

**LOS DERECHOS HUMANOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES
Y EL NUEVO COMPROMISO INTERNACIONAL PARA LA AGENDA 2030.
RETOS DE LA IMPLEMENTACIÓN ENTRE LO GLOBAL Y LO LOCAL.**

por Alice Binazzi Daniel
Università di Firenze, Italia

RESUMEN

El camino para la afirmación de los derechos humanos de los grupos sociales históricamente desventajados, entre ellos, los de las mujeres y de la infancia, ha sido largo. La Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (UNCRC/CDN, 1989) ha representado un hito, en este proceso, y sigue siendo el instrumento principal de los estándares jurídicos internacionales para la salvaguarda de los derechos de niñas, niños y adolescentes (NNA). Sin embargo, tras la época en que los derechos de NNA luchaban para estar reconocidos globalmente, el reto actual está representado por entrar definitivamente en la era de la implementación (Annan, Kofi A., 1999). El renovado compromiso global de la Agenda 2030 y sus Objetivos (ODS), por su inevitable impacto sobre las áreas de implementación de los derechos de NNA, constituye un verdadero desafío para los gobiernos del mundo que, al mismo tiempo, tal como lo ha enunciado la Asamblea General de Naciones Unidas (U.N.G.A., HRC, 2014), están llamados para cumplir con las obligaciones mínimas esenciales (minimum core obligations) para garantizar una vida digna para cada niña, niño y adolescente. En este marco, el presente trabajo quiere brindar, por medio del análisis cualitativo y con un abordaje que une children's rights y antropología reflexivo-interpretativa, en su primera parte, un análisis de los principios rectores de la CDN. En la segunda parte, se aborda críticamente el papel de la Agenda 2030 y los efectos de su planteamiento global sobre la implementación local. En su parte conclusiva, al igual que en todo este trabajo, la reflexión sobre fenómenos contemporáneos de violaciones de derechos de NNA se entrelaza con la sobre el rol desarrollado por los gobiernos para la prevención, protección y buenas prácticas y para el ejercicio de la ciudadanía activa de NNA.

PALABRAS CLAVE:

Derechos del Niño, implementación, derechos humanos de infancia y adolescencia, Convención sobre los Derechos del Niño, género, Agenda 2030, desarrollo sostenible, buena gobernanza local, participación.

ABSTRACT

The acknowledgement of human rights of historically marginalised social groups - as women and children's ones – required a long path. The United Nations Convention on the Rights of the

Child (UNCRC, 1989) represents a milestone of this process and it constitutes the principal instrument of international legal standards for the safeguard of children's rights. Nevertheless, following the time in which children's rights struggled for being globally recognised, the actual challenge is to definitely enter in the age of implementation (Annan, Kofi A., 1999). The renewed global commitment of the Agenda 2030 and its Objectives (ODS), for its unavoidable impact on children's rights implementation areas, represents a real challenge for world's governments. They are, at the same time, called, by the United Nations General Assembly (U.N.G.A., HRC, 2014), meeting their obligations, by providing minimum core obligations to guarantee the dignity of life for every child. In this framework, and by a qualitative analysis, combining children's rights with a reflexive-interpreting anthropological approach, the present work intends, initially, to provide an analysis of UNCRC guiding principles. In its second part, this contribution aims at critically addressing the role of the Agenda 2030 and the effects of its global plan on local implementation of children's rights. In its final part, as well as, throughout this whole work, the reflection on contemporary phenomena of children's rights violations interlinks with the one on governments' played role for prevention, protection and good practices, as well as, for the full exercising of active participation of children and adolescents.

KEYWORDS:

Rights of the Child, implementation, human rights of children, Convention on the Rights of the Child, gender, Agenda 2030, sustainable development, local good governance, participation.

Introducción

En el marco del largo camino para el reconocimiento de los derechos humanos, en particular, de los grupos sociales históricamente marginados – como las mujeres, la infancia, los no-blancos, las personas con discapacidades y las minorías étnicas, entre otros - el primer paso hacia la protección de la infancia, a nivel internacional, se remonta a la Declaración de los Derechos del Niño (1924), seguida por una segunda Declaración, en 1959. Sin embargo, se ha necesitado de un largo proceso durante unos treinta años para llegar a la fecha del 20 de noviembre de 1989, cuando finalmente se aprueba la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (UNCRC/CDN)¹ y vuelve posible contar con un instrumento jurídico internacional más completo, que brinda una nueva visión de la infancia y la adolescencia y que reconoce a cualquier niña, niño o adolescente (NNA), entre 0 y 18 años no cumplidos de edad, como sujeto pleno de derecho.

¹ Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN, 1989).

Más allá de la constante labor de la comunidad internacional para brindar un marco siempre actualizado de estándares jurídicos internacionales de referencia para los derechos de la infancia y la adolescencia, al igual que de estudios globales y transversales que profundizan fenómenos y temáticas contemporáneas para informar las políticas, hoy en día nos encontramos frente al desafío de entrar en la que el antiguo Secretario General de Naciones Unidas K. A. Annan ha definido la *era de la implementación* (Annan, Kofi A., 1999). En otras palabras, desde una época en que los derechos humanos de la infancia luchaban para afirmarse y estar reconocidos globalmente, el reto actual está representado por verlos concretamente implementados en las realidades locales y nacionales. En este proceso, es crucial el rol de los gobiernos que, al asumir el compromiso para este objetivo, por medio de la ratificación de tratados internacionales vinculantes, tienen que remover obstáculos para su plena realización. En su primera parte, este trabajo realiza, por medio de un análisis cualitativo que combina el abordaje de *children's rights* con el abordaje reflexivo-interpretativo antropológico, una profundización de los principios rectores de la Convención para los Derechos del Niño (CDN)², principal instrumento para la tutela de los derechos de la infancia y la adolescencia. En su segunda parte, esta contribución analiza críticamente la Agenda 2030, con respecto al actual desafío mundial para el logro de sus Objetivos (ODS) para el desarrollo sostenible y a su impacto en la implementación de los derechos de niñas, niños y adolescentes (NNA).

Tanto en su parte final, como a lo largo de todo este trabajo, la reflexión sobre fenómenos y aspectos contemporáneos de las violaciones de los derechos de NNA - con un particular enfoque de género y a raíz de la alarmante y global alza de violencia contra las niñas y las adolescentes - se entrelaza con el correspondiente análisis del papel de los gobiernos para la prevención, la protección y las buenas practicas de realizar por medio también de la participación ciudadana que ponga al centro los aportes participativos de niñas, niños y adolescentes para el objetivo del desarrollo humano y sostenible.

1. La Convención sobre los Derechos del Niño y los estándares jurídicos internacionales para su salvaguarda

La Convención es el instrumento jurídico internacional más importante para la tutela de los derechos humanos de la infancia y la adolescencia, y es el resultado del trabajo intenso y comprometido de muchas organizaciones internacionales y no-gubernamental, de expertos y del extraordinario consenso de todos los gobiernos del mundo, para el compromiso en la

² Desde aquí en adelante, utilizaremos el acrónimo CDN, en español, correspondiente al acrónimo inglés UNCRC (United Nations Convention on the Rights of the Child, 1989)

salvaguarda de los derechos de la infancia. Cabe, entonces, subrayar que la Convención ha sido ratificada, hasta la fecha, por todos los Estados del mundo, excepto Estados Unidos de América³. En 2002, han entrado en vigencia los dos Protocolos Facultativos de la CDN, que la complementan, con respecto a temas específicos: el *Protocolo Facultativo a la CDN sobre los Derechos de los Niños involucrados en los conflictos armados (OPACCR, 2002)* y el *Protocolo Facultativo a la CDN sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (OPSC, 2002)*. Más recientemente, se ha introducido el *Tercer Protocolo Facultativo de la CDN relativo a un procedimiento de comunicaciones*⁴.

Los Convenios y Recomendaciones de OIT/ILO⁵ se enfocan sobre la reglamentación para el trabajo digno de las/os menores de edad y la edad mínima admitida para poder trabajar. Sus Recomendaciones tienen el objetivo de erradicar las “peores formas de trabajo infantil” (*worst forms of child labour*), que se definen como los trabajos relacionados con formas contemporáneas de esclavitud y violencia y que representan la prioridad, entre distintas formas de trabajo infantil, para su eliminación. Son ejemplos de las “peores formas de trabajo infantil”: toda forma de esclavitud, servidumbre, trabajo forzoso, inclusive aquellas relacionadas con venta y trata de NNA, reclutamiento en conflictos armados, en actividades ilícitas, como la droga; la explotación, en particular, de las niñas y las adolescentes en la tanto antigua, cuanto moderna esclavitud del trabajo doméstico en hogares de terceros; la explotación sexual de NNA en la prostitución y en el turismo internacional, a menudo relacionado con el tráfico interno o transnacional de menores de edad, y la pornografía; todo trabajo que ponga en riesgo salud, seguridad o moralidad de las/los menores de edad y/o impida su desarrollo integral.

Estos pilares de los derechos humanos de la infancia y la adolescencia, más otros tratados internacionales, constituyen los estándares jurídicos internacionales para la defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Es menester enfatizar que la ratificación de una Convención o tratado internacional es un compromiso vinculante (*legally-binding commitment*) para los Estados Parte. La ratificación conlleva, para un Estado Parte, la obligación de respetar y aplicar el tratado o el protocolo al

³ Los últimos dos países del mundo que, junto a EEUU, quedaban sin ratificar la CDN, es decir, Somalia y Sudan del Sur, han cumplido con su ratificación en 2015. Actualmente, solo quedan EEUU sin ratificación. Véase el estado de participación de todos los países. Disponible en:

<https://treaties.un.org/pages/ParticipationStatus.aspx> .

⁴ *Tercer Protocolo Facultativo de la CDN relativo a un procedimiento de comunicaciones*. Aprobado 19 de diciembre de 2011, abierto para la firma en febrero de 2012. No ha sido todavía ratificado por todos los Estados firmantes: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-11-d&chapter=4&clang=en. Texto completo disponible en:

<http://treaties.un.org/doc/Treaties/2011/12/20111219%2003-15%20PM/CTC%204-11d.pdf>.

⁵ Organización Internacional del Trabajo (ILO/OIT), véase www.ilo.org.

cual – por medio de la ratificación - se ha definitivamente vinculado. En concreto, por medio de la ratificación, cada Estado Parte de la CDN se compromete con armonizar sus nuevas leyes con los principios ratificados y con modificar la legislación preexistente, de manera conforme. En este sentido, la firma, sin sucesiva ratificación, no es vinculante y representa meramente la expresión de interés por ser Estado Parte del tratado o protocolo. Por ejemplo, los Estados Unidos de América no ratificaron la CDN, pero, de manera independiente firmaron y ratificaron los dos Protocolos Facultativos a la CDN del 2002⁶. Cabe subrayar que la función de un protocolo es de profundizar las temáticas del tratado original al cual se refiere, brindando más detalles y ampliando las obligaciones del mismo. Los Protocolos de la Convención han ido profundizando aspectos que, a la hora de aprobar la CDN, no se habían todavía manifestado, como, por ejemplo, lo va actualmente reglamentando el *Protocolo Facultativo a la CDN sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (OPSC)* que analiza la trata de menores de edad, la explotación sexual de NNA en viajes y turismo internacional (Binazzi Daniel, Alice, 2011), el impacto de las nuevas tecnologías sobre los derechos de NNA y las crecientes violaciones, a raíz de fenómenos que utilizan el Internet, tal como el *grooming* y la pedo-pornografía en la red (Binazzi Daniel, Alice, 2014).

La CDN y sus Protocolos Facultativos constituyen, entonces, los fundamentos de los derechos humanos de la/os niñas/os y se reflejan en el abordaje de *children's rights* (derechos de niñas, niños y adolescentes). Este abordaje está representado por los compromisos, asumidos por la comunidad internacional, especialmente por medio de: la *Special Session on Children* de Naciones Unidas⁷, en Mayo 2002, y su documento final, aprobado por 180 países, *A World Fit for Children* (U.N.G.A., Julio de 2002); los dos Estudios Globales de Naciones Unidas, *UN Study on Violence against Children* (Pinheiro, Paulo Sérgio y Naciones Unidas, 2006) y *UN Study on the Impact of Armed Conflict on Children (1996)* y *sucesivas puestas al día* (UNICEF, April 2009); el recién aprobado *UN Global Study on Children Deprived of Liberty*, cuyo trabajo preliminar se está actualmente poniendo en marcha y que prevé, hasta la fecha, profundizar la condición de los menores de edad detenidos, por estar en conflicto con la ley o por encontrarse detenidos con sus padres⁸. Estos aciertos internacionales constituyen, al mismo tiempo, un claro

⁶Véase el estado de participación de todos los países. Disponible en:

<https://treaties.un.org/pages/ParticipationStatus.aspx>.

⁷United Nations General Assembly official records: 27th Special Session: Supplement 3. Document A/S-27/19/Rev.1 <http://www.unicef.org/specialsession/wffc/>.

⁸ Dependiendo de la recaudación de fondos para el presupuesto necesario a este Estudio, éste podría ampliarse, sumando, a los temas de justicia juvenil y justicia restaurativa, los temas relacionados con: detención de menores de edad por la inmigración, institucionalización de NNA, y NNA privados de libertad por cuestiones de seguridad nacional o por actividad relacionadas con terrorismo. Véase los enlaces : CRIN <https://deprivation-liberty.crin.org/> y UNOG [https://www.unog.ch/unog/website/news_media.nsf/\(httpNewsByYear_en\)/55564DE9324C662BC1258216003EF9A4?OpenDocument](https://www.unog.ch/unog/website/news_media.nsf/(httpNewsByYear_en)/55564DE9324C662BC1258216003EF9A4?OpenDocument)

ejemplo de abordaje de *children's rights* y un fuerte compromiso para lograr la realización de dichos derechos.

A nivel internacional, el abordaje de los derechos de NNA trabaja para el marco legal de referencia, armonizado con los estándares jurídicos de los derechos humanos compartidos por la comunidad internacional, con el fin de impulsar políticas enfocadas en la infancia y la adolescencia.

En el contexto local, este abordaje fomenta estrategias nacionales de implementación que sean apropiadas a la realidad del país y elaboradas por medio de la participación de los *stakeholders* locales, de la sociedad civil y, sobre todo, de la participación de niñas, niños y adolescentes, como sujetos activos de sus procesos y como ciudadanas y ciudadanos, parte del proceso para el desarrollo sostenible. El abordaje de *children's rights* también aboga para la transparencia en los procesos, la recolección de datos y el desarrollo de una investigación de alto nivel en las temáticas de referencia, con la sinergia de todas las disciplinas, que logren informar la política para la implementación de dichos derechos (Binazzi Daniel, Alice, 2012).

1.1 Análisis de los principios rectores de la CDN

A continuación, vamos profundizando el cambio sustancial introducido por la CDN, hito e instrumento principal para los derechos de NNA y el análisis de sus principios rectores. La CDN introduce cambios sustanciales para la salvaguarda de los derechos de la infancia y adolescencia, sobre todo, por poner en evidencia la visión del niño como plenamente sujeto de derecho. Ello representa un avance histórico considerable, porque, durante siglos, niñas, niños y adolescentes han sido considerados como “menores”, “dependientes de” e “incompletos”, con respeto al mundo patriarcal y *adultocrático* percibido, por definición, como “mayor”, “completo”, con poder decisional y encontrándose, consecuentemente, en condición de patente asimetría de poder (Binazzi Daniel, Alice, Mayo de 2011).

Es en esta nueva perspectiva que la Convención funda el abordaje de los derechos de la infancia y de la adolescencia y para la tutela de su derecho fundamental a crecer y desarrollarse en todos los aspectos: físico, psicosocial, cognitivo y cultural, sin discriminación y bajo el umbral del principio rector del *interés superior del niño*. La Convención evidencia la importancia del protagonismo infantil, para que niñas, niños y adolescentes participen activamente, por medio de sus aportes, en los procesos que a ellas/os se les refieren.

Podemos, entonces, identificar los cuatro principios rectores de la CDN, reflejados en sus 54 artículos, que constituyen también los parámetros para interpretar los fenómenos sociales relacionados con la infancia y la adolescencia y para la implementación, a nivel regional y local, de los estándares jurídicos internacionales, ratificados por los Estados Parte:

- 1- No discriminación (Art.2, CDN, 1989);
- 2- Interés superior del niño (Art.3, CDN, 1989);
- 3- Derecho a la vida, supervivencia y al desarrollo (Art.6, CDN, 1989);
- 4- Participación, derecho del niño a ser escuchado y a que su opinión sea tomada en cuenta (Art.12, CDN, 1989).

A continuación, vamos analizando los principios rectores anteriormente mencionados.

1.1.1 No discriminación

Con respecto al *derecho a la no discriminación* (Art.2, CDN, 1989), cabe precisar, antes que todo, la definición del término “discriminación”, enunciada por el Human Rights Committee⁹ de la ONU Ginebra, en su *General Comments*. Este Comité observa que hay discriminación cuando se produzca:

Cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia que esté basada sobre áreas de referencia con raza, color, sexo, idioma, religión, opinión de tipo político u otro, origen nacional o social, propiedad, de status o nacimiento, y que tenga el propósito o el efecto de invalidar o perjudicar el reconocimiento, el goce o el ejercicio por parte de todas las personas, de igual manera, de todos los derechos y libertades (Hodgkin, Rachel y Newell, Peter, June 2002:19)¹⁰.

El Art. 2, incorporando este principio de no discriminación, establece que cada Estado Parte que se haya vinculado, por medio de la ratificación de la CDN, con implementar los derechos enunciados, tiene que garantizar su aplicación a cada niña, niño y adolescente, en su jurisdicción, sin distinción alguna de: raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen o etnia, *status* económico, condición física o nacimiento, u otra condición que

⁹ El *Human Rights Committee* tiene el papel de control de la implementación de la CDN, evaluando las medidas aplicadas para este fin, por los Estados Parte. Recibe los informes periódicos de los Estados Parte, para la elaboración de sus Observaciones, Recomendaciones y *General Comments*. Véase también en: Binazzi Daniel A., 2011:20.

¹⁰ Traducción del inglés, de Alice Binazzi.

atañe al niño o a su familia. Para el logro de este fin, los Estados Parte tienen que adoptar todas las medidas adecuadas y necesarias.

Es de suma importancia, entonces, resaltar el rol de los gobiernos en el proceso de implementación de políticas apropiadas, en el contexto local, sin que el papel institucional desarrollado caiga en, o se limite a, la retórica paternalista de viejos paradigmas, como, por ejemplo, la dicotomía del “niño-victima” vs “niño-potencial delincuente y amenaza para la sociedad” y, por consecuencia, “objeto” de tutela caritativa o de acción represiva. Esta dicotomía dificulta la visión de los menores de edad como sujetos plenos de derecho, con su propio potencial y talentos únicos, cuya posibilidad de desarrollo es responsabilidad de los adultos.

Podemos observar que la definición de las áreas de discriminación nos proporciona un instrumento concreto para poder analizar la posible condición de discriminación de distintos grupos sociales, adentro de la población de la infancia y la adolescencia. Además, ello nos permite reiterar que el derecho a la *no discriminación* atañe a cada menor de edad, independientemente de su pertinencia a un determinado país. La CDN precisa justamente que este derecho tiene que estar garantizado por cada Estado Parte a cada niño que se encuentre en su jurisdicción y, en este sentido, inclusive los niños migrantes y menores de edad no acompañados¹¹ o niños refugiados y/o desplazados forzosamente y por la violencia¹², al igual que niños víctimas del tráfico internacional de menores de edad (Pinheiro, Paulo Sérgio y Naciones Unidas, 2006; Dottridge, Mike, 2008). Resulta igualmente imprescindible, a la hora de reflexionar sobre este derecho, destacar la particular condición de las niñas y las adolescentes, discriminadas entre los discriminados, en primer lugar, por la diversidad de edad y por el género, al que se puede sumar, a menudo, otra/s eventual/es condición/es tal como: el origen, etnia, condición económica, religión, entre otras (Binazzi Daniel, Alice, 2016). Podemos antropológicamente definir el género como una categoría socialmente construida, es decir, un conjunto de atribuciones, características psicológicas y de actitudes, consideradas como adecuadas para una mujer o un hombre, en cuantos seres sociales (Busoni, Mila, 2000:22). Sin embargo, el dato biológico del sexo no determina el género ni prescribe las conductas y las expectativas más apropiadas para mujeres y hombres. Los estudios de género han también demostrado que hay una interrelación entre los asuntos de género y otros aspectos, como la etnia y la clase, entre otros (Campani, 2000). Es fundamental evidenciar que, en la discriminación por

¹¹ Podemos citar, por el contexto latinoamericano, la condición de NNA en la migración desde Centro América hacia el Norte y la frontera de México con los Estados Unidos. Véase en: Argán Aragón, 2014.

¹² Sobre el fenómeno de los desplazados a causa de la violencia, por el contexto latinoamericano, véase, la investigación y las actividades, en México, de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) <http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento-interno/>.

la edad contra NNA, pueden, entonces, hallarse ulteriores discriminaciones, al igual que en un juego de cajas chinas. En otras palabras, distintas áreas de discriminación pueden sumarse a la condición de asimetría o falta de poder por la edad, volviendo a determinados grupos de niñas, niños y adolescentes particularmente vulnerables a la violencia que se relaciona con la discriminación, inclusive los fenómenos de explotación y sus “peores formas” anteriormente mencionadas o a la falta de o escaso acceso a los servicios básicos y exclusión de los procesos participativos y de la gobernanza local, en síntesis, todo lo que afecta al desarrollo integral de la infancia y la adolescencia y a su libre elegida para su propio futuro.

Es igualmente importante poner en evidencia que la discriminación que puede afectar a niñas, niños y adolescentes no solamente incluye las acciones y/o actitudes dirigidas directamente contra de ellas/ellos, sino que ésta puede ocurrir contra de sus padres y/o de su familia y, por consecuencia, afectarles, aunque produciéndose de forma indirecta. Este es el caso, de la condición de NNA por ser hijas/os de migrantes, refugiados o forzosamente desplazados, de padres o familia de otro origen, opinión política o religión. Es patente que la situación de discriminación impide directamente, antes que todo, el desarrollo integral de la niña o niño o su supervivencia y, por consecuencia, su participación, al igual que el cumplimiento de su interés superior.

1.1.2 Interés superior del niño

Con respecto a su Art. 3, la Convención establece que el principio del *interés superior del niño* tiene que imponerse para su bienestar social y en todas las temáticas que se le refieran (Art.3). La crítica más fuerte, con respecto a la escasa implementación, a nivel local, de este principio rector, es que éste se encuentra generalmente recibido y reflejado en las legislaciones nacionales, limitadamente a la reglamentación de la situación de la infancia en su entorno familiar, por ejemplo, en caso de separación o divorcio de los padres, en la adopción o en el caso de situaciones de riesgo que lo involucren directamente. Sin embargo, las legislaciones muy infrecuentemente incluyen el principio del *interés superior del niño* en las acciones que, aunque pudiendo afectar a la infancia, no están directamente reconducibles a este grupo social (Hodgkin, Rachel y Newell, Peter, 2002). Este principio no se destaca en las legislaciones, por ejemplo, con respecto a los ámbitos de educación y salud, aunque tengan el fin de cuidar el desarrollo del niño (Art.6). Tampoco, ello ocurre en ámbito judicial y administrativo. Mas en general, el principio del *interés superior del niño* tendría que permear todos los procesos y las políticas que se dirigen a la ciudadanía, siendo la infancia y la adolescencia parte de ella, aunque, a nivel local y en distintos contextos del mundo, no lo encontramos tampoco reflejado en los procesos decisionales de planificación, de seguridad en la circulación, de contaminación

del medio ambiente, entre otros (Hodgkin, Rachel y Newell, Peter, 2002: 46). Sin embargo, de acuerdo con R. Hodgkin y P. Newell (2002), es fundamental destacar que el Art.3 de la CDN prevé que el *interés superior del niño* constituya una consideración primordial, por parte de los gobiernos, a la hora de planificar el impacto de su acción en los distintos ámbitos. Además, los más recientes estudios internacionales que investigan el impacto de los fenómenos de la globalización sobre la vida de las personas y sobre el medioambiente, por ejemplo, han puesto de manifiesto la relación entre cambio climático y género, cambio climático y condición de niñas, niños y adolescentes (UNICEF Office of Research, 2014).

Para finalizar y según el análisis de R. Hodgkin y P. Newell (2002), el concepto de *interés superior del niño* resulta, entonces, adquirir todavía más relevancia, precisamente en las situaciones en que no existan referencias específicas, por parte de la CDN, a este principio, ya que éste tendría que estar implícitamente recibido e incorporado en la misma visión de implementación de las políticas nacionales y locales y como actuación, a nivel local, de los compromisos asumidos, a nivel internacional, por cada Estado Parte.

1.1.3 Derecho a la vida, supervivencia y al desarrollo

Con respeto al principio rector enunciado al Art.6 de la Convención, el derecho a la vida es un principio universal de los derechos humanos, afirmado a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art.3, DUDH, 1948), que enfatiza el derecho de cada ser humano a la vida, libertad y seguridad. Por lo que se refiere a la niñez, el Art. 6 de la CDN entiende dirigir un llamamiento a todos los Estados Parte para que adopten todas las medidas posibles para reducir la mortalidad infantil y aumentar las expectativas de vida. Es primordial, en este sentido, que los gobiernos actúen para eliminar el hambre, la malnutrición y las epidemias (Hodgkin, Rachel y Newell, Peter, 2002).

Hay también fenómenos que, al levantar cuestiones de discriminación (Art.2, CDN), también se entrelazan con y amenazan el derecho a la vida de la infancia y la adolescencia. Es el caso del matrimonio infantil, temprano y forzado, que, a raíz de una discriminación de género, pone en riesgo ambos derechos, lo de la madre-niña y lo del recién nacido. La maternidad infantil conlleva complicaciones durante el embarazo y a la hora de dar a luz. Consecuentemente, existe un alto riesgo de muerte para la madre, tal como ha sido claramente evidenciado desde la Plataforma de Acción de la Conferencia de Beijín, en 1995, en adelante. A partir de este evento mundial e hito de la investigación internacional para el logro de la igualdad de género, los estudios internacionales han puesto en evidencia que los hijos de madres

adolescentes, y hasta niñas, muestran un nivel más alto de morbilidad y mortalidad¹³. Actualmente, en el mundo y según los datos de ONU Mujeres, casi 750 millones de chicas hoy supervivientes se casaron antes de sus 18 años¹⁴ y más de 1 de cada 3 se casaron antes de los 15 años (Plan International, Marzo de 2017).

Pese a consuetudinariamente considerar el matrimonio infantil como una prerrogativa de determinadas áreas en el mundo, en particular el África subsahariana y el Asia meridional, este fenómeno, sí, atañe a América Latina y el Caribe, también (Greene, Margaret y Lauro, Giovanna y Taylor, Alice, Julio de 2015). Estudios regionales han destacado la amplia presencia del matrimonio infantil en el contexto latinoamericano, resultando el 29% de las menores de 18 años casadas o en unión de hecho, inclusive con hombres mayores de edad, y con mayor evidencia en Brasil, República Dominicana, Nicaragua y Honduras (Plan International, Marzo de 2017; Greene, Margaret y Lauro, Giovanna y Taylor, Alice, Julio de 2015).

Entre las medidas de prevención y protección, Estados de la Región han promulgado nuevas leyes y proyectos de ley para que se eleve a los 18 años, la edad mínima para el matrimonio y sin cláusula de excepción¹⁵. Sin embargo, la medida de la eliminación de la cláusula de excepción, que – con el consentimiento de los padres - deja un margen discrecional al juez para autorizar el eventual matrimonio, es fuente actualmente de debates intensos, a nivel legislativos, que, más allá de las cuestiones meramente jurídicas, desvelan también la resistencia de aspectos culturales y posturas paternalistas y patriarcales locales, frente a las fuerzas innovadoras para el cambio social, tal como lo refleja el debate actualmente en curso en Centroamérica.

A continuación, nos importa destacar que el principio del derecho a la vida de cada niña, niño y adolescente resulta en contraste con las penas capitales aplicadas por distintos Estados, que desarrollan políticas de mano dura hacia, en particular, la adolescencia y que, según la CDN, no debe absolutamente de aplicarse por crímenes cometidos por personas menores de 18 años. Podemos también observar, en este sentido, que el recién aprobado y

¹³ Fuente: ONU Mujeres, UNICEF, WHO. Véase también Hodgink y Newell, 2002.

¹⁴ Fuente: ONU Mujeres, 2017. Disponible en: <http://www.unwomen.org/en/news/stories/2017/11/op-ed-ed-phumzile-16days-day6>

¹⁵ Entre otros Estados de la Región latinoamericana, subrayamos, que en República Dominicana, el proyecto de ley se aprobó a la Cámara de los Diputados, en mayo de 2017, y ha pasado al Senado. Más detalles en Plan International: <https://plan-international.org/es/logramos-el-primer-paso-para-erradicar-el-matrimonio-infantil> . En México, la Ley General para los Derechos de NNA se ha reflejado solo parcialmente en las legislaciones nacionales, con respecto a esta medida de prevención. Debido a ser México un Estado Federal, la elevación de la edad mínima para el matrimonio a la mayor edad, sin cláusula de excepción, no ha sido todavía aceptada por distintos estados nacionales. Más detalles en: Sistema Nacional para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), México. <https://www.gob.mx/sipinna>.

anteriormente mencionado *Estudio Mundial de Naciones Unidas sobre Niños Privados de Libertad* se va a dirigir hacia el complejo y amplio tema de la justicia juvenil y la justicia restaurativa, que podrá contribuir de manera iluminante al debate en curso. Podemos observar también que el Capítulo Latinoamericano del grupo de ONG que trabajan en esta temática ha sido particularmente activo en la pasada edición del *World Congress on Juvenile Justice*, en 2015, en Ginebra¹⁶. Otros temas que atañen directamente al derecho a la vida de NNA pueden identificarse en el alto riesgo enfrentado por la infancia y adolescencia en los conflictos armados; el ocurrir de los homicidios y/o desapariciones en distintos países; el riesgo derivado del trabajo infantil en la calle; el infanticidio, en particular, de tipo femenino y la selección prenatal en base al sexo que discrimina a las niñas, el exceso de mortalidad infantil de las niñas por malnutrición o morbilidad, contra las normales proporciones entre niñas y niños; los homicidios de honor; suicidios y accidentes de tráfico, por planificaciones urbanas que no privilegian al interés superior del niño.

Con respecto a la segunda parte de este principio, es decir, el derecho a la *supervivencia y al desarrollo*, podemos observar que se quiere enfatizar el derecho del niño a la supervivencia y al desarrollo integral, en la medida máxima posible, como concepto holístico y bajo todos los aspectos: físico, mental, moral, espiritual, psicológico y social, conformemente a la dignidad humana y para el empoderamiento de la infancia y la adolescencia para libres elecciones sobre su propio futuro. Distintos artículos de la CDN se refieren a este principio, evidenciando el rol fundamental de los padres y de la familia y las obligaciones de los países para respaldar este objetivo.

Para concluir, podemos destacar que, en ambas parte de este principio, la prevención y protección desde la violencia y la explotación es clave para el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo integral de NNA.

1.1.4 Participación, derecho del niño a ser escuchado y a que su opinión sea tomada en cuenta

El cuarto principio rector, según el orden de los artículos correspondientes de la CDN, es *el derecho a la participación de la infancia y la adolescencia y de expresar libremente su opinión, siendo ésta tomada en debida cuenta* (Art.12). Este principio pone en evidencia la visión del niño/a como sujeto activo de derecho, protagonista de sus procesos, y rechaza abiertamente cada tipo de visión paternalista y caritativa, además que patriarcal y *adultocrática*,

¹⁶ World Congress on Juvenile Justice (WCJJ). Disponible en: <http://jj2015.ch/en>.

para dejar, en vez, espacio a la voz de la infancia y la adolescencia y para que su expresión pueda sostener los procesos decisionales de las políticas y de la implementación con el fin de mejor comprender sus opiniones, necesidades y dificultades. Hacemos aquí hincapié sobre el objetivo del desarrollo sostenible de la Agenda 2030, para afirmar que no puede haber desarrollo sostenible, en ausencia del respeto para los derechos humanos, inclusive de los de niñas, niños y adolescentes, que, además de representar un fin ético en sí, nos pone también frente de la proyección de la futura generación adulta de ciudadanas y ciudadanos que entendemos formar.

Hay que destacar aquí que, con respecto a la igualdad de género, la falta de implementación del derecho a la participación afecta, de manera particular, a las niñas y las adolescentes, cuya participación sigue escasa, en los distintos contextos del mundo. Estereotipos dañinos, marginación y discriminación de género pueden reforzar patrones patriarcales excluyentes. Los estereotipos son esquemas cognitivos que nos facilitan la información y la adaptación al entorno social, por medio de un proceso de simplificación, que nos permite la organización del conocimiento, por ejemplo, sobre los rasgos comunes de un determinado grupo social (Monreal Gimeno, M^a Carmen y Martínez Ferrer, Belén, 2010). Sin embargo, cuando estos esquemas dejan su capacidad adaptativa y vuelven estructuras rígidas, “*se convierten en criterios de discriminación social*” (Monreal Gimeno, M^a Carmen y Martínez Ferrer, Belén, 2010:65). Cabe enfatizar aquí que los estereotipos, además de caracterizarse por una gran resistencia al cambio, son muy poderosos porque no solamente generan una forma de pensar, sino que activan y orientan nuestra manera de actuar.

La falta de participación de las niñas y chicas adolescentes en la familia, escuela y comunidad y el hecho de que sus opiniones no estén (o lo estén solo escasamente) tomadas en la debida cuenta se refleja sobre su futuro, dificultando o determinando negativamente sus propias elecciones para su futuro. La limitada representación de las mujeres, en el contexto latinoamericano¹⁷, rasgo común a otros contextos regionales, en la vida política, pública y empresarial, ámbitos tradicionalmente masculinos, nos indica, en la mayoría de los casos, un camino de difícil acceso a dichas áreas públicas, social y económicas que, a menudo, tiene sus causas a la raíz en un derecho para participar, con sus propias opiniones, ya negado desde cuando niñas.

Cabe resaltar, por lo que atañe a una mejor comprensión de los fenómenos de violencia contra NNA, que la participación de NNA víctimas rescatadas de explotación y violencia, tal

¹⁷ CEPAL, Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, 25-28 de Octubre de 2016, Montevideo, Uruguay.

como el tráfico de menores de edad (Dottridge, Mike, 2008), ha vuelto posibles, por medio de sus experiencias e informaciones, avances significativos para la elaboración de respuestas de prevención, protección y para la prosecución de los perpetradores.

Más en general, el espacio para la participación y la escucha de las opiniones de NNA tiene que estar favorecido a lo largo de toda la infancia y la adolescencia, para garantizar el desarrollo integral, el interés superior y la no discriminación de cada niña, niño y adolescente. La CDN, en cuanto instrumento principal del abordaje de *children's rights*, subraya que no se trata de meramente “escuchar” al niño, sino que su opinión sobre los procesos que los envuelven tiene que estar tomada en la debida cuenta, para su bienestar y por los aportes que este grupo social puede brindar a su comunidad misma. Sin embargo, el concepto de niñas, niños y adolescentes como ciudadanas/os demora en afirmarse en los contextos locales, aunque importantes debates abogan para la superación de los paradigmas *adultocráticos* y paternalistas. La *XII Conferencia Internacional de la Red Latinoamericana y del Caribe Childwatch y Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) 2016*, en la Ciudad de México, ha puesto claramente en evidencia que la ciudadanía se adquiere desde el nacimiento y no con la mayor edad y se construye por medio de una participación progresiva, a partir de la infancia. En este sentido, esta *Conferencia* ha planteado la distinción entre el concepto de *participación*, a menudo, percibido más con un significado lúdico y relacionado con el tiempo “extraescolar”, y el de *ciudadanía*, percibido como “algo más serio” y perteneciente al ámbito institucional y legislativo, sugiriendo de adoptar éste último para lograr mejor delinear la participación de NNA, enfatizando su rol activo en los procesos comunitarios¹⁸.

Para ir finalizando con el análisis de los principios rectores de los derechos de niñas, niños y adolescentes, queremos resaltar la importancia de la implementación de estos principios rectores, puesto que estos principios están estrictamente interrelacionados y que los derechos humanos se caracterizan por su universalidad e indivisibilidad. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (UDHR, 1948) ha afirmado que los derechos humanos son universales, porque incluyen a todos los seres humanos y su universalidad depende de su indivisibilidad, ya que solo si igualmente aplicados pueden ser universalmente aceptados (Annan, Kofi A., 1999). En otras palabras, las políticas no pueden elegir algunos de entre ellos, descartando o descuidando otros, sin generar privilegios, en vez que equidad.

¹⁸ Fuentes: Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM) <http://www.derechosinfancia.org.mx/index.php> y Sistema Nacional para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) México, <https://www.gob.mx/sipinna>

Concluyendo y tomando ejemplo de una de las implementaciones más virtuosas, como la de los países escandinavos, nos importa resaltar el concepto que los principios rectores de la Convención tienen que guiar las políticas locales, no solamente, para responder a crecientes violencias y/o descuido de los derechos de la infancia y adolescencia, sino, sobre todo, para que sus derechos se ejerzan plenamente en las buenas prácticas diarias, que concurren al logro del desarrollo humano y sostenible.

2. Agenda 2030, ODS y los derechos humanos de NNA

En 2015, se concluyeron los Objetivos del Milenio para el Desarrollo (MDGs) y la nueva Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030¹⁹ ha sido aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, con la finalidad de cumplir con sus nuevas metas actualizadas (Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS) y en consideración de los nuevos fenómenos globales, que también representan desafíos nuevos, para el objetivo global del desarrollo sostenible.

A pesar de que los nuevos ODS se enfocan en el desarrollo sostenible, ellos están indisolublemente entrelazados con los derechos humanos de todas las personas, inclusive y por el tema que aquí nos ocupa, con los derechos humanos de infancia y adolescencia (CRIN, 2015). Es posible observar, en efecto, que todos los ODS impactan en la vida de niñas, niños y adolescentes. En este sentido, podemos evidenciar, en particular: la reducción de la pobreza (ODS1), la eliminación del hambre y el logro de una mejor nutrición (ODS2), el derecho a la salud (ODS3), a la educación inclusiva y de calidad (ODS4), el logro de la igualdad de género (ODS 5), la reducción de las desigualdades en los países y entre países (ODS10), el compromiso para el logro de ciudades y asentamientos incluyentes, seguros, resilientes y sostenibles (ODS11). De suma importancia es, en nuestro caso, el ODS 16.2, para la erradicación de la violencia contra la infancia y la adolescencia.

Es menester destacar que, entre los 17 ODS de la Agenda 2030, el objetivo para la *igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas* (ODS5), ha logrado más prioridad y visibilidad, por ser evidenciado en los primeros puntos de este nuevo compromiso mundial e inmediatamente después de los objetivos para la erradicación de pobreza y hambre (ODS 1 y 2), la salvaguarda de la salud (ODS3) y el logro de la educación de calidad, incluyente y equitativa, para todos (ODS 4).

Cabe evidenciar que el ODS5 se articula con una directa referencia a los derechos de las niñas y las adolescentes, en sus submetas 5.1, 5.2, 5.3. Éstas pretenden poner fin a la

¹⁹ PNUD/UNDP y Agenda 2030. Disponible en <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html> .

discriminación contra mujeres y niñas y a todas las formas de violencia contra de ellas, en los ámbitos públicos y privados, y a todo tipo de explotación, incluidas la sexual y la trata. La submeta 5.3 se dirige explícitamente a la erradicación de las prácticas nocivas para las niñas y las adolescentes, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina²⁰.

Cabe poner en evidencia que los nuevos objetivos de la Agenda 2030 no constituyen un planteamiento revolucionario o radical de los derechos y de los estándares para el desarrollo, sino identifican metas para el desarrollo sostenible y para la implementación de derechos ya existentes (CRIN, 2015). Sin embargo, las ONGs²¹ que trabajan para los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes levantan una crítica al desfase que se ha ido creando, en fase de adopción de la Agenda 2030, por la ausencia de un claro anclaje de los nuevos objetivos con el marco de los derechos humanos y de sus estándares. De hecho, los objetivos de la Agenda 2030 orientarán, al igual que los anteriores *MDGs (Millenium Development Goals)*, de manera determinante el abordaje para el desarrollo global, determinando las áreas que recibirán fondos internacionales e influenciando, por consecuencia, las elegidas de las ONGs sobre las áreas de intervención donde enfocarse. El impacto sobre la política de *advocacy* para los derechos de NNA es inevitable y el riesgo que se plantea es que parte de los objetivos resulten finalmente descuidados o solo en parte trabajados. Además, si de un lado, los MDGs fueron criticados por enfocarse sobre un limitado grupo de cuestiones y objetivos, del otro lado, los SDGs, con sus 17 Objetivos y 169 submetas, parecen demasiado amplios para ser cumplidos, dentro del tiempo dado.

En particular, con respecto a los derechos de NNA y a pesar del aparente enfoque sobre el bienestar de la infancia, que, de hecho, cruza todos los puntos de la Agenda, hay que observar que los ODS no se dirigen, ni abordan explícitamente los derechos de niñas, niños y adolescentes, con la excepción del ODS 5, de sus submetas 5.1, 5.2 y 5.3 y del ODS 16.2 para la eliminación de todo tipo de violencia y tortura contra los NNA.

Por lo que atañe precisamente el ODS 16.2, hay que destacar que el *Estudio Global de Naciones Unidas sobre la Violencia contra los NNA* (Pinheiro, Paulo Sérgio y Naciones Unidas, 2006) queda el hito y el instrumento internacional de referencia en el tema sobre la violencia contra los NNA, en que ya han sido detalladas las recomendaciones para su eliminación. Cabe recordar que durante la preparación del Estudio Global y para la recolección de sus datos, han sido desarrolladas consultaciones, en todo el mundo, con los gobiernos, Agencias UN, sociedad

²⁰ Véase también en: ONG Plan International, <https://plan-international.org/> .

²¹ Fuente: CRIN

civil, expertos internacionales, que, por sus aportes, ya constituyen una clara guía para la implementación y el logro del objetivo de la eliminación de todas las formas de violencia contra NNA. Sin embargo, el ODS 16.2 resulta desvinculado del Estudio Global y de sus líneas guías.

Para ir finalizando, en la Agenda 2030, los derechos humanos parecen estar evidenciados más de forma retórica que como un compromiso jurídico vinculante (*legally-binding commitment*) para los gobiernos, tampoco identificados como estándares que pueden guiar la implementación de la Agenda (CRIN, 2015). Según lo evidenciado por CRIN, la falta de una referencia específica al marco de los derechos humanos, en el caso de los derechos de NNA, podría resultar en una narrativa general sobre los ODS en que la infancia sigue siendo considerada como objeto de caridad y benevolencia. Ello evidentemente estaría en conflicto con la visión de la infancia, introducida por la CDN, ya desde 1989, tal como se sigue abogando por medio de sus principios rectores, que reconocen niñas, niños y adolescentes como sujetos plenos de derecho y protagonistas activos de sus procesos, parte integral de la ciudadanía que participa para el logro del desarrollo humano (Carrino, Luciano, 2009; UNDP, 2005), lo cual implica la sostenibilidad. Ha quedado claro que ya no puede haber un desarrollo sostenible, prescindiendo del respeto para los derechos humanos de todas las personas y la superación de las asimetrías generadas a raíz de la diversidad de género, edad, origen y etnia, religión, opinión política, tal cual el derecho a la no-discriminación lo establece (Binazzi Daniel, Alice, 2016). Todas las observaciones anteriormente analizadas, con respecto a la Agenda 2030 y a su impacto sobre las políticas, forman parte de una preocupación general adicional, en el entorno de las organizaciones que trabajan para la realización de los derechos humanos de NNA, frente al desafío constante por lograr que abarcar el abanico completo de las cuestiones que afectan los derechos de NNA, pese a los que van a poder ser los parámetros globales, las políticas de los donantes, vinculados a los nuevos ODS y a sus posibles y previsibles consiguientes limitaciones.

3. La implementación a nivel local

Cumplir con las obligaciones de la Convención sobre los Derechos del Niño significa, por un Estado Parte, aplicar todas las medidas de tipo legislativo, administrativo y de otra índole para que los derechos vuelvan efectivos.

En primer lugar, los Estados asumen el compromiso de tomar medidas legislativas armonizadas con la Convención, para que sus principios estén reflejados en las leyes nacionales, por medio de la modificación de leyes anteriores a la ratificación de la CDN y de nuevas leyes conformes con sus principios. Es igualmente primordial que el Estado establezca, por ley,

oficinas independientes que velen para la salvaguarda de los derechos de la infancia, tal como: *Ombudsperson* o defensores del pueblo, comisiones u otras instituciones. Parte integral del compromiso de un Estado Parte de la CDN es el uso, efectivo y proporcional, de los fondos públicos para las políticas de la infancia.

Podemos, entonces, evidenciar el rol de primer plano de los gobiernos para cumplir con la responsabilidad asumida, al ratificar convenciones y tratados internacionales, que, aquí lo reiteramos, constituyen un compromiso jurídico vinculante para el Estado Parte. Éste, en efecto, tiene la obligación de someterse periódicamente a la evaluación, en base a sus informes, sobre los avances de la implementación en su país. El organismo internacional de control es el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas que, tras evaluar la labor del Estado, expide sus Recomendaciones para evidenciar las áreas de intervención que los gobiernos han escasamente trabajado, orientar el enfoque de las políticas, aplicar llamados cuando los Estados fallan de cumplir con sus obligaciones.

En otras palabras, el rol del Estado tiene que responder al principio de *accountability* (Carrino Luciano, 2009), cuyo concepto, en inglés, indica la capacidad de asumirse la responsabilidad de llevar a cabo los procesos, con eficacia y transparencia, para el logro del objetivo. Por consecuencia, los resultados tienen que ser observables y medibles.

En concreto, la implementación de los derechos de niñas, niños y adolescentes exige, por parte de los gobiernos, de realizar políticas centradas en la infancia y en la adolescencia. Ello pasa también por la construcción de *sistemas nacionales de protección del niño*, que requieren respuestas integradas y coordinación entre sectores (Save the Children Sweden, 2010; Binazzi Daniel, Alice, 2012). Estos sistemas se fundan en la *política de protección del niño*, que enfatiza tanto la prevención, como la *accountability* de los gobiernos, para lograr crear *entornos protectores* para la infancia. Este objetivo, en los países en desarrollo, se persigue también por medio de la ayuda de la cooperación internacional²².

De acuerdo con el Art.6 de la CDN, la estrategia de protección del niño, abogada por UNICEF, afirma que “*prevenir y responder a la violencia, explotación y acoso es esencial para garantizar el derecho del niño a la supervivencia, desarrollo integral y bienestar*” (U.N. ECOSOC, 20 de mayo de 2008). Actualmente, podemos definir el concepto de protección del niño, como el conjunto de las medidas y los mecanismos para prevenir y responder a la violencia, explotación y acoso de niñas, niños y adolescentes (Save the Children Sweden ,

²² Sobre el concepto de *accountability* y de *responsabilidad mutua*, véase también: *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005)* y *programa de acción de Accra (2008)*.

2010). La importancia de la prevención consiste en dirigirse hacia todos los aspectos evidenciados por los estudios internacionales, que contribuyen a poner NNA en situación de riesgo de violación de sus derechos, tanto en los contextos de emergencia, como en los de no emergencia. Las políticas exitosas de prevención abordan las causas a la raíz de la falta de protección del niño, por ejemplo, pobreza, género y las otras formas de discriminación, asimetrías de poder entre adultos y niños, violencia y tolerancia social hacia determinados tipos de violencia contra NNA, la falta de acceso a una educación incluyente y de calidad para todas y todos.

La construcción y el reforzamiento de los *sistemas nacionales de protección del niño*, prevén respuestas sostenibles y holísticas, por medio de la colaboración efectiva entre sectores y unidades que actúan con el fin de realizar *entornos protectores* para la infancia y las familias. Las componentes principales son: leyes y políticas armonizadas con los principios de la CDN y los estándares internacionales y regionales para los derechos de NNA; las buenas prácticas y los planes nacionales para la infancia y la adolescencia; servicios “amigos de la infancia” (*child-friendly*) y de respaldo para sus familias; servicios y respuestas reglamentadas sobre estándares de cuidado que tienen que tener requisitos esenciales, la participación de NNA que expresen su opinión en los procesos para la protección y la aplicación de sus derechos y que son agentes de cambios y protagonistas para la creación de espacios protectores (Save the Children Sweden, 2010:6).

Educación y participación son, en nuestra visión, elementos clave para el proceso de implementación de los derechos de NNA. Es la responsabilidad de los gobiernos de garantizar el acceso a la educación inclusiva y de calidad para todas las niñas, niños y adolescentes, sin discriminación alguna. En las últimas décadas, se han multiplicado los estudios internacionales y locales en que se ha evidenciado el rol fundamental de la educación, como instrumento de prevención y de empoderamiento, transversal a toda temática y como poderoso recurso para la integración y cohesión social, inclusive, contra la discriminación y para la igualdad de género.

Pese a estos resultados, la educación es demasiado frecuentemente considerado como un derecho menos urgente, en comparación a los otros, y su potencial para la prevención bajo estimado (Binazzi Daniel, Alice, 2012). Es nuestro convencimiento de que la educación puede abordar y desmontar, desde el punto de vista cualitativo, significados culturales locales que dificultan el cambio social. La educación para la prevención no solo se aplica al contexto formal, sino a lo informal y no formal, en la educación parental y en las intervenciones de educación de comunidad, para erradicar la cultura de la tolerancia social hacia los fenómenos de

discriminación y violaciones de los derechos de NNA, con particular referencia a la violencia de género.

Pese a las problemáticas y desafíos hasta aquí planteados, se destacan iniciativas virtuosas de buena gobernanza local con vocación incluyente que miran hacia el fomento de la participación activa de la infancia y la adolescencia y también para responder, de alguna manera, a este fenómeno global que ve a mujeres y niñas como principales destinatarias de la alza de violencia, en distintas ciudades del mundo. Nos parece interesante, a este propósito, mencionar las importantes contribuciones de los NNA en las iniciativas locales “desde abajo” o *bottom-up*, para mejores estándares de vida en los centros urbanos, como en las *Ciudades Amigas de la Infancia (Child-friendly Cities)*, (UNICEF, 2012), la iniciativa internacional que promueve la participación infantil en la *buena gobernanza* local, cuyo Secretariado Internacional se creó, en el año 2000, en el Centro de Investigaciones de UNICEF IRC, en Florencia, Italia, después de la resolución aprobada durante la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, ONU-Habitat II.

La iniciativa *Ciudades Amigas de la Infancia* propone una *governance* urbana de tipo participativo para NNA, reflejando el principio rector de participación, establecido al Art. 12 de la Convención. El sistema local de gobernanza o Ayuntamiento que se vincula a esta iniciativa adquiere un compromiso de largo plazo, integrando los principios de los derechos de NNA en su planificación y políticas públicas.

La iniciativa *Ciudades Amigas de la Infancia* se adapta a contextos diversos, es decir, que en los países con altos niveles de ingresos se concentra sobre planificación urbana y participación de niñas y niños y adolescentes. En los países de bajo recursos, las prioridades se han enfocado en los servicios de salud, nutrición, educación y protección de infancia (UNICEF, 2012). Al garantizar una plataforma para que infancia y adolescencia puedan disfrutar de sus derechos, el enfoque de las *Ciudades Amigas de la Infancia* contribuye al logro, con equidad, de los objetivos del desarrollo en las áreas urbanas, que, para ser sostenible, no puede prescindir del cumplimiento de los derechos humanos.

El bienestar de los NNA ha sido reconocido como un indicador de sociedad democrática y de *buena gobernanza* para todos los ciudadanos (UNICEF, 2012). Además, este indicador puede ser extensible a otros grupos sociales vulnerables, en las áreas urbanas, como los migrantes, los ancianos y, en parte, las mujeres. Desde esta iniciativa, se han multiplicado los conceptos “amigos/os de” para evidenciar cuando se necesite o se realice un acceso “amigo” (*friendly*), como para el acceso a la “justicia amiga de la infancia” (*child-friendly justice*) o a los

servicios de las áreas urbanas “amigos de” las mujeres (*woman-friendly*), sinónimo de seguridad (*safety*). Igualmente, desde este ejemplo de buenas prácticas y, en cierto sentido, como “legado” de las *Ciudades Amigas de la Infancia*, se ha lanzado, a final de 2010, la iniciativa “*Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros para Mujeres y Niñas*”, bajo el liderazgo de ONU Mujeres, con el fin de combatir la violencia de género y asegurar a mujeres y niñas espacios públicos urbanos seguros y que favorezcan su participación²³.

Para concluir, nos importa destacar el rol de la investigación internacional para la infancia, que ha logrado desvelar fenómenos ocultos como el tráfico de menores de edad, el reclutamiento de niños en conflictos armados y la explotación sexual de NNA (UNICEF, 2009; Pinhiero, Paulo Sérgio y Naciones Unidas, 2006)²⁴. A la construcción de *sistemas nacionales de protección de la infancia* concurre también el aspecto fundamental de la investigación y recolección de datos. Mientras que a nivel internacional y regional la investigación avanza según *estándares y buenas prácticas* compartidos por la comunidad internacional, que hacen posible rendir cuentas de los procesos globales para la realización de los derechos de infancia y adolescencia, a menudo, falta la correspondiente investigación, a nivel local, en los distintos países. Ocurre que, a nivel nacional, la investigación en las temáticas de infancia y adolescencia recibe escasos recursos y un respaldo fragmentado, como consecuencia de ocupar un lugar no prioritario en las Agendas políticas nacionales. Se interrumpe, entonces, localmente, el círculo virtuoso activado a nivel internacional (Binazzi Daniel, Alice, 2012).

Desde el análisis anteriormente desarrollado, sobre las políticas de protección del niño y de construcción de sistema de protección, podemos claramente observar que la responsabilidad de los gobiernos, al igual que, su capacidad de dar cuenta de la implementación desarrollada, queda central y esencial.

Reflexiones conclusivas

En este trabajo, hemos hasta aquí analizado los aciertos, durante el siglo pasado y en los años más recientes, del gran compromiso de la comunidad internacional para brindar, a nivel internacional, instrumentos jurídicos y estudios globales, que puedan guiar la realización de los derechos de la infancia y la adolescencia, en los distintos países del mundo.

En este sentido, la Agenda 2030 representa un renovado compromiso global para el logro del desarrollo sostenible que no prescinde de la implementación de los derechos humanos de las

²³ ONU Mujeres. Véase en <http://www.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women/creating-safe-public-spaces>.

²⁴ Destacamos, también de suma importancia: *The World Congress III on Sexual Exploitation of Children and Adolescence (Brasil, 2008)*. Véase en https://www.unicef.org/media/media_45679.html

personas, inclusive de niñas, niños y adolescentes. Hemos podido observar, como, a nivel internacional, temas como la igualdad de género y la erradicación de la violencia y las prácticas nocivas contra las niñas y las adolescentes han logrado conquistar un lugar prioritario en la Agenda global. Del otro lado, la crítica a la Agenda 2030, en su aspecto más relevante, ha evidenciado, por la articulación de sus Objetivos y submetas, una falta de claro anclaje en las recomendaciones y estándares ya adquiridos internacionalmente, en tema de derechos de la infancia y de la adolescencia. Se tratará, entonces, también de vigilar sobre la actuación de dicha Agenda, observando las áreas temáticas beneficiadas por las políticas de los fondos tanto internacionales, como nacionales. Este cargo, recae, de manera particular, sobre las ONGs y las organizaciones internacionales y locales que trabajan para los derechos de NNA, para que no se descuiden los correctivos indispensables al equilibrio de la implementación de los ODS de la Agenda 2030 y según la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos. Hay también que resaltar el rol crucial de la investigación internacional que respalda los procesos de implementación, informando las políticas, para que éstas adopten estrategias nacionales y locales centradas en la infancia, y también desvelando y profundizando fenómenos contemporáneos de violaciones que afectan a NNA.

Moviendo hacia el plano nacional y local, Santos Pais²⁵ ha destacado que, en casos de abuso o maltrato, la infancia y la adolescencia están percibidas como un problema para enfrentar por parte de las sociedades. Sin embargo, no se implementan, por consecuencia, políticas concretas de prevención contra posibles futuras violaciones de sus derechos (Santos Pais, Marta, 1999). Además, el bienestar de NNA como criterio para el desarrollo sostenible no está todavía tomado en la debida cuenta y el protagonismo infantil - como ciudadanía activa en la sociedad y como sujetos plenos de derecho - queda todavía invisibilizado. Podríamos observar que, sin embargo, ello no ocurre, en la esfera económica de las grandes empresas del sector privado, a la hora de representar los NNA un “grupo-target” de primaria importancia para sus ganancias, por ser consumidores activos, desde temprana edad, de productos como, por ejemplo, los de las nuevas tecnologías y de la moda, recibiendo la “influencia” del *marketing* de las grandes multinacionales, muy atento a sus necesidades y opiniones. En este mundo globalizado, los NNA son entonces sujetos consumidores, que contribuyen activamente a la economía, también por orientar las elecciones de los consumos de sus padres, pero luchan para encontrar un lugar correspondiente en la sociedad, en lo que atañe a su participación y para sus derechos fundamentales.

²⁵ Special Representative to the U.N. Secretary-General on Violence against Children and former Director of UNICEF IRC.

En la implementación local, la buena gobernanza local se activa también, como lo hemos visto en el presente trabajo, por ejemplo, por medio de las alianzas virtuosas de los Ayuntamientos y de otras iniciativas entre lo global y lo local, para favorecer e incluir la participación de la infancia y la adolescencia en los procesos locales de ciudadanía activa y para una mejor calidad de vida para todas/os. En los distintos países, se observan esfuerzos legislativos, por parte de los gobiernos, para armonizar las legislaciones, según los estándares jurídicos internacionales para los derechos de la infancia, para el logro de la igualdad de género y para la superación de las desigualdades locales.

Sin embargo, se registra todavía un desfase entre legislación e implementación, es decir, entre la situación *de iure* y la *de facto*, en términos de real voluntad política, de capacidad de llevar a cabo los compromisos del abordaje de *children's rights* y de colaboración entre sectores para brindar respuestas holísticas y sostenibles. Cabe reiterar que los Estados Parte de la CDN tienen que emplear todas las medidas para remover obstáculos con el fin de volver efectivos los derechos de NNA. Hasta las medidas de implementación local y las iniciativas desde abajo necesitan el respaldo efectivo de los gobiernos y de las instituciones centrales, para poder lograr el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de la infancia y la adolescencia. Para este fin, el *U.N. Committee on the Rights of the Child* ha hecho un llamado a los Estados Parte de la CDN para el cumplimiento de *minimum core obligations* (U.N.G.A., Human Rights Council, 19 de Diciembre 2014:5), es decir, las obligaciones mínimas esenciales para garantizar las condiciones mínimas de vida digna para cada niña, niño y adolescente. En este proceso, sigue siendo imprescindible, en nuestra opinión, abogar y capacitar sobre el abordaje de *children's rights*, en particular, informando las políticas, por medio del trabajo de investigación, y capacitando los ejecutivos y profesionales de instituciones que se encargan de políticas y servicios públicos, sobre todo, en la educación, salud, trabajo social y justicia, pero también en la planificación urbana y para el medio ambiente. Esta labor para impulsar una real voluntad política y la desestructuración y superación de los paradigmas paternalistas y patriarcales resulta determinante para el logro de la plena implementación, a nivel local, de los derechos de NNA, al igual que de la igualdad de género, que, de otra manera, quedarían un mero desafío sin convertirse en concreta prioridad de las Agendas políticas locales, para un desarrollo sostenible que, por su naturaleza, no excluye.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Annan, Kofi A. K. (1999). Foreword. En: Danieli Y., Stamatopoulou E., Dias C. J, (Eds.), *The Universal Declaration of Human Rights: Fifty years and beyond*, New York, U.S.A.: published for and on behalf of the United Nations by Baywood Publishing Company, Inc.

Aragón, Argan. (2014). *Migrations clandestines d'Amérique Centrale vers les Etats-Unis*, Paris, France: Presses Sorbonne Nouvelle.

Binazzi Daniel, Alice. (2016). Discriminación de género y trabajo doméstico. Una mirada antropológica para los derechos de niñas, niños y adolescentes”. En: Gervasi, Francesco (Coord.) *Diversidades: Perspectivas multidisciplinares para el estudio de la interculturalidad y el desarrollo social*, Universidad Autónoma de Coahuila, México: Ediciones del Laurel.

_____. (2014). Sexual exploitation of children and adolescents in travel and tourism. An anthropological perspective. En: “*Sexual tourism implicating children: prevention, protection, interdiction and care for victims*”, Sion, Suiza: International Institute for the Rights of the Child (IDE)/University Institute Kurt Bösch (IUKB).

_____. (2012). “Children’s rights e child protection. Il ruolo della ricerca internazionale per i diritti dei bambini”. En: Guetta, Silvia (Coord.) “*La voce della pace viene dal mare: Esperienze di cooperazione internazionale per la coesistenza fra culture, diritti e sviluppo umano*”, Roma, Italia: Aracne Editrice.

_____. (Mayo, 2011). La Convención sobre los Derechos del Niño, su Protocolo Facultativo OPSC y el marco legal para la prevención y la protección contra el creciente fenómeno transnacional de la explotación sexual de niños, niñas y adolescente. En IFEJANT, Instituto de Formación para Educadores de Jóvenes, Adolescentes y Niños Trabajadores, (Ed.) *Reflexiones y Avatares para la infancia en el siglo XXI*, Lima, Perú. Disponible en <http://ifejant.org.pe/Archivos/librocdensayos.pdf> y en: Save the Children Sweden Resource Centre on Child Rights and Child Protection, <http://resourcecentre.savethechildren.se/node/5237>

_____. (2011). *Children in the Dominican Republic: Sexual exploitation in travel and tourism. An anthropological perspective*, Stockholm, Suecia: Resource Centre on Child Rights and Child Protection, Save the Children Sweden. Disponible en <http://resourcecentre.savethechildren.se/content/library/documents/sexual-exploitation-children-and-adolescents-travel-and-tourism-dominican->

Busoni, Mila. (2000). *Genere, sesso, cultura: Uno sguardo antropologico*, Roma, Italia: Carocci.

Campani, Giovanna. (2000). *Genere, etnia e classe: Migrazioni al femminile tra esclusione e identità*, Pisa, Italia: ETS.

Carrino, Luciano. (2009). *Perlas y Piratas. Crítica de la cooperación al desarrollo*, Barcelona, España: Icaria Editorial.

CEPAL, Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, 25-28 de Octubre de 2016, Montevideo, Uruguay. Disponible en <https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/conferencia-regional-la-mujer-america-latina-caribe> .

Child Rights International Network (CRIN). (2015). *Protection of the Rights of the Child and 2030 Agenda for Sustainable Development*. Disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Children/2030/CRIN.pdf>

Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (UNCRC/CDN). (1989). Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005) y Programa de acción de Accra (2008). Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>.

Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas (DUDH). (1948). Disponible en <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Dottridge Mike. (2008). *Young people's voices on child trafficking: Experiences from South Eastern Europe*”, UNICEF Innocenti Working Paper, Florencia, Italia: UNICEF IRC.

Greene, Margaret y Lauro, Giovanna y Taylor, Alice. (Julio de 2015). *Sí, el matrimonio infantil también existe en Latinoamérica*, Disponible en <https://blogs.iadb.org/y-si-hablamos-de-igualdad/2015/07/09/si-el-matrimonio-infantil-tambien-existe-en-america-latina/>

Hodgkin, Rachel y Newell, Peter. (Junio 2002). *Implementation handbook for the Convention on the Rights of the Child*, New York-Geneva, Suiza: fully revised edition, UNICEF.

Monreal Gimeno, M^a Carmen y Martínez Ferrer, Belén. (2010). Esquemas de género y desigualdades sociales. En: Amador Muñoz L.V. y Monreal Gimeno M. C. (Coord.), *Intervención social y género*, Narcea: España.

Pinheiro, Paulo Sérgio y United Nations. (2006). *World report on violence against children: United Nations Secretary-General's global study on violence against children*, Geneva, Suiza: United Nations. Disponible en <http://www.unviolencestudy.org/>

Plan International República Dominicana. (Marzo de 2017). *Niñas esposadas. Caracterización del matrimonio forzado de niñas y adolescentes en las provincias de Azua, Barahona, Pedernales, Elías Piña y San Juan*, Planteamientos, nro. 2, República Dominicana: Autor.

PNUD/UNDP. (2015). *Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030*. Disponible en <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/post-2015-development-agenda/>.

Protocolo Facultativo a la CDN sobre los Derechos de los Niños involucrados en los conflictos armados (OPACCRC). (2002). Texto completo disponible en:

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPACCRC.aspx>

Protocolo Facultativo a la CDN sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (OPSC). (2002). Texto completo disponible en

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPSCCRC.aspx>

Protocolo Facultativo a la CDN relativo a un procedimiento de comunicaciones. (2011). Texto completo disponible en <http://treaties.un.org/doc/Treaties/2011/12/20111219%2003-15%20PM/CTC%204-11d.pdf>.

Santos Pais, Marta. (1999). *A vision for children: The Convention on the Rights of the Child*. En Danieli Y., Stamatopoulou E., Dias C.J. (Eds.), *The Universal Declaration of Human Rights: Fifty years and beyond*, New York, U.S.A.: published for and on behalf of the United Nations by Baywood Publishing Company, Inc.

Save the Children Sweden. (2010). *Child Protection Initiative. Building rights-based national child protection systems: a concept paper to support Save the Children's work*, Stockholm, Sweden: Author.

UNDP. (2005). *Lo sviluppo umano rapporto 2005. La cooperazione internazionale a un bivio*, Rosenberg & Sellier, Torino, Italia. Disponible en www.undp.org

UNICEF. (2012). *Estado Mundial de la Infancia 2012. Niñas y niños en un mundo urbano*, New York, U.S.A.: Author.

UNICEF. (April 2009). *Machel Study 10-Year Strategic Review: Children and conflict in a changing world*, New York: Autor.

UNICEF Office of Research. (2014). *The challenges of climate change; Children on the front line*, Florencia, Italia: Author. Disponible en https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/ccc_final_2014.pdf

United Nations Economic and Social Council (ECOSOC). (20 de mayo de 2008). *UNICEF Child Protection Strategy*, p.1, parr.1.2, New York, U.S.A.: Author.

United Nations General Assembly Official Records: 27th Special Session: Supplement 3. Document A/S-27/19/Rev.1. Disponible en: <http://www.unicef.org/specialsession/wffc/>.

United Nations General Assembly (U.N.G.A.). (Julio de 2002). *A World Fit for Children*. Texto completo del documento final. Disponible en: https://www.unicef.org/specialsession/docs_new/documents/wffc-en.pdf.

United Nations General Assembly (U.N.G.A.) Human Rights Council. (19 de Diciembre de 2014). *Towards better investments in the rights of the child*, A/HRC/28/33, New York, U.S.A.: Author.