

CUADERNO 08

El itinerario de la
Convención Internacional
de los Derechos del Niño
en los sistemas jurídicos y
políticos de los países
latinoamericanos

Camille Roger
Ximena Hernández
Vanesa D'Alessandre
Yamila Sánchez

ISSN 1999-6179 / Febrero 2015



Organización
de Estados
Iberoamericanos
OEA



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

SITEAL
SISTEMA DE INFORMACION DE TENDENCIAS
EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA

SIPI



Fundación **ARCOR**



unicef

EL ITINERARIO DE LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS DEL NIÑO EN LOS SISTEMAS JURÍDICOS Y POLÍTICOS DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS¹

INTRODUCCIÓN

La CIDN es el tratado internacional al que más países han adherido. Hasta el momento, 193 países, incluidos los 19 latinoamericanos, lo han ratificado. Es el primer instrumento específico que insta a los niños como titulares de derechos. Esto implicó una vigorización de los derechos humanos de los niños, dado que se les reconocen todos los derechos de los adultos y subraya aquellos que se desprenden de su especial condición de seres humanos que, por no haber alcanzado el pleno desarrollo físico y mental, requieren de protección especial. Es el primer tratado vinculante a nivel internacional que reúne en un único texto sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales.

Como todos los tratados sobre derechos humanos, el texto de la CIDN se fundamenta en tres grandes principios: los derechos son **universales**, es decir que conciernen a todos los niños y niñas; son **indivisibles**, dado que la CIDN no jerarquiza los derechos que contiene, y, estrechamente vinculado con lo anterior, son **interdependientes**. En otras palabras, no hay primacía de un derecho sobre los demás por cuanto el cumplimiento de cada uno depende de la garantía efectiva del resto.

A estas nociones compartidas con el conjunto de tratados de derechos humanos, se le suman cuatro principios específicos de la CIDN: el **interés superior del niño**, el **derecho a la no-discriminación**, el **derecho a la vida, la sobrevivencia y el desarrollo** y finalmente, el derecho a la **libertad de expresión y ser escuchado**. En efecto, el Comité de los derechos del niño otorgó mayor relevancia al contenido de los artículos 2, 3, 6 y 12² que contienen estas nociones, posicionándolas como “principios generales”. De este modo, estos artículos constituyen derechos en sí mismos, y a la vez se instauran como guía para la interpretación y respeto de todos los demás derechos presentes en la Convención.

Para avanzar en su implementación es imprescindible que la CIDN haga resonancia en los Estados ratificantes a través de **cambios legislativos, institucionales y mediante el diseño de políticas públicas** conformes al espíritu del texto. Dicho en otros términos, la firma y la ratificación por parte de un Estado es el primer paso de un largo y lento proceso de adecuación de los instrumentos jurídicos y políticos al

¹ Este cuaderno del SIPI fue elaborado a partir de la serie de datos destacados “Itinerarios” publicados en 2013.

² Véase la Observación General N°5 (2003): Medidas Generales de aplicación de la Convención sobre los derechos del niño, en la cual el Comité reconoce explícitamente los artículos mencionados como principios generales (punto 12), donde el Comité de Derechos del Niño nombra explícitamente estos artículos.

nuevo marco conceptual, sensible al contexto político, social, económico y cultural particular de cada uno de los estados.

Este cuaderno se propone recorrer a grandes trazos los itinerarios realizados por los países latinoamericanos desde la firma de la CIDN, dando cuenta de los modos en que los compromisos asumidos con la comunidad internacional permearon en el marco normativo y en el ciclo de las políticas públicas orientadas a la primera infancia de cada uno de ellos.

EL COMPROMISO DE LOS ESTADOS

En el marco del derecho internacional, *la firma de una Convención constituye una declaración de principios* a través de la cual los Estados asumen el compromiso y la voluntad de desarrollar acciones concretas para transformar una situación en el sentido que establece el acuerdo. De este modo, cuando un Estado firma la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño la instaure dentro de su país como un *instrumento jurídico en el que se fijan los principios de un nuevo pacto entre el mundo adulto y la infancia*. La ratificación de la CIDN es el momento en que el Estado establece un *lazo jurídicamente vinculante* – impone una obligación efectiva a quienes están sujetos a su régimen– con el tratado internacional. Es sólo el punto de partida, sin embargo, la instancia de ratificación implica un compromiso fuerte por parte del Estado por crear las condiciones necesarias dentro de cada país para el cumplimiento efectivo de los derechos establecidos en la Convención.

El rango que el país decide otorgar a la CIDN es sustantivo debido a la consecuencia jurídica que implica dentro de su sistema jurídico. El valor jurídico de la CIDN está dado por su posición respecto a la Constitución Nacional, ya que el texto constitucional es la ley suprema de un país. Allí se establecen los fundamentos de convivencia civil y actuación de los poderes públicos con el fin de garantizar los derechos de los ciudadanos. El carácter fundamental de la Constitución se sostiene en que sus mandatos quedan fuera de las discrecionalidades partidarias, su texto no puede ser alterado, ni modificado por los poderes públicos en su actuación ordinaria. Por el contrario, sus principios se instauran como orientadores y en virtud de ello, a la vez que potencia, limita el ejercicio de las funciones de los poderes públicos. Todo el entramado normativo que rige a un país debe encontrarse estrictamente armonizado con los principios constitucionales.

El mayor rango jurídico que puede otorgarle un país a la CIDN es el *supraconstitucional*. En estos casos, el tratado internacional se antepone a la ley suprema. Le sigue el rango constitucional, a través del cual la Convención tiene igual primacía que el texto constitucional. Si la CIDN tiene rango *supralegal*, su texto prevalece cuando una ley del ordenamiento jurídico interno entra en contradicción

con sus principios. Por el contrario, si la CIDN tiene rango *legal* ésta adquiere el mismo valor jurídico que cualquier otra ley ordinaria.

La Tabla 1 recapitula el rango otorgado a la CIDN por país. En América latina, solo Guatemala posiciona a la CIDN en rango supraconstitucional. Argentina, República Dominicana y Venezuela le han otorgado rango constitucional, mientras que Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras y Paraguay, posicionan al texto de la Convención como supralegal. Por último se encuentra el grupo de países que le ha dado a la CIDN rango legal, conformado por Chile, Cuba, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay.

Tabla 1: Rango jurídico otorgado a la CIDN, año de sanción de las leyes y Códigos de infancia, y Ley o Código de infancia América latina, 19 países

País	Rango jurídico dado a CIDN	Leyes y Códigos de Infancia y su fecha de sanción
Argentina	Constitucional	Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Ley N° 26.061 (2005)
Bolivia (EP)	Supralegal	Código Niño, Niña y Adolescente. Ley N° 2.026 (1999)
Brasil	Supralegal	Estatuto del Niño y del Adolescente. Ley N° 8.069 (1990)
Chile	Legal	<i>Proyecto de ley</i>
Colombia	Supralegal	Código de la Infancia y Adolescencia. Ley N° 1.098 (2006)
Costa Rica	Supralegal	Código de Niñez y Adolescencia. Ley N° 7.739 (1998)
Cuba (a)	Legal	Código de la Niñez y la Juventud. Ley N° 16 (1978)
Ecuador	Supralegal	Código de la Niñez y Adolescencia. Ley N° 2002-100 (2002)
El Salvador	Supralegal	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA). Decreto Legislativo N° 839 (2009)
Guatemala	Supracostitucional	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (PINA) Decreto N° 27 (2003)
Honduras	Supralegal	Código de la Niñez y Adolescencia. Decreto N° 73 (1996)
México	Legal	Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2000)
Nicaragua	Legal	Código de la Niñez y Adolescencia. Ley N° 287 (1998)
Panamá(a)	Legal	<i>Proyecto de ley</i>
Paraguay	Supralegal	Código de la Niñez y Adolescencia. Ley N° 1.680 (2001)
Perú	Legal	Código de los Niños y Adolescentes. Ley N° 27.337 (2000)
República Dominicana	Constitucional	Código para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Ley N° 136 (2003)
Uruguay	Legal	Código de la Niñez y Adolescencia. Ley N° 17.823 (2004)
Venezuela (RB)	Constitucional	Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNNA) - G.O. N° 5.859 (2007)

(a) Luego de implementar su reforma constitucional de 1994, Panamá dicta la Ley N°3 de "Código de Familia", que reúne bajo una estructura legal única las instituciones principales del derecho civil de familia y las normas de protección integral del "menor" y la familia. No obstante, la familia y no los niños son los titulares de derecho de esta ley y no deja atrás la doctrina de la situación irregular y la tutelaridad. Por este motivo, para la elaboración de este documento, no se la considera como una Ley o Código de Infancia en armonía con los principios de la CIDN. En contraste, en Cuba la Ley N° 16 de "Código de la Niñez y la Juventud" ha sido sancionada 12 años antes de firmada la Convención, su texto refleja los principios fundamentales de la CIDN. Fuente: Sistema de Información sobre Primera Infancia (SIPI) disponible en <http://www.sipi.siteal.org>

NUEVAS LEYES Y CÓDIGOS DE LA INFANCIA

La adopción de la CIDN como marco regulador de la relación entre el Estado y la infancia trae aparejada su progresiva incorporación al ordenamiento jurídico de cada país. Las *leyes de protección integral o códigos de la infancia* regulan en cada país al conjunto de normativas que afectan a los titulares de derechos que establece la CIDN. Su promulgación constituye un *avance significativo hacia la construcción de un Sistema de Protección de los Derechos*. No se trata ya de adherir al texto de la Convención sino de interpretarlo con el propósito de crear los procedimientos, asignar recursos, establecer reglas internas, y crear la institucionalidad adecuada para dar cumplimiento a los derechos de los niños en cada uno de los países.

Al enfocar en la fecha de promulgación de las nuevas leyes de infancia por parte de los Estados latinoamericanos (Tabla 1), se observa que transcurrió un tiempo considerable entre la ratificación o adhesión de la Convención y la entrada en vigor de los nuevos códigos internos. Este proceso se acelera a partir de los últimos años de la década del '90 y principios de los 2000. Este cambio obedeció en gran medida a la a las acciones llevadas adelante por las organizaciones de la sociedad civil y algunos organismos internacionales particularmente comprometidos con la implementación de la CIDN. Además, es importante considerar el doble y paradójico movimiento histórico en que se enmarca la adopción de la Convención. A la vez que el resultado del lento proceso de retorno a la democracia su firma coincidió con el inicio de la retirada del Estado de su función social.

En este contexto particularmente complejo, se desarrolló una estrategia de promoción de los derechos del niño mediante la celebración de dos cursos. Por un lado, en 1999, el tradicional curso interamericano de derechos humanos organizado por el Instituto de Derechos Humanos (IIDH) de Costa Rica vinculó por primera vez los derechos humanos con la infancia³. Poco después, UNICEF apoyó una formación centrada en temas de protección de derechos humanos de la niñez⁴.

Por su parte, un acontecimiento bisagra en la relación del Estado con la infancia fue la sentencia de la Corte Interamericana de DDHH sobre el caso “Niños de la Calle” Villagrán Morales y otros vs Guatemala⁵. Esta fue la primera vez que la Corte

³ En el marco de su mandato en materia de educación en derechos humanos, el IIDH dispensa, desde 1983, un curso anual en la materia. Más información puede consultarse en https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenido=760c3733-8e63-46ae-9751-5aaa31629e40&Portal=IIDH

⁴ Beloff, Mary, (2008). *Fortalezas y debilidades del litigio estratégico para el fortalecimiento de los estándares internacionales y regionales de protección a la niñez en América latina*. Más información puede consultarse en http://observatoriojovenes.com.ar/nueva/wp-content/uploads/Obs_Fortalezas-y-debilidades_-Mary-Beloff.pdf y Pauli Davila, Luis M. Naya (2011). *Derechos de la infancia y educación inclusiva en América latina*. Buenos Aires: Granica, pp. 152-154.

Interamericana falló en un caso por violación de los derechos de los niños. En junio de 1990 cinco niños que vivían en la calle de la ciudad de Guatemala fueron secuestrados, torturados y asesinados por fuerzas de seguridad estatales. Luego de más de dos años de intentos fallidos por llevar el caso a juicio en Guatemala, la denuncia fue presentada formalmente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y Casa Alianza. Posteriormente fue presentado ante la Corte Interamericana por la CIDH. En 1999 la Corte decide por unanimidad declarar responsable al Estado de Guatemala, por violar derechos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), específicamente el derecho a la vida, la integridad física, libertad personal, garantías judiciales, protección judicial y los derechos del niño. El 26 de mayo del 2001, la Corte ordenó al Estado de Guatemala que además de compensar económicamente a las familias y sancionar a los culpables, adecuara su legislación doméstica al artículo 19 de la Convención Americana. El Estado de Guatemala adoptó estas medidas en los meses siguientes. El Código de los Menores, vigente desde 1979, fue abolido en forma inmediata pero fue necesaria la movilización de la sociedad civil para que finalmente cuatro años después del fallo, el 4 de junio del 2003, entrara en vigor la Ley de Protección Integral de Niños y Personas Jóvenes⁶. Este fallo emblemático puso en relieve la necesidad de redefinir la relación del Estado con la infancia, y la relevancia de introducir como marco rector a la CIDN. A partir de entonces, se dinamizó el proceso de adecuación normativa a los principios de la CIDN en prácticamente todos los países que aún no lo habían iniciado.

Brasil, Chile y Panamá son casos excepcionales. Brasil sancionó la nueva ley junto con la firma y ratificación de la CIDN. Chile y Panamá se ubican en el extremo opuesto, dado que aún hoy no cuentan con Leyes de Protección Integral de los derechos del niño. El Caso de Chile es paradójico ya que si bien no ha sancionado una Ley de Protección Integral de Derechos en la que se consagre el paradigma de la CIDN, es uno de los países que más ha avanzado en la conformación de un Sistema de Protección Integral de la Primera Infancia, a través de “Chile Crece Contigo”, en vigencia desde el año 2006. De hecho, posteriormente al lanzamiento del conjunto de las políticas que conforman el “Chile Crece Contigo”, se creó una ley que institucionaliza el sistema a posteriori, define las instituciones partes y a cargo del desarrollo de las acciones propias a esta política. En un contexto de intensa movilización y debate alrededor de la infancia dinamizado por el desarrollo del “Chile

⁵ Véase también el periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Infancia que dio lugar a la publicación del documento “Un mundo apropiado para los Niños” (2002).

⁶ Véase: Instituto Interamericano del Niño (IIN) (2002). *La planificación de políticas de Infancia en América latina. Hacia un Sistema de Protección Integral y una Perspectiva de Derechos*. Montevideo.

Crece Contigo”, el gobierno presentó, el 30 de abril de 2013, un proyecto de Ley de Protección Integral de la Infancia y Adolescencia, actualmente en estudio por las organizaciones de la sociedad civil⁷.

En Panamá, el Gobierno integró en 2005 una comisión para la elaboración de una propuesta de ley de protección integral de la niñez y adolescencia, mediante un proceso multisectorial que incluyó la participación de la sociedad civil y de los organismos internacionales⁸. Paralelamente se elaboró una propuesta para conformar el Sistema de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia. En noviembre del 2007, el Ministerio de Desarrollo Social presentó un proyecto de Ley ante la Asamblea Nacional⁹. Si bien esta iniciativa fue el fruto de un intenso debate multisectorial, no ha logrado hasta el momento el apoyo del órgano legislativo.

Contenido de las nuevas normativas: la adopción de los principios que guían la CIDN

Luego de haber observado el proceso de adecuación de los sistemas jurídicos nacionales desencadenado por la firma y ratificación de la CIDN, en este apartado se propone ilustrar en qué medida las nuevas leyes o códigos de infancia se inspiraron en el texto de la Convención.

El **interés superior del niño** constituye la esencia de la CIDN. El artículo 3 de la CIDN, párrafo 1, establece que una consideración primordial de los Estados en todas las medidas concernientes a los niños será su “interés superior”. La Convención y sus protocolos facultativos proporcionan el marco para evaluar y determinar el interés superior del niño. Dada su relevancia, el Comité Internacional de los Derechos del Niño ha dedicado su Observación General N°14 a su aclaración. La obligación de que el interés superior del niño sea una consideración primordial es especialmente importante cuando los Estados sopesan prioridades que se contraponen, como las consideraciones económicas a corto plazo y las decisiones de desarrollo a largo plazo. Por lo tanto, los Estados deben estar en condiciones de demostrar cómo se ha respetado el principio del interés superior del niño en la adopción de decisiones y cómo se han valorados sus intereses frente a otras consideraciones¹⁰.

⁷ Más información puede consultarse en http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9315&prmBL=8911-18 y <http://www.achmu.cl/2013/05/03/gobierno-presenta-al-congreso-proyecto-de-ley-de-proteccion-integral-de-la-infancia-y-adolescencia/>

⁸ Más información puede consultarse en http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.PAN.3-4_sp.pdf

⁹ El Proyecto de ley se encuentra disponible en: <http://www.idemipanamama.org/especiales/docs/ley.pdf>

¹⁰ Véase la Observación General N°14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración fundamental y el Cuaderno del SIPI *El interés superior del niño. Interpretaciones y experiencias latinoamericanas, 2014*, disponible en http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_publicacion/sipi_cuaderno_05_interes_superior_nino.pdf.

El **derecho a la no discriminación** refleja un pilar fundamental de la filosofía de los tratados internacionales de derechos humanos. El artículo 2 de la Convención exige que los Estados respeten y garanticen los derechos de cada niño sujeto a su jurisdicción "sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales".

El **derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo**, descrito en el artículo 6 de la Convención establece que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida y que los Estados deben garantizar su supervivencia y su desarrollo. La Convención va más allá del derecho a la vida tal como lo expresan otros tratados para adoptar una visión a largo plazo que contemple el desarrollo de los niños en su sentido más amplio. Resulta importante destacar el peculiar significado que toma este principio para la Primera Infancia. Los primeros años son decisivos en la vida de las personas, en la medida en que corresponden a un periodo de cambios madurativos muy acelerados, profundos y complejos (SITEAL, 2009). En otras palabras, es en ese momento que se forman las bases de la salud física y mental, de la seguridad emocional, de la identidad cultural y personal y del desarrollo de las aptitudes de los niños. Por un lado, está consensuado que el cuidado físico y afectivo repercute en forma decisiva y duradera a lo largo de la vida; por otro lado, cuando nacen, los niños cuentan con los mínimos recursos para sobrevivir.

Esta vulnerabilidad intrínseca tiene como contraparte la dependencia hacia los cuidados de los adultos. En consecuencia, el goce de los derechos resulta ser la clara expresión del nivel de bienestar que caracteriza el ámbito familiar. Por lo anterior, el Comité considera como preocupación central la lucha contra la malnutrición y las enfermedades prevenibles, e insta a los Estados que adopten "todas las medidas posibles para mejorar la atención perinatal para madres y lactantes, reducir la mortalidad infantil y en la niñez, y crear las condiciones que promuevan el bienestar de todos los niños durante esta fase esencial de su vida"¹¹.

El **derecho a la libertad de expresión y ser escuchado**. Como lo estipula el Comité, este principio "pone de relieve la función del niño como participante activo en la promoción, la protección y vigilancia de sus derechos"¹². El Comité dedica su Observación general N°12 (2009) a este principio y afirma que se trata de una disposición sin precedentes en un tratado de derechos humanos. Si bien carece de la plena autonomía del adulto, la Convención, particularmente en su artículo 12, establece el derecho de todo niño a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afecten, y en consecuencia establece que esas opiniones se tengan

¹¹ Véase la Observación general N°7 (2005) "Realización de los derechos del niño en la Primera Infancia".

¹² Observación general N° 14 (2003), punto 12.

debidamente en cuenta en función de la edad y madurez del niño. Lo último permite insistir, como lo hizo el Comité en 2005, sobre la aplicabilidad de este principio fundamental en la Primera Infancia. Si bien los niños pequeños aún no utilizan el lenguaje escrito y en forma limitada utilizan el lenguaje hablado “los niños pequeños pueden hacer elecciones y comunicar sus sentimientos, ideas y deseos de múltiples formas”¹³. Por ello, se debe favorecer su participación, tomando en cuenta “su interés superior” y su “derecho a ser protegido de experiencias nocivas”.

Al representar la guía para la interpretación y respeto de todos los derechos de la CIDN, los principios generales deben conformar la base de todas las decisiones y actos del Estado vinculados con la infancia. Un primer paso hacia su aplicación es su mención explícita en las leyes o códigos que regulan la protección de los derechos de la infancia en los distintos países.

Integración de los principios de la CIDN en las Leyes o Códigos de infancia

En la tabla que se presenta a continuación se destacan los artículos en las leyes o códigos de infancia que hacen referencia explícita a los principios generales de la CIDN. No obstante, se debe señalar que el hecho de que estos principios no se expliciten en el texto de las leyes o códigos de infancia, no significa necesariamente que hayan sido omitidos en el país, dado que pueden estar presentes en otras legislaciones que no fueron consideradas durante la elaboración de este informe.

¹³ Véase la Observación general N°7 (2005) “Realización de los derechos del niño en la Primera Infancia”.

Tabla 2: Referencia a los principios generales de la CIDN en las leyes o Códigos de infancia. América latina, 19 países

PAÍSES	Interés Superior el Niño	No-Discriminación	Libertad de expresión y ser escuchado	Derecho a la Vida Supervivencia y Desarrollo
Argentina	Arts. 1, 3, 5, 11	Arts. 28, 66	Arts. 2, 3.b, 24	Art. 8
Bolivia (EP)	Art. 6	Arts. 3, 105 Párr. 2, 113	Arts. 49, 67, 101 núm 1, 103	Art. 13 (Libro I, Título I, capítulo único)
Brasil	-	Arts. 5, 16.v, 20	Arts. 16. II, 28 Párr. 1, 168	Art. 7
Chile	-	-	-	-
Costa Rica	Arts. 5,119,128,	Arts. 69, 41	Art. 105	Art. 12
Colombia	Arts. 6, 7, 8, 9, 46 núm 6, 49, 137 Párr.2, 140 Párr.2, 192, 203 núm 1	Arts. 1, 47 núm 5	Art. 26	Art. 17
Cuba	-	Arts. 3 (último Inciso), 9	-	-
El Salvador	Art. 12	Art. 11	Arts. 93, 94	Art. 16 (Título I Capítulo I)
Ecuador	Art. 11	Art. 6	Arts.59 y 60	Art. 20
Guatemala	Arts. 5, 97.b, 151	Art. 10	-	Art. 9
Honduras	-	-	Arts.11, 28 literal c)	Arts. 11, 12
México	Arts. 3.A, 4	Arts. 3.B, 16, 30	Arts. 38, 40 y 41	Art. 15
Nicaragua	Arts. 9, 10, 23 inc.2, 83, 89.	Art. 5.	Arts. 15.literal a), 16, 17	12
Panamá	Art. 324, 326, 403,	Art. 569	Art. 489 num.10	-
Paraguay	Art.3, 79, 162, 175. Literal f), 245 núm 3 literal e)	-	Art. 167	-
República Dominicana	Principio V. Libro Primero, Título I), Arts. 8, 59, 78, 84, 87 Párr., 88, 102, 108, 112, 135 Literal c), 144, 203, etc.	Principio IV. Libro Primero, Título I	Arts.16, 17, 85,97, 126,471	Art. 3
Perú	Art. 9 (Título preliminar)	Art. 3 (Preliminar)	Arts. 9, 10 (libro I)	Art. 1, 3 (libro I)
Uruguay	Arts. 6, 14	Art. 18 Literal A)	Arts. 8, 16 Literal c)	Art. 9
Venezuela (RB)	Art. 4.A, 8	Art. 3	Art. 67, 80	Art. 15

Fuente: Elaboración propia en base a Leyes y Códigos de Infancia de cada país.

Una primera lectura de la información que se presenta en la Tabla 2, indica que **la gran mayoría de países de la región hace referencia explícita a los cuatro principios generales.**

En el caso de **Chile** los principios generales de la CIDN no están presentes en su ordenamiento jurídico dado que aún no se ha promulgado una ley específica de protección integral de la infancia. Por otra parte **Brasil y Honduras** omiten el principio del Interés Superior del Niño en sus respectivos códigos de infancia. Asimismo, Honduras al igual que Paraguay sólo retoman dos de los cuatro principios

de la CIDN y ambos omiten el Principio de no-discriminación. *Paraguay* al igual que *Panamá* no hace mención al derecho a la vida y la supervivencia. En el caso de Panamá esto obedece a que este país no cuenta con una ley específica que regule la relación del Estado con la infancia, sino un código de familia.

Los cuatro principios generales de la CIDN constituyen los pilares del paradigma, pero entre ellos, el interés superior del niño tiene cierta primacía, en tanto es considerado como la columna vertebral de la Convención. En estas leyes o códigos el interés superior del niño aparece como principio rector o como parte del articulado, excepto en los casos de Brasil, Cuba y Honduras. A continuación y a modo de ejemplo, se presenta la forma en que este aspecto se refleja en la normativa de algunos de los países de la región:

República Dominicana desarrolla los cuatro principios generales al inicio del texto de su código de infancia, pero pondera al interés superior del niño sobre el resto cuando insta al Estado a tomar este principio en cuenta en cada decisión que involucre los derechos y garantías de los niños y adolescentes: “El principio del interés superior del niño, niña o adolescente debe tomarse en cuenta siempre en la interpretación y aplicación de este Código y es de obligatorio cumplimiento en todas las decisiones que les sean concernientes” (Principio V del Código de Infancia de la República Dominicana).

Por su parte, *Uruguay* contempla este principio como criterio específico en la aplicación de su normativa, y lo señala en su artículo 6: “Para la interpretación e integración de este Código se deberá tener en cuenta el interés superior del niño y adolescente, que consiste en el reconocimiento y respeto de los derechos inherentes a su calidad de persona humana. En consecuencia, este principio no se podrá invocar para menoscabo de tales derechos”.

Finalmente, *Venezuela* al igual que República Dominicana y Uruguay lo jerarquiza como criterio de interpretación y aplicación, además de darle carácter mandatorio al momento de hacer valer un derecho reconocido: “El Interés Superior de los Niños, Niñas y Adolescentes es un principio de interpretación y aplicación de esta Ley, el cual es de obligatorio cumplimiento en la toma de todas las decisiones concernientes a los niños, niñas y adolescentes. Este principio está dirigido a asegurar el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, así como el disfrute pleno y efectivo de sus derechos y garantías”.

La importancia que le otorga un país al interés superior del niño no depende solamente de su mención explícita en la ley o en el código de infancia. El rango otorgado a la CIDN en la jerarquía jurídica del país es un parámetro clave de análisis

que nos conduce a contemplar 4 tipos de situaciones, en función del énfasis dado a este principio rector¹⁴:

- Algunos países de la región, además de instituir el interés superior del niño como principio en sus leyes y códigos de la infancia y la adolescencia, han establecido dentro de sus textos constitucionales el interés superior del niño como criterio supremo de protección de los derechos de la infancia, reforzando de esta manera su relevancia jurídica para la toma de decisiones que afecten los intereses de las personas menores de edad. *Es el caso de Bolivia, Ecuador, México, República Dominicana y Venezuela.*
- Por otro lado, la armonización de los tratados internacionales de derechos humanos en la legislación jurídica interna puede darse por “remisión expresa”. Esto significa que la norma constitucional establece la obligación de aplicar la norma internacional en el ámbito interno con rango constitucional. Otro procedimiento orientado en el mismo sentido es la adopción del “bloque de constitucionalidad”. El bloque de constitucionalidad constituye una unidad jurídica compuesta por “normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional” (Corte Constitucional de Colombia). Entre los países que han adoptado esta modalidad, la CIDN –en tanto parte de la carta internacional de derechos humanos– adquiere rango constitucional. Sin embargo, en el texto constitucional no se hace mención explícita al interés superior del niño. *Este caso concierne a Argentina, Colombia y Guatemala.*
- El tercer caso concierne a países que han adoptado el interés superior del niño en sus leyes y códigos de la infancia y la adolescencia, otorgando entidad supra-legal a los tratados, convenios y acuerdos internacionales ratificados, pero sin reconocerles rango constitucional. *Se encuentran en esta situación Costa Rica, El Salvador y Paraguay.*
- Finalmente, se registra la existencia de un grupo de países en los que el interés superior del niño aparece reflejado exclusivamente en sus leyes internas. *Estos países son Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay.*

¹⁴ Para más información sobre los países, véase el cuaderno del SIPI: “El interés superior del niño. Interpretaciones y experiencias latinoamericanas.” Marzo 2014, pp. 10-17 Disponible en:

http://sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_publicacion/sipi_cuaderno_05_interes_superior_nino.pdf

En definitiva, poner en relieve a los principios generales de la CIDN en las leyes y códigos de infancia permite aproximarse al modo en que los Estados dan relevancia a la CIDN durante el proceso de construcción de lazo con los niños orientado a garantizar sus derechos. En este sentido, es evidente que el paradigma de derechos que promueve la CIDN fue reconocido por los países como fuente de inspiración para refundar su vínculo con la infancia. Sin embargo, este constituye tan solo un paso hacia el cumplimiento efectivo de los derechos de los niños.

Otra señal de la conformación de las normativas al texto de la Convención es la adopción de reformas institucionales para adecuarse a la institucionalidad que promueve la CIDN.

LA CONFORMACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS

Otra señal fuerte de la adecuación de la nueva normativa a la CIDN es la promoción por ley de un entramado institucional conforme al nuevo paradigma. Si bien la CIDN no determina en forma explícita qué forma debe tomar la institucionalidad a cargo de garantizar el goce de los derechos del niño, varios documentos constituyen orientaciones claves al respecto.

En la *Observación General N°5 “Medidas Generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño”* el Comité Internacional sobre los Derechos del Niño señala que “la aplicación efectiva de la Convención exige una coordinación intersectorial visible para reconocer y realizar los derechos del niño en toda la administración pública, entre los diferentes niveles de la administración y entre la administración y la sociedad civil, incluidos especialmente los propios niños y jóvenes (Art. 27)” y “la administración pública, en su conjunto y en todos sus niveles, si se quiere que promueva y respete los derechos del niño, debe trabajar sobre la base de una estrategia nacional unificadora, amplia, fundada en los derechos y basada en la Convención (Art. 28)”¹⁵.

Por su parte, el Instituto Interamericano del Niño define al *Sistema de Protección Integral* como un diseño organizacional y operativo concebido para la implementación de las políticas públicas de infancia y adolescencia, basado en los principios de la CIDN. Es “el conjunto de órganos, entidades, mecanismos e instancias a nivel nacional, regional y local orientados a respetar, promover, proteger, restituir y restablecer los derechos de los niños y niñas y reparar el daño ante la vulneración de los mismos establecidos por la legislaciones nacionales de infancia”.

¹⁵ Véase también el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre infancia que dio lugar a la publicación del documento “Un mundo apropiado para los niños” (2002).

El objetivo del sistema es “estructurar y sistematizar el relacionamiento entre todos los actores a los efectos de dar efectividad a los derechos reconocidos en la CDN”¹⁶.

Sumado a lo anterior, en la *XII Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de Infancia y Adolescencia realizada en Buenos Aires en el año 2010* se precisó que “los sistemas de protección integral de la infancia y la adolescencia requieren de una institucionalidad fuertemente articulada y coordinada por entes suficientemente facultados, y de presupuestos públicos que contemplen una inversión en la niñez que de manera efectiva y plena garantice sus derechos”.

De los señalamientos destacados se desprende que existe un consenso generalizado en torno a la idea de que *el goce universal de los derechos de los niños es el resultado de una estrategia global de protección de la infancia, la cual se plasma en un Sistema de Protección Integral de Derechos*. Este Sistema establece lazos fuertes con el entorno en que se desarrollan los niños, particularmente las familias, la comunidad, y las instituciones encargadas de su bienestar como los servicios educativos y de salud.

Su funcionamiento depende de la creación de mecanismos de coordinación entre todos estos actores, y su condición de posibilidad es la adopción de una perspectiva de largo plazo que desplace paulatinamente la necesidad de respuestas paliativas focalizadas y favorezcan la integración, articulación, seguimiento y mejoramiento permanente de las políticas orientadas a la infancia.

En dicho contexto, nos interesa identificar, a través de la revisión de las leyes de protección integral y de los códigos de la infancia, el modo en que los Estados de la región definieron el marco institucional para dar cumplimiento a la CIDN.

¹⁶ Véase: Instituto Interamericano del Niño (IIN) (2002). *La Planificación de Políticas de Infancia en América latina. Hacia un Sistema de Protección Integral y una Perspectiva de Derechos*. Montevideo.

Tabla 3: Sistema de protección de derechos de la infancia en la normativa

País	Normativa de referencia
ARGENTINA	Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Ley N° 26.061/2005). La ley crea un "sistema de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes". Véase: Título III (art 32); Título IV (art. 42 y 48).
CHILE (a)	Chile Crece Contigo (Ley N° 20.379 /2009). La ley tiene como objeto institucionalizar el Subsistema de Protección Integral a la Infancia "Chile Crece Contigo" ¹⁷ .
COLOMBIA	Código de Infancia y Adolescencia (Ley n°1098/2006). La ley crea el "Sistema nacional de bienestar familiar y políticas públicas". Véase el libro III.
COSTA RICA	Código de Niñez y Adolescencia (Ley N° 7.739/1998). Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia. Véase Art 7; Título IV, Capítulo 1.
ECUADOR	Código de la Niñez y Adolescencia (2002). La ley crea un "Sistema Nacional descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia". Véase el libro tercero.
EL SALVADOR	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA) (Decreto Legislativo N° 839/2009). La ley crea un Sistema de protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Véase: Art 1 y Libro II.
PARAGUAY	Código de la Niñez y Adolescencia (Ley N° 1.680/2001). El código establece el "Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral a la Niñez y Adolescencia". Véase el Art. 37.
PERÚ	Código de los Niños y Adolescentes (Ley N° 27.337/2000). El código define el "Sistema nacional de atención integral al niño y al adolescente" Véase libro II, capítulo 1.
REPÚBLICA DOMINICANA	Código para la Protección de los Derechos de los Niños y Adolescentes (Ley N° 136/2003). El artículo 51 define al Sistema Nacional de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Véase Libro I, título III.
VENEZUELA (RB)	Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNNA) (Ley N° 5.859, 2007). La ley define la conformación de un Sistema Rector Nacional para la Protección integral de Niñas, niños y Adolescente. Véase Título III, capítulo 1.

Fuente: Leyes y Códigos de Infancia disponibles en el Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América latina (SIPI) <http://www.sipi.siteal.org> (a) En el caso de Chile, ya que no cuenta con una ley o un código de infancia, se analiza la ley sancionada en 2009 que tiene como objetivo institucionalizar el sistema de protección Chile crece contigo conformado en 2006.

De la información analizada se desprende que en diez de los diecinueve países considerados, se explicita en la normativa un marco institucional específico para encauzar las intervenciones orientadas a la infancia. Independientemente de las particularidades que adopta el Sistema de Protección Integral de Derechos en cada

¹⁷ En el caso de Chile, la ley que crea el subsistema de Protección Integral no corresponde a una ley de protección integral como en los demás casos. El sistema de protección integral que construye Chile emana de una política pública (Chile Crece Contigo, 2006) que más adelante se convirtió en una ley específica.

país, es para destacar que en muchos casos los Sistemas de Protección Integral contemplan el establecimiento de una institución de planificación dependiente de algún ministerio en particular y un órgano deliberativo a través del cual se expresa la voluntad de cooperación y trabajo intersectorial. Asimismo, se promueve la penetración territorial del Sistema de Protección Integral a través de la creación de organismos descentralizados con el fin de adaptar las políticas nacionales a las realidades locales.

Ahora bien, ¿cómo se conforma el sistema de protección integral de estos 10 países? La tabla siguiente sintetiza las principales instituciones del sistema, a nivel nacional y descentralizado.

Tabla 4: Órganos rectores del Sistema de Protección Integral

	Órgano de planificación	Órgano deliberativo	Niveles de descentralización
ARGENTINA	Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF)	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales	Federal: Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia Provincial (de acorde a las instituciones de cada provincia)
CHILE	Ministerio de planificación; Servicio Nacional de Menores		Oficinas de Protección de Derechos (OPD)
COLOMBIA	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)		Sedes regionales del ICBF Defensorías de Familia; Comisarías de Familia
COSTA RICA	El Patronato Nacional de la Infancia (PANI)	Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia	Regional: direcciones regionales dependientes del Patronato Local: Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia
ECUADOR	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia		Cantonal: Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia; Juntas Cantonales de Protección de Derechos
EL SALVADOR	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia	Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia	Comités Locales de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia; Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia
PARAGUAY	Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia	Departamental: Consejos Departamentales de la Niñez y la Adolescencia, Local: Consejos Municipales de la Niñez y Adolescencia
PERÚ	Ministerio de la Mujer y de Desarrollo Social (MIMDES) ¹⁸		Local: Defensorías del Niño y del Adolescente
REPÚBLICA DOMINICANA	Consejo Nacional para la Niñez y Adolescencia (CONANI)		Local: Consejos Municipales para la Niñez y Adolescencia; Juntas locales de protección y restitución de derechos
VENEZUELA (RB)	Instituto autónomo Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (adscrito al Ministerio del poder popular)		Local: Consejos Municipales de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes; Consejos de Protección del Niño y del Adolescente

Fuente: Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América latina (SIPI) <http://www.sipi.siteal.org>

¹⁸ La ley indica que el Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH), el cual fue reemplazado por el Ministerio de la Mujer y de Desarrollo Social (MIMDES).

Del análisis de los avances realizados en estos países se desprenden puntos de convergencias y particularidades nacionales que merecen ser destacadas.

En **Ecuador y República Dominicana**, el órgano deliberativo es la única instancia rectora del sistema. En Ecuador, su función es definir y planificar la estrategia de protección integral de derechos y vigilar su cumplimiento efectivo. El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia es un organismo colegiado, que integra a distintos representantes del poder ejecutivo (representantes del Ministerio de Bienestar Social, Educación, Salud, Trabajo, Asociación de Municipalidades) y de la sociedad civil.

En **República Dominicana**, el Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI), órgano administrativo del Sistema, es una institución descentralizada con personalidad jurídica y patrimonio propio¹⁹. Su directorio nacional, según el artículo 419 del Código es de naturaleza “intersectorial, plural, deliberativa, consultiva y supervisora, integrado por instituciones gubernamentales y no gubernamentales”. Según el mismo artículo, está integrado por la presidencia del CONANI; y representantes de la Secretaría de Estado de Educación; la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social; la Secretaría de Estado de la Mujer; la Secretaría de Estado de Trabajo; la Procuraduría General de la República; la Liga Municipal Dominicana. Lo integran también representantes de ONGs, Iglesias Católica y evangélicas; representante del sector empresarial y del sector sindical.

Por su parte, la estructura del Sistema de Protección Integral de Derechos en **Argentina y Paraguay** es muy similar. Ambos países cuentan con una Secretaría dependiente del Poder Ejecutivo que tiene a su cargo el diseño, la implementación, la coordinación y el seguimiento de las políticas públicas dirigidas a la infancia. En Costa Rica el Patronato Nacional de la Infancia es un órgano autónomo con presupuesto propio que tiene la misión de velar por el cumplimiento de los derechos de los niños.

Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Paraguay cuentan con Consejos Nacionales de la Niñez y Adolescencia. Estos organismos se constituyen como espacio de deliberación, concertación y coordinación interministerial del cual participan representantes de la sociedad civil en grados distintos según el país. En Argentina, el Consejo Nacional de Coordinación de las Políticas Sociales cumple un rol similar. Es un órgano de cooperación interministerial que abarca a los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Educación, Economía y Producción, Desarrollo Social, Ministerio de Inversión Pública y Servicios y el Ministerio de Salud. Sin embargo, a

¹⁹ Más información puede consultarse en http://www.conani.gov.do/conani/post.php?p=mision_vision_valores

diferencia de los otros países, este Consejo no es un órgano específicamente orientado a la infancia.

En **Colombia**, la atención a los niños se incluye en una estrategia más amplia dirigida a las familias. El Instituto a cargo, además de buscar la atención integral de calidad para la Primera Infancia, de prevenir las vulnerabilidades o amenazas y proteger a los niños, niñas y adolescentes, tiene como misión lograr el bienestar de las familias colombianas²⁰.

En el caso de **Chile**, la ley que institucionaliza el sistema de protección integral “Chile Crece Contigo” (2009) define al Ministerio de Planificación como ente a cargo de la administración, coordinación, supervisión y evaluación de la implementación del Sistema. En este nuevo sistema, el Servicio Nacional de Menores, institución histórica a cargo de las políticas hacia la infancia en Chile, enmarca su trabajo en el nuevo sistema, poniendo énfasis, a través de sus objetivos estratégicos, en el fortalecimiento de un Sistema de Protección de los Derechos de la niñez vulnerada²¹.

La institucionalidad nacional articula acciones con los organismos de infancia descentralizados. En Paraguay existen los Consejos Departamentales y Municipales.

Ecuador cuenta con Consejos y Juntas cantonales que se corresponden a su organización territorial mientras que en Costa Rica están presentes las Direcciones Regionales y Juntas de Protección de la Niñez y la Adolescencia. En Venezuela, la ley crea los Consejos Municipales de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes encargados de presentar al alcalde el Plan Municipal para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, concebido para dar cumplimiento a la política Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes aprobados por el órgano rector (Art. 147 reforma 2007).

Argentina es el único país federal de los países considerados. Por ello, la Ley de Infancia de Argentina establece tres niveles administrativos del Sistema de Protección Integral de Derechos: el nacional, el federal y el provincial. En este país, la definición de los órganos locales de protección de derechos es responsabilidad de las provincias en virtud de su autonomía jurídica y administrativa.

EL DISEÑO DE POLÍTICAS DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA INFANCIA

La transformación normativa y la adecuación institucional a los principios que establece la CIDN adquieren su auténtico sentido si son capaces de reencauzar la actividad estatal hacia acciones concretas. En este sentido es que afirmamos que la CIDN se realiza en virtud de su capacidad de imprimir en el estado una orientación

²⁰ Véase: <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/EiInstituto>

²¹ Véase: <http://www.sename.cl/wsename/estructuras.php?name=Content&pa=showpage&pid=16>

precisa. En otros términos si es capaz de trascender la dimensión declarativa y legitimarse como marco de acción de las intervenciones a través de las cuales el Estado responde a los compromisos asumidos. Desde esta perspectiva las políticas públicas constituyen un eslabón crucial en el proceso de instauración de los niños como sujeto de derecho y delimitan el terreno en que este proceso transforma la realidad en que viven sus titulares directos. En pocas palabras, *el alcance del potencial transformador de la CIDN se hace visible en el terreno de las políticas.*

Tal como fue mencionado anteriormente, en el contexto de progresiva conformación del sujeto “infancia” los Sistemas de Protección de la infancia en la región suponen el diseño de “una amplia estrategia nacional unificadora, fundada en los derechos y basada en la Convención” (Observación General N°5, 2003, párr. 28-36). Uno de sus propósitos inmediatos es instaurarse como un mecanismo institucional efectivo orientado a superar el sectorialismo en las políticas públicas, fomentando la cooperación entre las distintas esferas del Estado cuyas acciones impactan en el bienestar y la garantía de los derechos de la infancia establecidos en la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Estas estrategias buscan orientar el trabajo de los actores encargados de la planificación, coordinación ejecución y monitoreo de las acciones hacia la infancia.

El propósito del siguiente apartado es realizar un primer acercamiento a las estrategias nacionales para la protección de los derechos de la infancia (también denominadas planes o políticas nacionales) vigentes en los países de la región latinoamericana, y el modo en que estas reflejan las dimensiones del enfoque integral de protección.

Planes y políticas nacionales por la infancia en América latina

Estas estrategias de amplio alcance son aprobadas por el más alto nivel de gobierno, se vinculan directamente con los Planes de Desarrollo de cada país y se incluyen en los presupuestos nacionales.

Actualmente, nueve países latinoamericanos cuentan con una estrategia para la protección de los derechos de la infancia: Argentina, Bolivia (EP), Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú y Venezuela (RB) y otros ocho países desarrollaron una estrategia específicamente dirigida a la Primera Infancia: Brasil, Chile, Colombia, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Tabla 5: Estrategias nacionales para la Protección de los derechos de la infancia

Argentina	Plan Nacional de Acción por los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (2008-2015)
	http://www.sipi.siteal.org/politicas/507/plan-nacional-de-accion-por-los-derechos-de-los-ninos-ninas-y-adolescentes
Bolivia (EP)	Plan de Acción del Programa País (2013-2017) Recién aprobado
	http://www.sipi.siteal.org/politicas/666/plan-de-accion-del-programa-pais-2013-2017
Costa Rica	Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia (2011-2021)
	http://www.sipi.siteal.org/politicas/266/politica-nacional-para-la-ninez-y-la-adolescencia
Ecuador	Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (2004-2014)
	http://www.sipi.siteal.org/politicas/561/plan-nacional-decenal-de-proteccion-integral-la-ninez-y-adolescencia
El Salvador	Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (PNDINA) (2001-indefinido)
	http://www.sipi.siteal.org/politicas/677/politica-nacional-de-proteccion-integral-de-la-ninez-y-de-la-adolescencia-de-el
Guatemala	Plan de Acción Nacional para la Niñez y Adolescencia (2004-2014)
	http://www.sipi.siteal.org/politicas/665/plan-de-accion-nacional-para-la-ninez-y-adolescencia
Paraguay	Política Nacional de la Niñez y Adolescencia (POLNA) (2003-2013)
	http://www.sipi.siteal.org/politicas/523/politica-nacional-de-la-ninez-y-adolescencia-polna
Perú	Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) (2001- 2021)
	http://www.sipi.siteal.org/politicas/562/plan-nacional-de-accion-por-la-infancia-y-la-adolescencia-pnaia-2021
Venezuela (RB)	Programa Nacional de Atención Integral del Niño, Niña y Adolescente (PNANNA) (s.f.)
	http://www.sipi.siteal.org/politicas/359/programa-nacional-de-atencion-integral-del-nino-nina-y-adolescente-pnanna

Tabla 6: Estrategias nacionales para la protección de los derechos de la Primera Infancia

BRASIL	Plan Nacional para la Primera Infancia (PNPI) (2011-2022)
	http://www.sipi.siteal.org/politicas/248/plan-nacional-para-la-primera-infancia-pnpi
CHILE	Sistema de Protección Integral a la Infancia "Chile Crece Contigo" (2006-indefinido)
	http://www.sipi.siteal.org/politicas/225/sistema-de-proteccion-integral-la-infancia-chile-crece-contigo
COLOMBIA	Atención Integral a la Primera Infancia "De Cero a Siempre" (2012-indefinido)
	http://www.sipi.siteal.org/politicas/583/estrategia-nacional-de-cero-siempre
NICARAGUA	Política Nacional de Primera Infancia "Amor por los más chiquitos y las más chiquitas" (2011-indefinido)
	http://www.sipi.siteal.org/politicas/336/politica-nacional-de-primera-infancia-amor-por-los-mas-chiquitos-y-las-mas-chiquitas
PANAMÁ	Plan de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI) (2011-indefinido)
	http://www.sipi.siteal.org/politicas/322/plan-de-atencion-integral-la-primera-infancia-paipi
PARAGUAY	Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia (2011-2020)
	http://www.sipi.siteal.org/politicas/521/plan-nacional-de-desarrollo-integral-de-la-primera-infancia
R. DOMINICANA	Plan Quisqueya Empieza Contigo (QEC) (2013-Indefinido)
	http://www.sipi.siteal.org/politicas/730/plan-quisqueya-empieza-contigo-qec http://www.sipi.siteal.org/politicas/556/programa-de-atencion-integral-la-primera-infancia
URUGUAY	Sistema de Protección Integral a la Infancia "Uruguay crece contigo" (2012-indefinido)

Fuente: Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América latina (SIPI) <http://www.sipi.siteal.org>

¿De qué modo y en qué medida las estrategias para la protección de los derechos de la infancia reflejan los fundamentos de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, particularmente el enfoque integral que guía el proceso de conformación de la red institucional para el establecimiento de Sistemas de Protección Integral de Derechos de la Infancia?. El foco estará puesto en los siguientes países: Brasil con el “Plan Nacional para la Primera Infancia (PNPI)”, Colombia con la “Estrategia Nacional de Cero a Siempre”, Nicaragua con la “Política Nacional de Primera Infancia Amor por los más chiquitos y las más chiquitas” y en Panamá con el “Plan de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI)”.

Para la realización del análisis, se utiliza las dimensiones partes de la propuesta metodológica desarrollada en el Cuaderno del SIPI “El enfoque de protección integral de la Primera Infancia en América latina”²².

¿Cuál es el alcance de la política?

Idealmente, una estrategia para la protección integral de los derechos de la infancia debería atender a todos los niños que conforman el grupo poblacional al cual está destinada a la vez que enfatizar en aquellos niños cuyos derechos se encuentran particularmente comprometidos.

Desde esta perspectiva se observa que las cuatro estrategias observadas están dirigidas a todos los niños de 0 a 6 años. En el caso de Colombia se especifica que la estrategia consiste en atender de forma integral y con calidad a las niñas y niños en todo el territorio nacional, “empezando por quienes se encuentran en mayor condición de vulneración y de pobreza, con el compromiso de avanzar progresivamente hacia la universalización de la atención”. Por su parte, el Plan de Nicaragua ofrece una lista de grupos priorizados (niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, con discapacidad, niños de pueblos indígenas y afro-descendientes, niños migrantes, etc.) En el caso de Brasil se destaca la importancia de atender a la diversidad de niños, haciendo énfasis en las poblaciones afro-descendientes e indígenas.

¿Qué lugar destina la estrategia a la comunidad, la familia y el conjunto de organizaciones de la sociedad civil?

La noción de corresponsabilidad alude a la responsabilidad compartida entre el Estado, la Familia y la Comunidad para asegurar el cumplimiento de los derechos del niño. La corresponsabilidad insta a las familias como el entorno privilegiado del desarrollo del niño y por ello, la promoción de acciones orientadas al fortalecimiento de la capacidad de las familias para garantizar el cumplimiento de los derechos de sus hijos es de primera importancia. La corresponsabilidad se potencia cuando las

²² Véase Cuaderno del SIPI “El enfoque de protección integral de la Primera Infancia en América latina”, Agosto 2013.

estrategias de protección de derechos suman a la comunidad. De esta manera, al apelar al trabajo mancomunado entre familia y comunidad se visibiliza a los principales puntos de encuentro entre el mundo adulto y el de los niños, como los espacios prioritarios de protección de derechos.

En el caso de Nicaragua, la noción de corresponsabilidad está muy presente. Se hace mención directa a todos los actores institucionales, sociales, familiares y comunitarios como responsables de potenciar el desarrollo integral de niñas y niños desde su ámbito de influencia. Lo mismo ocurre con el Plan brasileño. Éste destaca la erradicación de la pobreza infantil. El plan propone el desarrollo de nuevas prácticas sociales de carácter colectivo, participativo y solidario que involucren a las familias y a las instituciones, asociaciones y movimientos de las comunidades.

El cuarto y quinto objetivo general del Plan colombiano propone sensibilizar y movilizar a toda la sociedad con el propósito de transformar las concepciones y formas de relación con las niñas y los niños más pequeños, y fortalecer a la familia como actor fundamental en el desarrollo infantil temprano. Asimismo, el fortalecimiento comunitario es un área estratégica central del documento panameño, con el fin de alcanzar el desarrollo integral de los niños en un entorno seguro, capaz de brindar los servicios básicos, institucionales y recreativos necesarios.

¿La política da cuenta de la multidimensionalidad de los derechos del niño?

La noción de multidimensionalidad recoge los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos y la concepción holística del desarrollo infantil, la cual abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social de los niños y niñas. En virtud de ello, se espera que los planes integrales elaboren líneas de acción para cada grupo de derechos (derechos y libertades civiles; derecho al bienestar y a vivir en un entorno familiar y a recibir un trato adecuado en él; derechos a la Salud; a la Educación; a medidas especiales de protección y reparación para grupos vulnerables).

Si bien los cuatro planes respetan este requisito, se destacan los planes de Nicaragua y Brasil en cuyos textos se explicita con claridad ejes de intervención para cada grupo de derechos, desde las medidas relativas a los niños en situación de riesgo, hasta la necesidad de protegerlos de la exposición precoz a los medios de comunicación o la necesidad de considerar el medioambiente.

¿Se desarrollan mecanismos de cooperación intersectorial?

El desarrollo de Sistemas para la Protección Integral de los Derechos de la Infancia supone el trabajo interdisciplinario e intersectorial con el propósito de reflejar la diversidad, complementariedad e indivisibilidad de los derechos. Este enfoque requiere la participación de distintos actores e instituciones implicados en el

bienestar de la infancia, con el fin de construir una visión común y compartida entre los participantes y generar sinergias entre los servicios vinculados con el desarrollo infantil.

La intersectorialidad de las políticas orientadas a la Primera Infancia ocupa un lugar central en los cuatro planes estudiados. La estrategia colombiana señala la creación de una comisión intersectorial para la Primera Infancia cuya función es “coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la Primera Infancia, siendo ésta la instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados”. En Nicaragua, el plan destaca la importancia de establecer alianzas interinstitucionales y sectoriales para la implementación de la política. En este contexto, la “Comisión Nacional de Amor por los más Chiquitos y Chiquitas” juega un rol articulador de todos los programas y acciones estratégicas dirigidas a la Primera Infancia. Esta comisión se compone de representantes de los ministerios de Familia, Adolescencia y Niñez, de Educación y de Salud, y está coordinada por la Presidencia de la República.

En Panamá, el acento está puesto en la necesidad de una reforma que permita el fortalecimiento del entramado institucional que sustenta el Sistema de Protección Integral de Derechos. En este contexto, se conforma una plataforma intersectorial, compuesta por los Ministerios de Desarrollo social, de Educación y de Salud. Se destacan las ventajas que conlleva una perspectiva intersectorial a través del mayor aprovechamiento de las competencias de cada sector, de las sinergias que se generan, de la armonización de las acciones, de la posibilidad de llenar vacíos en el conocimiento, los servicios y los recursos, etc.

Más allá de las particularidades, se observa que todos los planes concentran su atención en el desarrollo de mecanismos intersectoriales, a través de la conformación de comisiones o grupos de trabajo. Este componente central de la integralidad es una preocupación cada vez más visible a nivel regional. Un buen ejemplo es el diseño de un Plan regional de atención integral a la Primera Infancia (PRAIPI 2012-2021)²³, aprobado por los jefes de Estado y de gobierno del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) del cual Panamá es miembro. Desde el ámbito de la cooperación regional, este plan constituye una estrategia de articulación intersectorial, interinstitucional e intergubernamental de la acción pública que busca una mayor coordinación de los distintos sectores vinculados con el desarrollo infantil (Consejo de Ministros de Salud, Instituto de Nutrición, Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica).

²³ Más información sobre el PRAIP puede consultarse en: https://www.sisca.int/documentos-estrategicos-cis/doc_details/328-prai-pi-plan-regional-de-atencion-integral-a-la-primera-infancia-2012-2021?tmpl=component

¿Cómo se integra la dimensión territorial?

El diseño e implementación de estrategias nacionales para la protección de los derechos lleva implícita la adecuación de las políticas a los contextos locales. El plan nicaragüense señala la existencia de “comisiones de amor por los más chiquitos y las más chiquitas” a niveles departamental y municipal. Estas instancias se vinculan estrechamente con el gabinete del poder ciudadano, los consejos de familia, los Gobiernos Municipales, y otras organizaciones sociales y comunitarias.

En el caso de Brasil, la aplicación del plan se enmarca en el sistema federal del país: la política establece líneas directrices, objetivos y metas de nivel nacional y prevé el diseño de planes correspondientes a nivel de estados y de municipios. El objetivo de la descentralización es la adecuación de las acciones a los contextos locales, tomando en cuenta las necesidades, demandas y recursos propios a cada territorio. En este proceso, las entidades locales son autónomas tal como se establece en la constitución del país.

En Colombia, la estrategia para la protección de los derechos de la infancia se basa en La ley 1098 de Infancia y Adolescencia (2006), en la cual se estableció la obligación de los gobernantes en el ámbito nacional, departamental y municipal, de liderar el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas dirigidas a todas las niñas, niños y adolescentes. En este contexto, los planes de desarrollo en los departamentos y municipios deben reflejar el compromiso nacional hacia la protección integral de la Primera Infancia. A los procesos intersectoriales nacionales deben también corresponder ámbitos locales de cooperación y coordinación de acciones.

¿La estrategia está pensada a largo plazo?

Este aspecto es crucial para la consolidación de la institucionalidad al servicio de la protección de los derechos, en particular al hacer foco en la construcción de sistemas de protección integral. Se encuentra presente particularmente en Colombia y Brasil, en donde el largo plazo se establece como condición para lograr la sostenibilidad técnica y financiera de las acciones por la Primera Infancia y favorecer el fortalecimiento de las intervenciones a nivel local.

¿Se diseñan mecanismos de seguimiento y evaluación, con el propósito de mejorar y profundizar la estrategia a futuro?

Los mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas constituyen una práctica imprescindible para el mejoramiento permanente de los Sistemas de Protección Integral de derechos, tanto para adaptar las políticas en función de los obstáculos encontrados en el periodo de implementación, la identificación de buenas prácticas y posteriores ajustes de las estrategias de protección a partir de la experiencia acumulada.

El Plan panameño vincula los mecanismos de monitoreo y evaluación en forma directa con la reforma institucional mencionada anteriormente. Este énfasis muy probablemente se encuentre asociado a la fuerte presencia de agencias internacionales en el proceso de elaboración del plan y en su financiamiento.

La estrategia brasilera señala la creación de un sistema nacional de seguimiento del plan, compuesto por representantes de los distintos sectores asociados a la política, con el fin de difundir periódicamente los resultados de las evaluaciones.

En Nicaragua se prevé un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación, basado en indicadores de calidad. Dicho sistema debe incorporar, según el documento: líneas de base para ir sistematizando los logros e impacto de forma cronológica, por área, derecho, zona geográfica del país, edad, sexo, pertenencia étnica, entre otras variables; mapeos y actualizaciones de los programas y servicios por áreas, derechos y territorios.

Finalmente, en el caso de Colombia, se busca implementar un seguimiento individual (“niño a niño”), mediante el desarrollo de una herramienta informática que permita recopilar la información necesaria con respecto a la aplicación de las acciones y su impacto en cada niño.

En síntesis, del análisis de las cuatro estrategias nacionales se desprenden avances sustantivos en la incorporación del enfoque integral para la construcción de Sistemas de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, y el esfuerzo por su adecuación a las particularidades de los contextos nacionales y locales.

PROTECCIÓN Y EXIGIBILIDAD DE LOS DERECHOS DEL NIÑO: LAS DEFENSORÍAS DEL NIÑO

En este cuaderno y en otras publicaciones del SIPI, se ha destacado el carácter primordial de la noción de integralidad como fundamento de los sistemas de protección y promoción de los derechos de la infancia. Estos sistemas se erigen sobre un entramado de instituciones jurídicas y administrativas que contribuyen a configurar una legalidad y a definir los lineamientos de la política orientada a la niñez. Más allá de la institucionalidad presentada en este cuaderno, cabe subrayar el papel desempeñado por otro tipo de organismo: las defensorías de los derechos del niño. Si bien *la figura del defensor no nace con la Convención, ésta fue un hito internacional clave para la promoción y la generalización de estos organismos de protección*. Las defensorías se consideran como figura legal para fiscalizar y supervisar la aplicación efectiva de las normas internacionales que regulan la relación del Estado con los niños. En la región, las premisas de las defensorías remontan a hacia fines del siglo XX, y son el resultado de varios procesos convergentes.

El primero concierne al surgimiento del Defensor del Pueblo. Si bien la denominación Defensor del Pueblo se presenta como la traducción castellana del *Ombudsman* sueco, existen algunas diferencias que devienen de la consagración de esta figura en la península ibérica. El *Ombudsman* aparece por primera vez en 1908 en Suecia como un comisionado del parlamento para controlar a la administración, desempeñándose como un órgano externo. Tradicionalmente, el *Ombudsman* ejerció una magistratura de opinión y persuasión, sin atribuciones para imponer o impedir algo. Por el contrario, la figura creada en España en 1978, además de ejercer esa responsabilidad, es un instrumento para garantizar los derechos humanos. Para esto, el Defensor del Pueblo cuenta con dos herramientas procesales –el recurso de amparo y la acción de inconstitucionalidad– que le permite ejercer un verdadero poder impeditivo. Es decir que el bien jurídico que tutela el Defensor del Pueblo son los derechos fundamentales de las personas, lo cual implica controlar a la administración desde una perspectiva de protección de los derechos.

Algunos instrumentos del sistema internacional de derechos humanos, como la Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptada en 1993 por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos con el objeto de presentar a la comunidad internacional un plan común para fortalecer la labor en favor de los derechos humanos en el mundo, establecen la necesidad de “reforzar estructuras nacionales adecuadas que tengan un impacto directo en la observancia general de los derechos humanos y el imperio de la ley” (art. 69). La figura del Defensor del Pueblo viene, precisamente, a desempeñar esta función.

En América latina, el contexto definido por las transiciones democráticas que atravesaron la mayoría de los países en los años ´80 se constituyó en un terreno fértil para la emergencia del Defensor del Pueblo. Esta dinámica se articuló con un interés creciente por la problemática de la infancia y la necesidad de proteger en forma específica sus derechos, en especial a partir de la adopción de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Más recientemente, en el año 2002, el Comité de los Derechos del Niño adopta la Observación General N° 2, destacando la importancia de “crear una institución independiente para la promoción y vigilancia de la aplicación de la Convención” (art. 2) como parte del compromiso asumido por los Estados Partes.

Esta recomendación se fundamenta en que, si bien tanto los adultos como los niños necesitan instituciones independientes para proteger sus derechos humanos, existen motivos adicionales en el caso de los niños. Ellos son particularmente vulnerables a violaciones de sus derechos, les resulta más difícil difundir sus demandas a través de procesos políticos o sociales, y tienen poco acceso (aún indirecto, a través de sus

familias) a las instituciones del sistema judicial para introducir denuncias. La creación del Defensor y las Defensorías del Niño permiten superar algunos de estos obstáculos, constituyéndose en instancias donde el niño puede ser escuchado y acceder a los mecanismos de justiciabilidad en caso de vulneración de sus derechos.

Institucionalización de las defensorías en los países de la región

A continuación se presenta una tabla en la que se especifica, para cada uno de los países de América latina considerados, la existencia de: Defensor del Pueblo (dirigido a la población en general) a nivel nacional, Defensor del Niño a nivel nacional (ya sea que forme parte de la Defensoría del Pueblo o constituya una entidad separada), y la creación de Defensorías del Niño a nivel local.

Tabla 7: Defensorías de los derechos del niño según nivel administrativo y país

País	Defensoría nacional y general	Defensoría nacional dedicada a la Niñez y Adolescencia	Defensorías descentralizadas de la Niñez y Adolescencia
Argentina	Defensoría del Pueblo	Defensor de los Derechos del Niño	Defensoría de los Niños jurisdiccionales
Bolivia (EP)	Defensoría del Pueblo	<i>Sin mención de una Defensoría específica para la niñez</i>	Defensorías municipales de la Niñez y la Adolescencia
Brasil	Procuraduría Federal de los Derechos de los Ciudadanos	<i>Sin mención de una Defensoría específica para la niñez</i>	Consejos de Protección y Defensorías locales
Chile	<i>Proyecto de ley</i>	<i>Proyecto de ley</i>	Oficinas de Protección de Derechos
Colombia	Defensoría del Pueblo	Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y las Mujeres	Defensorías de la Familias
Costa Rica	Defensoría de los Habitantes	Dirección de Niñez y Adolescencia de la Defensoría de los Habitantes	Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia
Cuba			
Ecuador	Defensoría del Pueblo	<i>Sin mención de una Defensoría específica para la niñez</i>	Juntas cantonales de Protección de Derechos y Defensorías Comunitarias
El Salvador	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Procuraduría Adjunta para los Derechos Humanos de la Niñez y Juventud	Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia
Guatemala	Procuraduría de los Derechos Humanos	Defensoría de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia	
Honduras	Defensoría del Pueblo	<i>Proyecto de ley para la creación de un Defensor de la niñez</i>	
México	Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)	Coordinación del Programa sobre Asuntos de la Niñez y la Familia de la CNDH	Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia en distintos Estados del país
Nicaragua	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Procuraduría especial de la Niñez y Adolescencia	
Panamá	Defensoría del Pueblo	Delegación Especial para Asuntos de la Niñez y la Juventud de la Defensoría del Pueblo	

Paraguay	Defensoría del Pueblo	Departamento de Niñez y Adolescencia de la Defensoría del Pueblo	
Perú	Defensoría del Pueblo	Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia de la Defensoría del Pueblo; Dirección de Sistemas Locales y Defensorías	Defensorías locales del Niño y Adolescente
R. Dominicana	Defensoría del Pueblo	Defensor Adjunto al Defensor del Pueblo para la Niñez y la Juventud	Juntas locales de Protección y Restitución
Uruguay	Defensoría del Pueblo	<i>Sin mención de una Defensoría específica para la niñez</i>	
Venezuela (RB)	Defensoría del Pueblo	Defensoría Delegada Especial	Defensorías del Niño y el adolescente

Fuente: Sistema de Información sobre Primera Infancia (SIPI) en <http://www.sipi.siteal.org>

Como muestra la tabla, todos los países cuentan con un Defensor del Pueblo (o denominación afín), con la excepción de Cuba y Chile²⁴.

Por su parte, se encuentra generalizada la existencia de Defensorías dedicadas a la Niñez y Adolescencia. Doce de los diecinueve países considerados han creado una Defensoría del Niño independiente o dotado su Defensoría, Procuraduría o Comisión del Pueblo con un departamento dedicado a la infancia.

Las funciones atribuidas a las Defensorías de la Infancia se acercan a las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño:

- Deben ser órganos independientes e imparciales, de cobertura nacional y con recursos propios, y desempeñar funciones de monitoreo, supervisión y promoción de los derechos.
- Deben constituir un poder de influencia en las esferas de toma de decisiones, tanto ante el Poder Legislativo (por ejemplo, impulsando la adopción de una ley) como ante el Poder Ejecutivo (promoviendo la implantación de programas dirigidos a los niños, la asignación de recursos, etcétera)²⁵.
- Deben velar por el cumplimiento de los derechos del niño en la práctica, conociendo y haciendo frente a las violaciones ocurridas. Se les atribuye también un rol de investigación, promoción y sensibilización en la materia²⁶.

²⁴ En Chile un grupo de senadores presentó en el año 2012 un proyecto de ley dirigido a crear la figura de Defensor del Pueblo, sin haber obtenido a la fecha resultados positivos en su gestión.

²⁵ Un buen ejemplo es la definición dada por Perú, en donde la denominada Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia “Tiene por encargo la defensa y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el marco de las competencias de la Defensoría del Pueblo para contribuir a perfeccionar el ordenamiento jurídico, así como coadyuvar en el diseño y mejora de políticas públicas en favor de la niñez y adolescencia”.

²⁶ http://www.casacidn.org.ar/media/uploads/cyclope_old/adjuntos/eltrabajodeldefensordelosninos.pdf

Sin embargo, como señala Alejandro Morlchetti (2013, p. 84), “debe dejarse en claro que a esta institución independiente de derechos humanos (...) no le corresponde ser el órgano responsable del cumplimiento de la CIDN, sino tener un rol de exigibilidad de derechos a través de la recepción de denuncias, el control de las acciones de la autoridad y la emisión de recomendaciones para los órganos públicos o privados que correspondan”.

El desafío de efectivizar el mandato de las Defensorías del Niño

Si bien el mandato de las Defensorías se acerca a lo esperado, las prescripciones normativas enfrentan dificultades para traducirse en hechos. En este sentido, las Observaciones realizadas por el Comité de los Derechos del Niño a partir de los Informes presentados por los Estados Partes alertan sobre algunos factores que obstaculizan el correcto funcionamiento de estas instituciones.

En repetidas ocasiones el Comité ha subrayado la falta de recursos humanos y financieros puestos a disposición de las Defensorías. Por ejemplo, el Comité destacó la creación de una Delegación dedicada a la niñez en el seno de la Defensoría del Pueblo de Panamá, manifestando su preocupación por la falta de personal especializado y la escasez de los recursos puestos a disposición de la institución (Informe 2011, párr. 15).

Otro de los obstáculos destacado por el Comité es la falta de claridad acerca del mandato de la Defensoría, lo cual perjudica su funcionamiento eficaz. El llamado a superar esta situación, realizado al Estado de Paraguay, se refuerza señalando la necesidad de dar difusión efectiva a las investigaciones del Defensor y crear mecanismos de queja que sean fácilmente accesibles para los niños y sus familias (Informe 2010, párr. 15).

Asimismo, el Comité ha manifestado su preocupación por la postergación de la designación y nombramiento del Defensor. República Dominicana y Argentina se encuentran en esta situación. En República Dominicana, el Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes –adoptado en el año 2001– prevé la creación de un Defensor para la Niñez y la Juventud adjunto al Defensor del Pueblo. Sin embargo, al momento de publicarse el Informe del Comité de los Derechos del Niño del año 2008, ambos puestos seguían vacantes. En cuanto a Argentina, si bien la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes –sancionada en el 2005– crea la figura del Defensor de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, el Comité recomendaba en el Informe del 2008 acelerar el nombramiento de un Defensor por vía parlamentaria, señalando además la necesidad de asignarle los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios.

Procesos de acercamiento de las Defensorías del Niño al nivel local

Otro hecho que refleja la tabla presentada es que muchos de los países de la región han logrado implantar Defensorías del Niño (o instancias equivalentes) a nivel sub-nacional. La descentralización de las Defensorías del Niño se torna de suma relevancia en la medida en que el arraigo territorial favorece la accesibilidad de los actores involucrados.

A continuación se destacan los servicios puestos a disposición de los ciudadanos en algunos países de la región y las debilidades institucionales señaladas por el Comité de los Derechos del Niño en sus Observaciones a los Informes de los Estados Parte.

Bolivia cuenta con Defensorías de la Niñez y Adolescencia a nivel municipal. Se trata de un servicio público, permanente y gratuito que fue creado en 1997 por la Ley de Participación Popular. Las Defensorías persiguen el objetivo general de movilizar e involucrar al Estado, a la Sociedad Civil y a la Familia en la promoción, protección, defensa y difusión de los derechos de niños, niñas y adolescentes²⁷ (UNICEF Bolivia, 2008, p. 31). Funcionan a partir de recursos de los gobiernos municipales y cuentan con el apoyo de UNICEF.

Perú dispone de organismos locales similares. La particularidad de este país radica en la existencia de una Dirección de Sistemas Locales y Defensorías que promueve, coordina y supervisa el servicio prestado por las Defensorías del Niño y el Adolescente²⁸. Dentro de sus atribuciones busca fortalecer los mecanismos de atención de casos en las Defensorías del Niño y el Adolescente y promueve las redes institucionales a fin de articular y complementar el trabajo de las Defensorías locales.

En República Dominicana existen las Juntas Locales de Protección y Restitución, que tienen la responsabilidad de recibir las denuncias o actuar de oficio en casos de amenaza, vulneración o violación flagrante de los derechos de los niños y niñas en las localidades donde se encuentran emplazadas. Las Juntas ordenan las medidas de protección y restitución de derechos y, si fuese necesario, derivan el caso al Tribunal de Niños, Niñas y Adolescentes. Se parte del supuesto que la cercanía con los niños y sus familias facilita la presentación de denuncias o quejas relacionadas con la violación de sus derechos. Por otro lado, la respuesta del equipo profesional pluridisciplinario que interviene en su conformación se ve facilitada por el mayor y mejor conocimiento de la realidad social y económica del entorno. La principal debilidad que enfrenta este sistema es su todavía incipiente cobertura.

En Venezuela el sistema de Defensorías del Niño y el Adolescente del nivel municipal depende de la Dirección Especial de los Derechos del Niño y del Adolescente de la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, se han señalado problemas de coordinación

²⁷ http://www.udape.gob.bo/portales_html/docsociales/SEDEGES_pagina%20web.pdf

²⁸ http://www.mimp.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=153&Itemid=297

entre el nivel central y los municipales, así como la falta de independencia política del Defensor del Pueblo (Observaciones del Comité de los Derechos del Niño al Informe 2006 presentado por el Estado Parte).

Si bien Chile no cuenta con esta figura a nivel nacional, se han creado Oficinas de Protección de Derechos de la Infancia y Adolescencia (OPD) dependientes del Servicio Nacional de Menores (SENAME). Su objetivo es contribuir al fortalecimiento de una cultura de respeto de los derechos del niño, facilitando el desarrollo de un sistema local de protección de derechos. Las OPD acogen y atienden a los niños y niñas víctimas de situaciones de exclusión social o que tengan la necesidad de defensa jurídica en la restitución de algún derecho vulnerado.

Ecuador cuenta con Juntas Cantonales de Protección de Derechos, cuyo rol es exigir el cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Las Juntas Cantonales tienen la función de conocer los casos de amenaza o violación de los derechos individuales o colectivos de niños, niñas y adolescentes y tomar las medidas administrativas de protección correspondientes. La etapa siguiente consiste en vigilar la ejecución de las medidas. Si el proceso fracasa, las Juntas deben dirigirse a los órganos judiciales competentes. Otra misión de las Juntas es la de vigilar que los reglamentos y prácticas institucionales de las entidades de atención no violen los derechos del niño. Ecuador complementa esta institucionalidad con el desarrollo de una iniciativa particularmente interesante en materia de involucramiento de la comunidad. El artículo 208 del Código de la Niñez y Adolescencia prevé la creación de Defensorías Comunitarias para la Promoción, Defensa y Vigilancia de los Derechos de la Niñez y Adolescencia. Estas Defensorías Comunitarias se conciben como espacios en donde los miembros de la comunidad participan de manera espontánea. Tienen facultad para intervenir en casos de violación de derechos y ejecutar las acciones administrativas y judiciales que estén a su alcance. Remiten directamente a las Juntas Cantonales o al Juez de la Niñez y Adolescencia y coordinan su actuación con el Defensor del Pueblo (dado que Ecuador no cuenta con un Defensor del Niño). Esta iniciativa está basada en la idea de corresponsabilidad entre el Estado, la Sociedad y la Familia para el cumplimiento de los derechos del niño.

Las defensorías desarrolladas en la mayoría de los países latinoamericanos asumen una función de control que se impone sobre cada una de las jurisdicciones que conforman la institucionalidad a cargo de la protección y atención a la infancia. En este sentido, las defensorías forman parte de estos sistemas institucionales pero a la vez se ubican por fuera y por encima de los mismos. Sin ser órganos de implementación de políticas ni de restitución judicial de derechos vulnerados, contribuyen a una y otra acción acercándose a la ciudadanía para que esta pueda ejercer su derecho y su obligación de demandar política y judicialmente la realización

plena del derecho que nos asiste como seres humanos y, fundamentalmente, del derecho que gozan los niños como presente y futuro de la humanidad.

Los esfuerzos que vienen realizando los países de la región en este sentido muestran indudables avances, destacándose la voluntad política de los gobiernos subnacionales de suplir carencias cuando a nivel nacional no se logran consolidar estas iniciativas. En este sentido, las debilidades observadas –como la falta de claridad en los mandatos, la insuficiencia de recursos humanos y financieros, la limitada cobertura territorial– pueden ser tomadas como obstáculos a remover en un camino que ya ha sido allanado.

A MODO DE CIERRE

El análisis del recorrido seguido por los Estados latinoamericanos desde que ratificaron la CIDN muestra diversas situaciones, pero permite señalar la progresiva consolidación del paradigma de derechos en la relación que los estados establecen con la primera infancia.

Este nuevo paradigma debe encontrar espacio en los Estados ratificantes a través de cambios legislativos, institucionales y de políticas públicas conformes al espíritu del texto. Tal como sucede frente a la firma y ratificación de cualquier tratado internacional, se requiere la adecuación de los instrumentos jurídicos y políticos al nuevo marco conceptual, de acuerdo a las particularidades políticas, sociales, económicas y culturales de cada país.

De la información analizada se desprende que en América latina, solo Guatemala posiciona a la CIDN en rango supraconstitucional. Argentina, República Dominicana y Venezuela le han otorgado rango constitucional, mientras que Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras y Paraguay, posicionan al texto de la Convención como supralegal. Le dieron rango legal a la CIDN Chile, Cuba, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay.

Luego de adoptar la CIDN y de otorgarle un rango en la jerarquía jurídica, el paso siguiente es integrar el contenido del texto de la Convención al ordenamiento jurídico de cada país. En este sentido, la primera observación a realizar es que transcurrió un largo tiempo –entre 6 y 17 años– entre la ratificación o adhesión de la Convención y la entrada en vigor de los nuevos códigos internos.

No obstante, es importante señalar que el paradigma de derechos que promueve la CIDN fue reconocido por los países como fuente de inspiración para refundar su vínculo con la infancia. En este sentido, los principios rectores de Interés Superior del Niño, de No discriminación, de Libertad de expresión y ser escuchado y de Derechos

a la Vida, Supervivencia y Desarrollo, se encuentran presentes en todos los países de la región.

En cuanto al diseño de estrategias políticas también se observa una progresiva conformación de Sistemas de Protección de la infancia en la región. Actualmente, nueve países latinoamericanos cuentan con una estrategia para la protección de los derechos de la infancia (Argentina, Bolivia (EP), Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú y Venezuela (RB)) y otros ocho países desarrollaron una estrategia específicamente dirigida a la Primera Infancia (Brasil, Chile, Colombia, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay).

Los esfuerzos que vienen realizando los países de la región en este sentido muestran indudables avances, destacándose la voluntad política de los gobiernos sub-nacionales de suplir carencias cuando a nivel nacional no se logran consolidar estas iniciativas. En este sentido, las debilidades observadas –como la falta de claridad en los mandatos, la insuficiencia de recursos humanos y financieros, la limitada cobertura territorial– pueden ser tomadas como obstáculos a remover en un camino que ya ha sido allanado.

Bibliografía

GARCIA MENDEZ, E. (1997), Derechos de la Infancia/Adolescencia en América Latina: de la Situación Irregular a la Protección Integral.

http://www.iin.oea.org/La_convencion_internacional.pdf

GARCÍA MÉNDEZ, E. (1999). Infancia, ley y democracia. Una cuestión de justicia. Colección Justicia y Derechos del Niño No. 1, UNICEF, Santiago de Chile.

MORLACHETTI, A. (2013). Sistemas nacionales de protección integral de la infancia. Fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL-UNICEF.

SITEAL. (2009). Primera infancia en América latina: la situación actual y las respuestas desde el Estado, informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina disponible en

<http://www.siteal.iipe-oei.org/informe/228/informe-2009>.