el contrario, se registra un cierto estancamiento en este aspecto, que redundará en el desarrollo de sus capacidades para la convivencia en sociedad y para el ejercicio de la ciudadanía. (Informe de la década del Gobierno de Costa Rica 2001)

Las campañas de inmunización, la salud oral y la promoción de escuelas saludables, son ejemplos de la coordinación que se puede llevar a cabo entre los sectores salud y educación.

Para dar cumplimiento a los derechos específicos de este grupo de 584.352 personas (15% de la población total), de las cuales en 1999 el 51% eran hombres (298.020) y el 49% mujeres (286.332), el país también se enfrenta a desafíos en el campo de la salud, de la educación, y de la relación entre ambos. Además, es importante destacar que la región de procedencia del niño o la niña tiene una relación significativa con la exclusión de la escuela. En las zonas rurales se registran mayores porcentajes de expulsión, debido principalmente a situaciones ligadas con la vulnerabilidad socioeconómica de las familias, que requieren del trabajo infantil para mejorar los ingresos familiares, pero también a la escasez de aulas y materiales; al número de horas lectivas; a la existencia de escuelas unidocentes; a la falta de preparación del profesorado; a las distancias entre los centros educativos y los hogares; los malos caminos; la ausencia de transporte, etc.

El país todavía se enfrenta al reto de mejorar la calidad de la educación y las condiciones que en ella se ofrecen, con el fin de prevenir la expulsión del sistema educativo y garantizar así este derecho básico a todos los niños y niñas, independientemente de su condición socio-económica y lugar de residencia.

La población de 13 a 17 años

constituye las 400.893 personas adolescentes que viven en el país (representan el 10% de la población) de las cuales el 51% son hombres (203.397) y el 49%, mujeres (197.496).

En lo que respecta a la educación secundaria, la mitad de ellas y ellos con edad de estar dentro del sistema educativo, están fuera de él. La expulsión del sistema educativo es mayor en las áreas rurales del país debido tanto a las condiciones de pobreza de los hogares como a la calidad de la educación. Muchos centros educativos de las zonas rurales presentan condiciones deficitarias de infraestructura y material didáctico, lo cual unido a las grandes distancias que deben recorrerse, los convierte en escenarios propicios para la expulsión de las y los adolescentes. Esta situación se agrava en las áreas rurales del país debido tanto a las condiciones de pobreza de los hogares como a la calidad de la educación, lo cual contribuiría al bienestar físico y emocional de la niñez. Lo anterior acarrearía un efecto positivo en el desempeño escolar, pues aumentaría las oportunidades futuras de niños y niñas

Las situaciones de violencia intrafamiliar se acompañan de expulsión escolar, drogas, trabajo infantil y maltrato. De enero a setiembre de 2000, el PANI atendió a 17.316 niños, niñas y adolescentes, de los cuales el 9% (1.564 casos), resultaron ser afectados por las diferentes manifestaciones de la violencia intrafamiliar (física, emocional o sexual). En general, esta institución estima que el 31% de la población total de niños, niñas y adolescentes atendida, evidencia maltrato físico, emocional o sexual. Las mujeres adultas siguen siendo las principales víctimas de la violencia y el abuso intrafamiliar.

La población infantil y adolescente que es víctima de cualquiera de las formas mencionadas de abuso debe recibir protección psicosocial por parte del PANI. Según esta institución para el año 2001 del total de niños, niñas y adolescentes que han estado sometidos a situaciones de abuso, casi la mitad (49%) han tenido que enfrentar privaciones por incumplimiento de las

obligaciones de la autoridad parental. El 15% ha sufrido violencia intrafamiliar y abuso físico, el 13% abuso emocional, el 7% abuso sexual y el 1% ha sido víctima de explotación sexual.

En el problema de abuso se dictan las medidas de protección y se interpone la demanda en la vía judicial, lo cual según la Defensoría pone en evidencia que el Patronato deriva los casos "*dejando bajo la responsabilidad directa de otras instancias la protección y atención psicosocial que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir*" por cuanto según la entidad cuestionada, se debe a la falta de recursos humanos y materiales para cumplir con lo que le compete por las leyes pertinentes (Ley 7648 PANI y la Ley 7739 CNA).

De manera tal que, la Defensoría considera que "*el PANI no ejerce la representación o coadyuvancia que le corresponde en los procesos administrativos o jurisdiccionales donde se involucran derechos e intereses de personas menores de edad dejando a la población que le compete en estado de indefensión y emite las siguientes recomendaciones: 1) Revisar las políticas y directrices institucionales atinentes a la atención de denuncias sobre abuso sexual, procurando eliminar toda práctica institucional que se limite únicamente a trasladar el asunto a los tribunales, omitiendo la protección psicosocial y la consiguiente restauración de los derechos de la niñez y la adolescencia. 2) Intervenir como parte y ejercer la coadyuvancia correspondiente en los procesos jurisdiccionales y administrativos cuando se vinculan derechos e intereses de personas menores de edad, asegurando así el disfrute pleno de éstos. 3) Empezar los esfuerzos y realizar las respectivas diligencias ante las instancias que correspondan para obtener los recursos requeridos para que su gestión sea efectiva y oportuna, de conformidad con lo dispuesto por el Art. 34 de su Ley Orgánica relativo al financiamiento, así como el Art. 4 del CNA, por cuanto...*" el Estado no podrá alegar limitaciones presupuestarias para desatender las obligaciones "*establecidas en el régimen de protección especial*".

A pesar de que por ley las personas adolescentes de 12 a 14 años no deberían estar laborando, la Encuesta de Hogares determinó que en el año 2000, el 7.5% de adolescentes de 12 a 14 años, unas 17.246 personas (78,5% hombres y 21,5% mujeres), se encontraban participando en la fuerza laboral. Esta participación aumentó a 15% en la región Huetar Norte (22% hombres y 8% mujeres). A pesar de la aprobación de nueva legislación y de las políticas y programas para prevenir y confrontar esta situación, los porcentajes de adolescentes que trabajan en todo el país se han mantenido prácticamente invariables a lo largo de la década. (Informe de la Década, Gobierno de Costa Rica 2001)

Una conclusión muy importante que emana del Informe Estado de la Situación de la Niñez y la Adolescencia 2001, es que en términos generales se sigue careciendo de sistemas de seguimiento y evaluación de la legislación creada para proteger los derechos de la niñez y la adolescencia.

3- Protección de la Infancia y Políticas Sociales: el caso de México

En relación con México, este país ratificó la Convención en 1990 y conforme al sistema constitucional mexicano los tratados internacionales ratificados por la nación se incorporan automáticamente al derecho interno del país y junto con las leyes nacionales y la Constitución deben cumplirse en todas las entidades federativas del país a pesar de disposiciones estatales divergentes, por lo tanto esto implica que se incorpora también el modelo de la protección integral de los derechos de la infancia.

La Nación Mexicana está constituida como una república representativa, democrática y federal compuesta de estados libres y soberanos, pero unidos en una federación según los principios de la Constitución, lo que implica que las constituciones y leyes estatales no se pueden oponer a ella. La República está compuesta por 31 Estados y un Distrito Federal. El sistema federal de gobierno determina la distribu-

ción de competencias entre la Federación y los Estados en lo relativo a la sanción de las leyes. Es en ese sentido que los Estados conservan para sí todas aquellas facultades legislativas que expresamente no han delegado en el Congreso de la Unión, o sea, la legislación federal es limitada y cualquier competencia diversa de las establecidas en la Carta Magna está reservada a las entidades federativas del país. Por lo tanto, a éstas les corresponde legislar en materias penal, civil, familiar, responsabilidad penal juvenil, organización judicial y procedimientos, organización institucional, regulación de mecanismos y sistemas de protección de derechos, leyes de asistencia social, de salud, etc.; en consecuencia la sanción de leyes específicas de protección de los derechos de niñas y niños y su implementación corresponde a los estados locales en ejercicio de su autonomía.

Sin embargo, es el ámbito nacional (en La Constitución Federal y en las leyes nacionales para toda la República) donde se sientan las bases para la regulación local de los derechos fundamentales y garantías de las niñas y los niños del país¹².

Como primer paso de adecuación a la CDN, se reformó en diciembre de 1999, el artículo 4 de la Constitución, para reconocer constitucionalmente los derechos de los niños y niñas mexicanos. Posteriormente, en abril de 2000, se promulgó la Ley de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, la cual desarrolla los principios y preceptos de la CDN para todo el país. Sin embargo aún está pendiente la modificación y creación de normas estatales de protección de los derechos de la niñez en cada estado de la federación.

En este marco, la Universidad Autónoma Metropolitana, UAM, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, (DIF) y UNICEF organizaron talleres de sensibilización y capacitación y determinación de obstáculos para implementar los lineamientos de la CDN para la reforma legislativa y promover los procesos sociales necesarios para que ésta pueda llevarse a cabo¹³.

En términos generales, las normas jurídicas identificadas para ser reformadas, fueron las siguientes: Código Civil, Código de Procedimientos Civiles, Código Penal, Código de Procedimientos Penales, reglamentos sobre consejos de menores y menores infractores, Constituciones estatales, además de la creación de Leyes Estatales de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y de Códigos de Familia. Estos procesos deberían realizarse con la participación de la sociedad civil en el proceso de reforma, y en especial, la de los niños, niñas y adolescentes, en mesas redondas, consejos escolares, parlamentos y consultas infantiles, foros y talleres en escuelas, tanto para ellos como para los padres de familia.

Se reconoce en las instancias de los talleres mencionados, la necesidad de difusión del tema y la problemática de la infancia a nivel nacional, así como de sensibilización y de capacitación en todos los sectores, tanto gubernamentales, como legislativos, judiciales y de la sociedad civil, pues es posible detectar problemas graves en los distintos estados en el respeto de los derechos de la niñez y de la mujer que están aún sin respuesta legislativa eficaz y con urgente necesidad de reforma.

Con el propósito de acatar los compromisos asumidos en 1990 en la Cumbre Mundial a favor de la infancia de la ONU, en enero de 1991 se constituyó en México una Comisión Nacional, de carácter intersectorial e interinstitucional. La coordinación general de dicha Comisión recayó en la Secretaría de Salud¹⁴.

Para realizar la evaluación de final de la década se reunieron los integrantes de las áreas técnicas de la Comisión Nacional con objeto de recopilar, procesar y analizar la información referente a las metas comprometidas en 1990. Se hizo una evaluación de todas y cada una de ellas y los resultados se consignaron en un informe preliminar. Es importante mencionar que las evaluaciones que se realizan son de carácter nacional, con desagregación de cifras a nivel estatal. Asimismo, las entidades federativas realizan sus propios informes de evaluación

y en ellos se consigna información de nivel municipal. Las organizaciones de la sociedad civil no participaron en esta evaluación. En relación a las enfermedades infantiles, es importante destacar que en el período 1990-2000 la mortalidad registrada en menores de cinco años se redujo 45.3%, lo que significa haber evitado poco más de 290,000 defunciones en este grupo de edad relacionado esto con las acciones del Programa de Prevención y Control de Enfermedades Diarreicas, el Programa de Agua Limpia, el Programa de Vacunación Universal. Durante el período 1994-2000 se desarrolló del Programa Nacional de Prevención y Control del ITS/VIH/SIDA y se consolidó el Consejo para la Prevención y Control del Sida (CONASIDA) con lo que se desarrollaron acciones de prevención, capacitación, sensibilización, facilitar el acceso a medicación apropiada, información, etc.

En el ámbito de la Asistencia Alimentaria, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), tiene programas focalizados para atender la pobreza y vulnerabilidad social, teniendo como población objetivo a las familias, niñas y niños preescolares y escolares, mujeres embarazadas y en período de lactancia, discapacitados y adultos mayores, como por ejemplo el Programa de Desayunos Escolares. Con el impulso de la modalidad del desayuno caliente se ha logrado generar un proceso de participación ciudadana, a través de la constitución de comités y de la vinculación de madres de familia que día a día participan en la elaboración de los desayunos, así como se integran a otras acciones y programas que procuran el fortalecimiento familiar. Se otorgan un millón cuatrocientos mil desayunos calientes con ocho mil doscientos

cuarenta y un cocinas instaladas en seiscientos cincuenta y nueve municipios beneficiando a quinientos cuarenta y siete mil personas. Se dan tres millones doscientos mil de desayunos fríos, que consisten en una cajita de leche fortificada en un empaque de larga duración, que se utilizan para información sobre niños perdidos, mensajes de preven-



ción de adicciones y de derechos de niños y ancianos.

Otro programa que se desarrolla actualmente es el de Asistencia Social a Familias, el cual tiene como objetivo principal apoyar a las familias en situación de alta vulnerabilidad y a niños menores de 6 años.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) cumple con el propósito establecido por el Ejecutivo Federal de otorgar beneficio familiar y comunita-

rio, mediante la atención a la salud y alimentación de todos los miembros de la familia para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de los menores de cinco años y de las mujeres embarazadas o en período de lactancia.

La educación inicial a los niños de 45 días a 3 años 11 meses de edad, se imparte en dos modalidades: escolarizada y no escolarizada. La modalidad escolarizada se brinda en los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI) en zonas urbanas, mientras que la no escolarizada atiende directamente a madres y padres de las comunidades rurales.

Cursar el nivel educativo preescolar no es un requisito para ingresar posteriormente a la educación primaria; sin embargo, sí es una obligación del Estado el brindar al menos un año de educación preescolar a quien lo solicite, según ha sido establecido en la Ley General de Educación.

Con respecto al trabajo de los menores, la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, es la encargada de inspeccionar y vigilar que éste se efectúe bajo condiciones de seguridad e higiene adecuadas y que se observen por parte de los empleadores las condiciones y prerrogativas que la ley establece en su beneficio. En cuanto a las actividades laborales realizadas

por los menores en empresas o establecimientos sujetos a la jurisdicción local, la vigilancia de la normatividad correspondiente recae sobre las autoridades locales del trabajo que existen en cada uno de los estados y en el Gobierno del D. F., a través de sus propias áreas de inspección.

En relación a la farmacodependencia, los Centros de Integración Juvenil brindan atención preventiva, curativa y de participación co-

munitaria a la población entre los 10 y 54 años de edad. Sin embargo, se pone énfasis especial en los menores comprendidos entre los 10 y 18 años por ser considerado el rango de mayor riesgo para el inicio del consumo de drogas. Para ello cuenta con un programa institucional mediante el cual se proporcionan diversos servicios, a través de los diferentes centros con que cuenta, destacando los relativos a: sensibilización e información a la población en medios masivos, pláticas y eventos comunitarios, conformación de grupos para orientación, capacitación y desarrollo de multiplicadores de acciones preventivas, así como seguimiento y asesoría; derivación y atención terapéutica a pacientes y familiares de éstos, al igual que el desarrollo de mecanismos para su reinserción social y concertación de programas conjuntos a nivel interinstitucional con diversos actores sociales.

La política social en México asigna un lugar prioritario a los grupos más vulnerables de la población, y en este sentido, la infancia ocupa un lugar fundamental. Además de los beneficios resultado de los programas sociales en general, siempre se ha procurado establecer mecanismos y programas dirigidos específicamente a la infancia, entre ellos el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

México ha logrado canalizar mayores recursos presupuestales al gasto social, como resultado de diversas medidas enfocadas a la erradicación de la pobreza. En el año 2000, el gasto social en México alcanzó su máximo histórico como proporción del gasto total, la mayor cifra, por lo menos en los últimos 20 años. Entre 1994 y 2000, el gasto programable per cápita cayó 5.3%; sin embargo, el gasto social per cápita registró un incremento de 12.8%. En el año 2000, se gastó en programas sociales más del doble de recursos disponibles en comparación con 1994.

4.- Protección de la Infancia y Políticas Sociales: el caso de Argentina

En Argentina los tres hitos principales de la última década fueron

la sanción de la Ley 23849 que ratifica la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN) como ley nacional, en segundo lugar, la incorporación de la CDN en el artículo 75 de la Constitución de 1994. El tercer hecho central fue el compromiso a favor de la madre y del niño, inspirada en las metas de la Cumbre Mundial a favor de la Infancia, de New York en 1990. Tal compromiso fue liderado por UNICEF, la Sociedad Argentina de Pediatría y el Ministerio de Salud de la Nación. El mismo dio lugar a una serie de programas sociales para el cumplimiento de las metas. En cuarto lugar, hubo una serie de reformas de leyes provinciales, en particular Mendoza y Chubut, para crear dispositivos que permitan hacer efectivas las leyes de la CDN. En quinto lugar, el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires incorpora en su Carta Magna una serie de leyes inspirados en la CDN.

En 1991 UNICEF, la Sociedad Argentina de Pediatría y el Ministerio de Salud firman el Compromiso a favor de la madre y el niño, (CFMN), que recoge las metas de la CMI. Si bien no se trata de un Plan Nacional de Acción, dicho compromiso dio lugar a una serie de programas sociales focalizados en la infancia.

En 1993 UNICEF, la OIT y el Ministerio de Trabajo de la Nación elaboran las pautas para un Plan de Acción para la erradicación del trabajo infantil, también inspirado en las metas de la CMI.

En 1992 y 1997 se realizaron dos encuentros nacionales para la fijación de políticas para el cumplimiento de metas para la infancia. Participaron UNICEF, miembros del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, ONGs, iglesias, entre otras y se llegó a una serie de consensos en cuanto a Políticas de Niñez y Adolescencia.

En 1992 se constituyó el Comité de Vigilancia para el cumplimiento de las Metas para el año 2000, que se reúne en el marco de la Secretaría de Salud del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, y que está integrado por representantes de la Cámara de Senadores de la Nación, Academia Nacional de Medicina, organismos internacionales

(UNICEF, PS/IMS), sociedades científicas y organizaciones no gubernamentales.

Sin embargo, a pesar de la existencia de esta jurisprudencia desde 1990, y la posterior incorporación de la CDN como texto de la Constitución Nacional, muchos tribunales siguieron utilizando la normativa interna anterior, contraria a los contenidos del tratado internacional.

Los otros órganos del Estado han tenido dispares políticas referidas a la CDN. Dentro del discurso político se ha instalado la necesidad de llevar a cabo políticas públicas acordes a las mismas, pero a la hora de su implementación las acciones no siempre coinciden con sus postulados, en especial con el que considera a los niños como sujetos de derechos.

Tampoco se han implementado políticas nacionales o provinciales tendientes a promover el conocimiento y la difusión de la CDN. Cualquier adecuación legislativa que se llevara a cabo estaba condicionada por intereses y arreglos institucionales locales; y así fue como en muchas provincias los cambios legislativos se fueron dando sin un criterio de universalidad o de política coordinada con el nivel nacional¹⁵.

Debido a que en la Argentina el sistema de gobierno es de carácter federal, los gobiernos provinciales se encargan de la legislación de forma, particularmente sobre toda materia no especialmente delegada en la Nación, entre ella las relacionadas con las políticas de infancia. Pero a su vez, esta situación ha permitido la adecuación de algunas legislaciones provinciales a la CDN. En concreto, hubo cambios legislativos con diferentes niveles de implementación en Mendoza, Chubut, Ciudad de Buenos Aires y Neuquén, que se encuentran limitadas por la legislación de fondo, en el tema penal (Ley 22.278 Régimen Penal de la Minoridad), y el Código Civil. Ambas normas, de competencia del Poder Legislativo Nacional no han incluido en su texto la adecuación a la CDN, por lo tanto se siguen aplicando con las características propias de la doctrina de la situación irregular.

El poder legislativo nacional a lo

largo de estos años ha tratado distintos proyectos de ley para la adecuación legislativa, sin embargo, no todos prosperaron. Existe uno con media sanción en el que hay elementos tanto de la doctrina de la *situación irregular* como del paradigma de la *protección integral*.

A partir del año 2000 el Ministerio de Justicia y el Consejo Nacional del Menor y la Familia dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, están trabajando en un proyecto de reforma legislativa nacional para adecuar la normativa a la CDN, entendiendo todos los actores actuales la necesidad de la reforma legal para poder encarar cambios en las políticas a ejecutar.

Las líneas de acción tendientes a mejorar la calidad de vida de las madres y los niños fueron desarrolladas a través del programa Nacional de Salud Materno Infantil, el programa Ampliado de Inmunizaciones (cuyo objetivo es mantener la cobertura de vacunación por encima del 90%), los Programas Especiales tales como Erradicación del Sarampión, Certificación de la Erradicación de la Poliomielitis, el de Tétanos Neonatal) y el Programa Materno Infantil de Nutrición (PROMIN).

En 1997 se realizó la Tercera Actualización de las Normas Nacionales de Vacunación y el Calendario de Vacunación por Resolución de la Secretaría de Programas de Salud N°141/97. En este calendario se incorporaron las vacunas triple viral y anti-Haemophilus influenzae, con el objetivo de garantizar la más amplia cobertura de los niños menores de cinco años.

A partir de 1991 la información sobre cobertura de vacunación se realiza a nivel de departamento, y esto permite detectar bolsones de baja cobertura y realizar acciones correctivas.

Las acciones del Programa Nacional de Salud Materno Infantil se realizaron a través de los siguientes programas:

Complementación alimentaria, Control del Crecimiento y Desarrollo, Educación Alimentaria, Lactancia Materna, Prevención de la carencia de micronutrientes, Suplementación Medicamentosa e Imple-

mentación del Sistema Informático Nutricional, Control Prenatal, Normatización de la Atención del Parto, el Puerperio y el Recién Nacido, Preparación Integral para la Maternidad, Sistema Informático Perinatal, SIDA Perinatal, Control y Vigilancia de la Mortalidad Materna, Procreación Responsable, Normatización de la atención de Patologías Prevalentes de la Infancia, (IRA, EDA), Programa Integral del Adolescente, Sistema Informático Adolescente, Iniciativa Hospital Amigo; Capacitación en lactancia materna, trabajo con ONGs, vigilancia del cumplimiento de los códigos sucedáneos de la leche materna.

Las acciones dirigidas a mujeres embarazadas y niños se desarrollaron a través de los siguientes Programas Nacionales:

* Programa Nacional de Alimentación y Nutrición Infantil: el programa está dirigido a los niños de 2 a 14 años con NBI, y brinda asistencia técnica y capacitación. Apoyo financiero para infraestructura, equipamiento, capacitación. Refuerzo de dieta para comedores infantiles. Fortalecimiento institucional. Asistencia alimentaria directa,

* Programa de Atención a Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles, (PROAME I).

* Programa de Atención a Niños y Adolescentes en riesgo, (PROAME II)

* Acciones realizadas por la Secretaría de Desarrollo social en iniciativa conjunta con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.

En el ámbito de la Nutrición fue diseñado en conjunto el Programa Huertas, (PROHUERTA), que se propone promover la participación comunitaria en la producción de alimentos, mejorar la calidad de la dieta, complementar la alimentación mediante la autoproducción, promover pequeñas alternativas productivas, y generar tecnologías apropiadas para la producción de alimentos. Para alcanzar sus objetivos brinda asistencia técnica, capacitación y provisión de insumos críticos para huertas comunitarias, escolares y familiares en todo el país.

Durante la época de la Dictadura Militar (1976-1983) con la desaparición sistemática de menores de

edad, el gobierno militar había violado la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada por Naciones Unidas en 1948, art. 1° y 16° y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado por Naciones Unidas en 1966, parte III, art. 10°, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aprobado por Naciones Unidas en 1966, art. 23° y 24° y la Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica de noviembre de 1960, art. 17° y 18°. Asimismo se violaron, desde el punto de vista del derecho interno, diversos artículos de la 1° parte de Declaraciones y Garantías de la Constitución Nacional. A causa de ello por iniciativa de las organizaciones de Derechos Humanos de Argentina se formuló e incorporó a la CIDN el art. 9: Derecho a la identidad.

El Derecho Penal aún no ha legislado sobre la “desaparición forzada de personas”, pero en relación a menores hay delitos contemplados: a) delito de sustracción de menor, art. 146; b) delito de supresión y suposición de estado civil, art. 139; c) delito de falsificación ideológica de documento público, art. 292 y 293; d) delito de privación ilegal de la libertad, art. 142.

A partir de la instauración de la democracia y a instancias de Abuelas de Plaza de Mayo se sanciona la ley 23511 en 1987 que crea el Banco Nacional de Datos Genéticos, que tiene por objeto realizar informes y dictámenes técnicos, y realizar pericias genéticas a requerimiento judicial para determinar la identidad de un menor que se suponga hijo de desaparecidos. En este Banco se conservan muestras de sangre de los familiares de los casos documentados para el joven que quiera cerciorarse sobre su identidad.

La nueva gestión y administración del Consejo Nacional del Menor y la Familia inició, a comienzos del 2000, la descentralización de sus actividades hacia las provincias y municipios. Este proceso implica una nueva forma de relación del gobierno nacional con otros niveles gubernamentales a través de un sostenido proceso de asistencia técnica y financiera tendiente a lograr con-

diciones de equidad y calidad en cada una de las prestaciones provinciales adaptadas a sus propias realidades. De este modo, homogeneidad en las orientaciones generales de las políticas y la diversidad en sus contenidos particulares son los elementos centrales de la estrategia.

El Plan Nacional de Aplicación de la Convención de los Derechos de los Niños se propone alcanzar las 23 áreas gubernamentales responsables de las políticas de infancia en cada provincia y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En este marco, se sentaron las bases para la conformación del Consejo Federal de Políticas de Infancia, una instancia conformada por el Consejo Nacional del Menor y la Familia y los representantes del área competente de cada provincia para el intercambio y el consenso en la definición de las políticas públicas de infancia. Se aspira a mejorar la calidad y la efectividad de las prestaciones sociales y hacer sostenible la paulatina descentralización de políticas y programas dirigidos a la infancia y adolescencia de ese país.

El CNMyF impulsa la transformación de todo el ordenamiento jurídico para que las niñas y los niños

sean sujetos activos de derechos. Se trata no sólo de derogar la ley 10903 de Patronato, sino de participar activamente para la sanción de una ley de protección integral, una ley penal juvenil, trabajar para la reglamentación de la ley de adopción, y para reformar el Código Civil y Códigos Procesales. El Consejo está comprometido a dar la asistencia técnica y capacitación para las reformas legales en todo el país.

El Consejo Nacional del Menor y la Familia promueve articular programáticamente la lógica y el sentido de las intervenciones respecto de la infancia de los tres poderes del estado y en los tres niveles jurisdiccionales a través de la doctrina de la protección integral expresada en la Convención de los Derechos de la Infancia tiene como objetivo reducir el volumen de la población directamente atendida por el Consejo Nacional del Menor y la Familia y ampliar la cobertura de las acciones en el territorio nacional.

Con el mejoramiento de la capacidad cooperativa de las intervenciones de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial del nivel nacional, provincial y municipal se aspira a la consolidación de un Sistema Federal de Protección de la Infan-

cia.

Como es posible apreciar en los informes con los que cada país estudiado da cuentas de sus acciones en materia de protección de la infancia, a partir de haber asumido la ratificación de la Convención de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, existen diferencias importantes entre uno y otro.

En el caso de Costa Rica, este país presenta acciones de vanguardia en la materia con un marco legal que respalde la protección de la infancia, con una estructura institucional nacional que defina las líneas de acción y una estructura institucional - comunal que ejecute las acciones correspondientes. Dos son los factores a destacar: la incorporación del enfoque de derechos en el diseño de políticas sociales para la infancia y la incorporación de la sociedad civil mediante los mecanismos que para tales efectos se crearon. Comparando con México y Argentina puede apreciarse que en el primero, o sea, México aún no han abandonado la tradición paternalista - asistencialista de la atención de las necesidades y carencias, lo cual dificulta la participación de la ciudadanía en la apropiación de los mecanismos de exigibilidad por otra

parte, Argentina si bien ha hecho adelantos en materia legal para atender la protección de la infancia, aún se mantiene en la ejecución de programas de atención a las necesidades básicas. Esto agravado por los acontecimientos de finales del año 2001 que provocó un empeoramiento de todos los indicadores relacionados con salud, educación, trabajo y, en general, condiciones básicas de vida que determina que la población considere como asuntos prioritarios los relacionados con la subsistencia.

Comentarios finales

* Las lecciones aprendidas al respecto de lo expuesto es que un texto legal, aunque tenga nivel constitucional, cambia por sí sólo prácticas institucionales y jurisdiccionales. Es necesario adecuar la normativa de forma, aquella



que regula el acceso a la jurisdicción y los límites de la misma, así como trabajar en la difusión e interpretación concreta de cada uno de los artículos de la CDN.

* Costa Rica en ese sentido ha avanzado en la construcción de un marco normativo que cobija y protege a la niñez y a la adolescencia.

* Ese marco normativo además funciona como una correa de transmisión de políticas públicas en la línea de cumplimiento de derechos, puesto que el Código de la Niñez y la Adolescencia involucra en sus artículos a las distintas instituciones del Estado que deben adecuar sus políticas y acciones con ese enfoque.

* El camino está trazado, Costa Rica va un paso delante de México y Argentina.

Sin embargo, se requiere un compromiso político por parte de las autoridades para hacer realidad, en el caso de Costa Rica, la Agenda de la Niñez y la Adolescencia.

* En el caso de Argentina y de México la adecuación jurídica y el diseño del Sistema Federal de Protección están pendientes aún.

* Es el momento de pasar de la acción gubernamental asistencialista y focalizada, a la incorporación de todos los ciudadanos menores de dieciocho años como sujetos de de-

rechos.

En esta tarea la participación de la ciudadanía es clave, el Código de Costa Rica le da un lugar importante a las comunidades desde los Comités Tutelares, lo que queda es que éstas se sensibilicen y asuman un papel protagónico en la exigibilidad de derechos de la infancia y la adolescencia y construyan un espacio de acción dentro de los Gobiernos locales.

* Como síntesis general de los párrafos anteriores hemos considerado pertinente incorporar lo acontecido en el último evento mundial en relación con la temática de la infancia, porque sirve como corolario, a nuestra posición de que las reformas legales constituyen un avance en la protección de la infancia, pero la voluntad política para generar un cuerpo de lineamientos en el marco del enfoque de derechos, es el paso siguiente para concretar el interés y la preocupación por el bienestar de la infancia.

* La Asamblea General de las Naciones Unidas para la Infancia se realizó del 8 al 10 de mayo del 2002 en Nueva York. En su informe plantea que aún existen varios obstáculos que remover para dar prioridad a los intereses superiores de los niños, niñas y adolescentes. En general puede decirse que no hubo grandes

cambios respecto de la Declaración y Plan de Acción de 1990, los objetivos y estrategias que se propusieron eran de gran similitud. Existió un insuficiente desarrollo de temas que comprometían las acciones de los Estados y el reconocimiento de la Convención de los Derechos de los Niños como máximo instrumento jurídico en la protección de derechos. No se trató con detalle y compromiso la temática de la salud sexual. En cuanto al trabajo infantil, la discusión estuvo centrada en las peores formas de este o la eliminación del trabajo infantil, luego de un duro debate debido a los valores culturales de algunos estados parte se insta a la eliminación de las peores formas de trabajo lo que no significa la eliminación de todo tipo de trabajo infantil. Tanto la sociedad civil como los niños no fueron tomados en cuenta en este foro. *"Hubo negociaciones poco claras y se evidenció la presión ejercida por el único estado que no ha ratificado la Convención de los Derechos de los Niños como lo es Estados Unidos y el abordaje de algunas problemáticas en los foros de discusión respondieron más a los intereses de los estados que a la implementación de estrategias que permitan priorizar un mundo apropiado para niños, niñas y adolescentes"* García: 2002

NOTAS:

1 Los principales aspectos que caracterizan la CDN son:

* El reconocimiento de niñas, niños y adolescentes como sujetos pleno de derecho, definidos en forma afirmativa como personas en desarrollo y el abandono de la noción de menores recibidos como objeto de "tutela-protección-represión" definidos de manera negativa y segregativa como incapaces.

* La definición en forma positiva de los derechos de niñas y niños y el establecimiento para el caso de que alguno de esos derechos se encuentre amenazado o violado por acción u omisión de la familia, de la comunidad y/o del Estado del deber de restablecerles el ejercicio concreto del derecho afectado a través de los mecanismos y procedimientos administrativos y/o judiciales efectivos y eficaces, cuando así correspondiere.

* Se establece que quien se encuentra en situación irregular cuando el derecho de una niña, niño o un adolescente se encuentra amenazado o violado es alguien o alguna institución del mundo adulto (familia, comunidad o estado)

* Desaparecen en las normas las vagas y ambiguas categorías de "riesgo", "peligro moral o material", "situación irregular", o similares ya que su imposibilidad de definición vulnera el principio de legalidad

* La protección es de los derechos la ni-

ña, el niño y/o el adolescente. No se trata como en el modelo anterior de proteger a la persona del "menor", sino de garantizar los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes. Por lo tanto esa protección reconoce y promueve derechos, no los viola ni restringe. También por ese motivo la protección no puede significar intervención estatal coactiva.

* De la idea de universalidad de los derechos, se desprende que estas leyes son para toda la infancia y adolescencia no para una parte. Por eso se dice que con estas leyes se recupera a universalidad de la categoría infancia perdida con las primeras leyes para "menores", que la dividía.

* Por su especial condición de personas en desarrollo se les reconocen todos los derechos que tienen todas las personas más derechos específicos precisamente por su proceso de crecimiento.

* Los derechos que estructuran la lógica de la protección integral son el derecho a ser oídos, que sus opiniones sean tenidas en cuenta, además del derecho a la participación.

* Está prohibida la separación de niñas, niños y adolescentes de su medio familiar o comunitario por cuestiones meramente materiales como el modelo anterior.

* La familia tiene un rol fundamental para la protección de los derechos de niñas y niños y es corresponsable, junto con la comunidad y el Estado de participar en los mecanis-

mos de protección de los derechos. En el modelo anterior tanto la familia como la sociedad civil eran agentes pasivos ante los programas estatales de protección de la "minoridad".

* Por ello, la familia es promovida y fortalecida desde la sociedad civil y el estado para poder garantizar el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes en su seno y no como en el modelo anterior en que era marginada

* Las políticas para la infancia y adolescencia se caracterizan por la construcción participativa del estado junto con la sociedad civil en su diseño e implementación. Asimismo deben existir mecanismos concretos de fiscalización y control de las acciones de los órganos intervinientes a los fines de garantizar su efectivo cumplimiento

* En este modelo las políticas públicas para la infancia son transversales y tienen como objetivo el ejercicio y la promoción de los derechos de toda a niñez, y no como en el anterior que de caracterizaban por ser focalizadas y para los "sectores de riesgo"

* Estas políticas están descentralizadas en organismos federales, estatales o municipales en términos de autonomía v participación en forma articulada v coordinada con el resto de las políticas. El modelo anterior se caracterizaba por la centralización en la atención, y la superposición de políticas y programas ineficaces.

* En el modelo de la situación irregular la administración ejecutaba las políticas v la "justicia para menores". Este modelo plantea la separación de la actividad jurisdiccional propia del poder judicial de la ejecución de las políticas para la infancia en forma coordinada por la administración v la sociedad civil, de esta manera quedan delimitados los ámbitos de la administración y de la justicia

* En cuanto a la política criminal, se establece un sistema de responsabilidad penal juvenil, el cual reconoce a niñas v niños todas las garantías sustantivas y procesales que le corresponden a los adultos en los juicios criminales según la Constitución Política y los instrumentos internacionales pertinentes, más garantías específicas, la principal en relación con los adolescentes, es la de ser juzgado por tribunales específicos con procedimientos específicos y la de que la responsabilidad del adolescente por el acto cometido se exprese en consecuencias jurídicas absolutamente distintas de las que se aplican en el sistema de adultos. Asimismo, se establecen diferencias en el grado de la reacción penal estatal referente al grupo etario al que pertenezcan.

* Se establece como consecuencia jurídica de un delito cometido por parte de un joven un catálogo de medidas en la que la última alternativa y por tiempo breve es la privación de libertad. Estas medidas van desde la advertencia y a amonestación hasta los regímenes de semilibertad o privación de la libertad en institución especializada. (Romero: 2002, 134)

2 Balance de Media Década (1990-1995), Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica. Setiembre de 1996. UNICEF, Costa Rica.

3 Conformado por: a) un representante de los siguientes Ministerios Educación Pública, Salud Pública, Cultura, Juventud y Deportes, Trabajo y Seguridad Social, Justicia y Gracia, Seguridad Pública, Planificación Nacional y Política Económica, b) Un representante de instituciones autónomas, Patronato Nacional de la Infancia, Instituto Mixto de Ayuda Social, Caja Costarricense de Seguro Social Instituto Nacional de Aprendizaje. c) un representante de asociaciones, fundaciones u Ong's, d) un representante de las cámaras empresariales, e) un representante de las organizaciones laborales (CNA Art. 170:1998)

4 Órgano de deliberación, concertación y coordinación entre el Poder Ejecutivo y las instituciones descentralizadas del Estado y por: El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, las Juntas de Protección y los Comités Tutelares (Código de la Niñez y la Adolescencia. Art. 169:1998)

5 Adscritas al Patronato Nacional de la Infancia y conformadas por un representante del Municipio, un representante del Ministerio de Educación Pública, tres representantes comunales y un adolescente mayor de quince años y con voz y voto conformarán el Sistema Nacional de Protección Integral y actuarán como órganos locales de coordinación y adecuación de las políticas públicas sobre la materia. (Código de la Niñez y la Adolescencia Art. 179:1998)

6 Los Comités Tutelares son órganos de las Asociaciones de Desarrollo Comunal integrados por tres o cinco miembros escogidos por la asociación, con cargo ad-honorem con las siguientes funciones: a) Colaborar con la Asociación de Desarrollo en la atención de la materia relativa a las personas menores de edad; b) Velar en su comunidad por los derechos y las garantías de esta población. (Código de la niñez y la Adolescencia Art. 181,182,1998)

7 Molina y Romero 2002 Los sistemas locales de protección de la infancia: ¿espacio

para la exigibilidad de derechos y la rendición de cuentas? Artículo Revista Reflexiones FCS-UCR

8 Gobierno de la República de Costa Rica, agosto 2001 Informe Nacional en seguimiento a la Cumbre Mundial en favor de la infancia Logros y retos de la década de los noventa

9 PANI : 1998 Memoria Anual.

10 Defensoría de los Habitantes. Informe Anual. 1998-1999. Área de Niñez y Adolescencia.

11 Centro Centroamericano de Población. Cálculo de proyecciones de población. Al cierre de este informe, los datos del Censo de Población realizado en el año 2000 por el INEC estaban en la fase de procesamiento,

citado en el Informe de la Década del Gobierno de la República 2001

12 UNICEF Recepción de la CDN en el sistema normativo mexicano, diagnóstico jurídico y propuestas para su adecuación sustancial, México s.f.

13 UNICEF Informe de conclusiones de los Talleres Regionales sobre Infancia, México, 2001

14 Informe Nacional sobre el Seguimiento de la cumbre mundial en favor de la infancia, Comisión Nacional de Acción en Favor de la Infancia, Gobierno de México, 2001

15 Informe Nacional sobre el seguimiento al acuerdo de Lima, en el marco de la cumbre mundial a favor de la infancia. Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. 2001

BIBLIOGRAFIA

1. Aguirre, Rodolfo. (2000) "La condición de la niñez mexicana en los años del ajuste". SAPRIN-UNICEF, México.
2. Código de la Niñez y la Adolescencia (1998) La Gaceta N° 26, 6 de febrero
3. Defensoría de los Habitantes (2000) Informe Anual 1998-1999. Área de Niñez y Adolescencia.
4. Defensoría de los Habitantes (2002) Informe de labores 2000-2001, Dirección de niñez y de la adolescencia
5. García Marta (2002) Evaluación Informe de la sesión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Infancia Rama AAJ Argentina
6. Gobierno de Costa Rica (1998-2002) Plan Nacional de Solidaridad
7. Gobierno de Costa Rica (2001) Informe Nacional en Seguimiento a la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, Logros y retos de la década de los noventa, Costa Rica.
8. Gobierno de México (2001) Informe Nacional sobre el Seguimiento de la cumbre mundial en favor de la infancia, Comisión Nacional de Acción en Favor de la Infancia,
9. Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (2001) Informe Nacional sobre el seguimiento al acuerdo de Lima, en el marco de la cumbre mundial a favor de la infancia, Argentina
Ministerio de Desarrollo social y Medio ambiente, SIEMPRO. (2002) "Informe sobre la situación social de la infancia y la adolescencia". Argentina.
10. Molina M. y M.C. Romero (2002) Los sistemas locales de protección de la infancia: ¿espacio para la exigibilidad de derechos y la rendición de cuentas? Revista Reflexiones FCS-UCR s.f.
11. Patronato Nacional de la Infancia (1998) Memoria Anual
12. Pinto Mónica (1997) Temas de Derechos Humanos, cap.1-3, Editores del Puerto, Buenos Aires
13. Quesada Ana Cristina (2001) Sistematización de los sistemas locales de Pérez Zeledón y Puriscal Consultoría del Convenio UCR-UNICEF, Proyecto Enfoques innovadores de Derechos en el Nivel Local; actividad 1.1.1. Convenio UCR- (ETS) UNICEF-Secretaría Técnica del Triángulo de solidaridad, Plan de Acción.
14. Romero, María Cristina (2002) La protección de los derechos de la infancia y la exigibilidad ciudadana. Informe de Investigación - proyecto VI UCR 215-99-255.
15. UNICEF (1996) Balance de Media Década (1990-1995), Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica. Setiembre, Costa Rica
16. UNICEF (2001) Informe de conclusiones de los Talleres Regionales sobre Infancia, México
17. UNICEF (s.f.) Recepción de la CDN en el sistema normativo mexicano, diagnóstico jurídico y propuestas para su adecuación sustancial, México
18. UNICEF, PNUD, CEPAL (1998) El gasto público en servicios sociales básicos en diez países de América Latina y el Caribe: Análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20. Octubre, Síntesis de los Estudios Nacionales.
19. UNICEF-UCR-FLACSO (2001) Estado de la Situación de la Infancia en Costa Rica, San José