

Congresos de Adolescencia y Juventud 2006
Simposio: Construcción de ciudadanía en la adolescencia y vigencia
de los derechos

“Situación de la Argentina en el escenario mundial”

Dr. Norberto I. Liwski

Desarrollo humano y enfoque de derechos

La interacción del enfoque de Derechos Humanos con el **Desarrollo Humano** implica una actualizada síntesis en la evaluación y construcción de las políticas públicas, permitiendo obtener dentro de los diferentes ejes temáticos de análisis, un producto de alta calificación mediante la utilización de novedosos indicadores en los diferentes campos.

Así, del Informe sobre Desarrollo humano 2001, capítulo 1 destacamos los siguientes conceptos:

“El desarrollo humano entraña mucho más que el simple aumento o disminución del ingreso nacional. Significa crear un entorno en el que las personas puedan hacer plenamente realidad sus posibilidades y vivir en forma productiva y creadora de acuerdo con sus necesidades e intereses. Los pueblos son la verdadera riqueza de las naciones y, por ende, el desarrollo consiste en la ampliación de las opciones que ellos tienen para vivir de acuerdo con sus valores. Por eso el desarrollo significa mucho más que crecimiento económico, el cual solamente constituye un medio, aunque muy importante, para ampliar las opciones de la población.

Un elemento fundamental para la ampliación de esas opciones es el desarrollo de la capacidad humana, es decir, las múltiples cosas que la gente puede hacer o ser en la vida. Las capacidades esenciales para el desarrollo humano son vivir una vida larga y sana, tener conocimientos, tener acceso a los recursos necesarios para alcanzar un nivel de vida decoroso y

poder participar en la vida de la comunidad. Sin ellas sencillamente no se dispone de muchas opciones ni se llega a tener acceso a muchas oportunidades que brinda la vida.”

“El desarrollo humano comparte una visión común con los derechos humanos. El objetivo es la libertad humana, la cual resulta vital para el desarrollo de las capacidades y el ejercicio de los derechos. Las personas deben tener libertad para hacer uso de sus opciones y participar en las decisiones que afectan sus vidas. El desarrollo humano y los derechos humanos se refuerzan mutuamente, ayudan a garantizar el bienestar y la dignidad de todas las personas y fomentan el respeto por sí mismo y por los demás.”

En una mirada integradora de la temática de niñez y adolescencia que conjuga el desarrollo humano y los derechos humanos, el enfoque de derechos debe situarse en el carácter de la relación entre el Estado y los ciudadanos. En este sentido, la temática de niñez y adolescencia no debe considerarse por separado sino en el marco de las políticas públicas integrales en las áreas de desarrollo social, educación, salud, formación profesional, y otras.

La organización internacional no gubernamental Save the Children, en su publicación Programación de los derechos del niño, año 2002, Sección 2, propone un sistema comparativo entre el **enfoque de derechos** a partir del contraste con el enfoque de necesidades.

A modo de ejemplo, señalamos algunos componentes en la siguiente:

Perspectiva de necesidades	Perspectiva de derechos
Los niños merecen ayuda	Los niños tienen derecho a recibir ayuda
Proyectos específicos orientados a grupos específicos de niños	Enfoque integral
Provisión de servicios	Mayor toma de conciencia por todos los grupos (padres, niños, tomadores de decisiones)
Perspectiva a corto plazo,	Perspectiva a largo plazo

cerrando brechas	
Satisfacción de necesidades (objeto de necesidades)	Empoderado (sujeto de derechos) Poseedores de derechos que tienen poder de exigir sus derechos
La determinación de las necesidades es subjetiva	Los derechos se basan en estándares internacionales
Jerarquía de necesidades. Algunas necesidades son más importantes que otras (alimento antes que educación).	Los derechos no pueden dividirse, son indivisibles e interdependientes.
Las necesidades varían según la situación, el individuo y el entorno	Los derechos son universales (los mismos en cualquier lugar)
Los gobiernos deben hacer algo, pero nadie tiene obligaciones definidas	Los gobiernos tienen obligaciones morales y legales
Los niños pueden participar con el fin de mejorar la prestación de servicios	Los niños son participantes activos por derecho
Debido a la escasez de recursos algunos niños pueden ser excluidos	Existe una meta global a la cual todo trabajo contribuye
Cada trabajo tiene su propia meta y no existe un propósito global unificado	Todos los niños tienen el mismo derecho a desarrollar su potencial a plenitud
Ciertos grupos tienen la especialización técnica para satisfacer las necesidades de los niños	Todos los adultos pueden desempeñar un papel para el logro de los derechos del niño (y los niños también)

Convención sobre los Derechos del Niño

La **Convención sobre los Derechos del Niño**, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 44/25 del

20 de noviembre de 1989 e incorporada a la Constitución Argentina, establece que todos los Estados Partes “se comprometen a presentar al Comité de Derechos del Niño informes sobre las medidas que hayan adoptado para dar efecto a los derechos reconocidos en la Convención y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos.....”

El Comité examina cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de "Conclusiones Finales", que deben ser consideradas dentro de las obligaciones y compromisos asumidos por el Estado a la hora de la ratificación de la Convención. En consecuencia, su aplicación se interpreta en este marco de compromisos vinculantes.

Asimismo, el Comité genera a través de las **Observaciones Generales**, bases jurisprudenciales relativas a la interpretación y aplicabilidad de diferentes temáticas y disposiciones establecidas en la Convención. Hasta el presente han sido aprobados siete Documentos y los últimos cuatro, corresponden al período 2003-2005.

Al ingresar en una primera aproximación al análisis de la estructura de la Convención, es preciso reconocer en ella los **principios y las disposiciones**. Los principios son: la no discriminación (Art. 2); el interés superior del niño (Art. 3); el derecho a la vida, a la supervivencia y el desarrollo (Art. 6) y el derecho del niño a ser escuchado y tenido en cuenta (Art. 12).

En el primer plano, debe destacarse la importancia de un **abordaje holístico** de la Convención, que reconozca los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia, integralidad y exigibilidad de todos los derechos humanos expuestos en la norma. Por otra parte, reafirmando el carácter de Órgano de Tratado de derechos humanos de la Convención y en consecuencia, la complementariedad que reconoce respecto de otros Tratados y Convenciones de derechos humanos, se reafirma la significación que tiene para los Estados la coherente relación entre los compromisos internacionales asumidos y sus políticas específicas.

Cuando un Estado ratifica la Convención sobre los Derechos del Niño, asume, en virtud del derecho internacional, la **obligación** de aplicarla.

La aplicación es el proceso en virtud del cual los Estados Partes toman medidas para garantizar la efectividad de todos los derechos reconocidos en la Convención a todos los niños situados dentro de su jurisdicción.

Políticas públicas con enfoque de derechos

- **Elaboración de una amplia estrategia basada en la Convención**

La administración pública, en su conjunto debe trabajar sobre la base de una **estrategia unificadora, amplia, fundada en los derechos** y basada en la Convención, que para ser eficaz, debe guardar relación con la situación de todos los niños y con todos los derechos reconocidos en la Convención.

La estrategia deberá elaborarse mediante un proceso de consulta, incluso con los niños y los jóvenes y con las personas que viven y trabajan con ellos y aprobada en más alto nivel institucional, en el marco de la planificación del Estado, debidamente incluida en los presupuestos y consecuentemente en los principales procesos de adopción de decisiones.

En este sentido, dicha estrategia no debe ser simplemente una lista de buenas intenciones, sino que debe comprender una descripción de un proceso sostenible destinado a dar efectividad a los derechos de los niños en todo el Estado y debe ir más allá de las declaraciones de política y de principio para fijar unos objetivos reales y asequibles en relación con toda la gama de derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos para todos los niños.

- **Legislación**

Es obligación de los Estados la revisión de toda la legislación y las directrices administrativas conexas, para posibilitar que las disposiciones de la Convención pueden ser invocadas directamente ante los tribunales, aplicadas por las autoridades y prevalecer en caso de conflicto con la legislación interna o la práctica común.

- **Coordinación de la aplicación de los derechos del niño**

A partir del examen de los informes de los Estados Partes, el Comité ha considerado casi invariablemente necesario alentar una mayor coordinación en el diseño y aplicación de políticas de niñez y adolescencia para garantizar la efectiva vigencia de los principios de la Convención. Esta coordinación debe abarcar todas las áreas y niveles del Estado y la comunidad en términos de articulación entre los departamentos de la administración central, entre las diferentes provincias y regiones, entre la administración central y otros niveles de la administración y entre los poderes públicos y la sociedad civil.

Por otra parte, y como complemento necesario a la coordinación, los Estados deben hacer que las obligaciones dimanantes de la ratificación de la Convención o de la adhesión a ésta sean reconocidas no sólo por los principales departamentos cuyas actividades tienen considerables repercusiones sobre los niños (en las esferas de la educación, de la salud, del bienestar, etc.), sino también por todos los poderes públicos, incluidos, por ejemplo, los departamentos que se ocupan de las finanzas, de la planificación, en todos los niveles.

- **Visibilidad de los niños en los presupuestos**

En sus directrices para la presentación de informes y en el examen de los informes de los Estados Partes, el Comité ha prestado mucha atención a la determinación y el análisis de los recursos destinados a los niños en los presupuestos nacionales y en otros presupuestos.

Ningún Estado puede decir si para dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales está adoptando medidas “hasta el máximo de los recursos de que disponga”, como lo dispone el artículo 4 de la Convención, a menos que pueda determinar la proporción de los presupuestos nacionales y de otros presupuestos que se destinan al sector social y, dentro de éste, a los niños, tanto directa como indirectamente.

- **Instituciones independientes de derechos humanos**

Las instituciones independientes de derechos humanos representan un importante mecanismo para promover y asegurar la aplicación de la Convención, y el Comité de los Derechos del Niño considera que el establecimiento de tales órganos forma parte del compromiso asumido por los Estados Partes al ratificar la Convención, de garantizar su aplicación y promover la realización universal de los derechos del niño.

- **Derechos civiles y libertades**

Los derechos civiles y las libertades contenidas en la Convención de Derechos del Niño representan un conjunto de principios y disposiciones que definen en gran medida el carácter esencial de la relación entre el Estado y los niños, niñas y adolescentes de su jurisdicción. En este sentido, el conjunto de derechos que definen esta trama se caracterizan por el modo en que los organismos específicos del Estado asumen su compromiso en el respeto a los derechos humanos y no necesariamente por la disponibilidad de recursos existentes.

- **Libertad de pensamiento y asociación**

Los niños y adolescentes y particularmente éstos últimos, expresan su voluntad participativa en la sociedad a través de una amplia diversidad de experiencias, prácticas sociales e incursión en campos culturales, cuyas identidades representan muchas veces un desafío para el mundo adulto. Acrecentar la práctica participativa adolescente en la perspectiva de las políticas públicas representa un efectivo aporte para la consolidación de la vida democrática y la construcción de la ciudadanía.

- **Derecho a la identidad**

En el mismo arco de derechos humanos se destaca el reconocimiento al ejercicio de la identidad. Corresponde en este punto detenernos para recordar que la República Argentina impulsó, a partir del año 1984 la inclusión del derecho a la identidad en los avanzados borradores que se había elaborado hasta ese momento en el ámbito de Naciones Unidas. Es digno destacar también la alta contribución al logro de este objetivo efectuada por la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo, junto con otras organizaciones defensoras de los derechos de

los niños. El gobierno constitucional acompañó esta iniciativa, posteriormente concretada en el artículo 8 de la Convención.

- **Familia y otras guardas**

En la dimensión del fortalecimiento de la familia y la relación con el Estado, hoy no es posible avanzar en la descripción de la familia sin advertir las **transformaciones ocurridas en los últimos veinte años**. Estos cambios profundos estuvieron ligados a los condicionamientos surgidos de la crisis económica, el desempleo, la incorporación al mercado laboral de la mujer y las nuevas exigencias que el mercado ha impuesto y la familia soporta en un contexto de gran dificultad.

El Estado, por su parte, fue retrocediendo en sus responsabilidades y aceptando respuestas fragmentadas que generaron un escenario de **fuerte debilitamiento de la familia, librada en buena medida a su suerte para enfrentar los desafíos de la crisis**. Este debilitamiento requiere hoy de múltiples respuestas prácticas y operativas, que reconozcan tres cuestiones fundamentales: la identidad del espacio familiar en cualquiera de sus conformaciones; el contexto cultural de ese espacio familiar y la necesidad de fortalecer su funcionamiento en cualquiera de sus conformaciones, fundamentalmente respecto de las jóvenes generaciones que en su interior conviven.

Estamos en un tiempo en que los Estados deben revisar sus agendas y estrategias, consolidando un modo de relación entre las políticas públicas y la unidad familiar mucho más dinámico e integrado, que fortalezca la función tanto del Estado como de la familia. La fragmentación y la segmentación de las políticas han generado una disminución del impacto de las asignaciones presupuestarias, con superposiciones y beneficios de muy baja escala, lo que debilitó la posibilidad de atender adecuadamente las necesidades que se han venido planteando en las últimas décadas.

El Comité recomienda que los Estados desarrollen, adopten e implementen, en colaboración con la sociedad civil y las redes comunitarias, una política amplia que apoye y fortalezca a las familias, que incluya el acceso a los servicios sociales y de salud, servicios de asesoramiento familiar sensibles a los niños, educación y vivienda adecuada.

La **institucionalización** nunca debe tener lugar debido a la falta de leyes o políticas del Estado. En este sentido, el Comité recomienda que la legislación y las políticas sobre protección de la familia y el niño deben ser desarrolladas y adoptadas en consulta cercana con aquellos grupos a los que más afectan, por ejemplo, con los niños y sus padres. Los Estados deben garantizar que la decisión de colocar a un niño en cuidado alternativo sea adoptada por una autoridad competente, basada en la legislación y sujeta a revisión judicial para evitar las colocaciones arbitrarias y discrecionales.

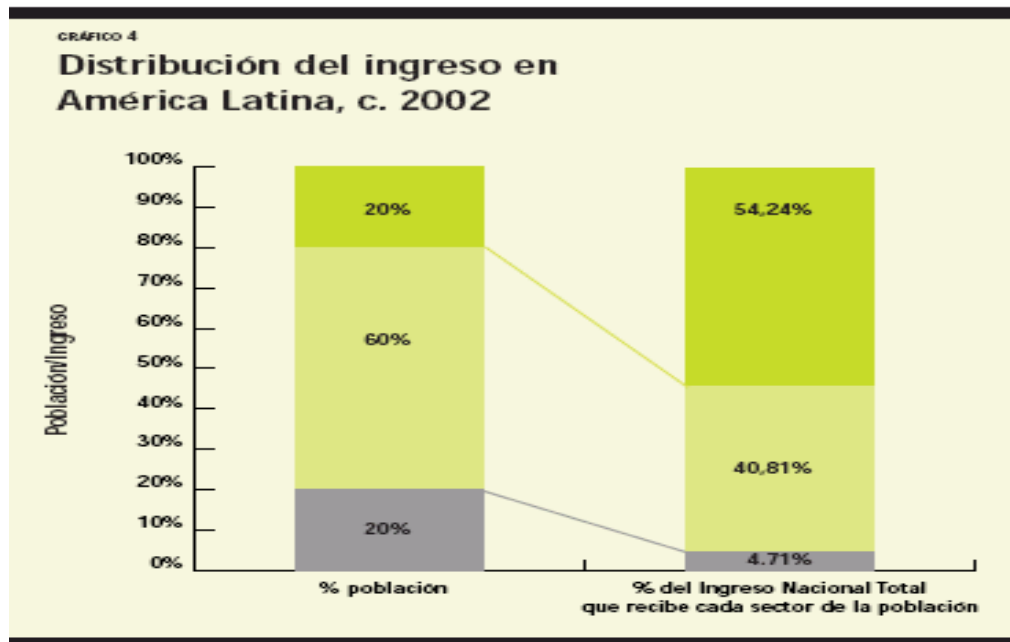
Los niños que viven en la **pobreza** están sobre-representados entre los niños separados de sus padres tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. La separación de los padres es en la mayoría de los casos involuntaria debido a daños sociales y económicos asimismo las duras condiciones sociales y económicas pueden conducir al abandono del niño y a un alto número de niños de la calle.

El contexto económico y social de América Latina

La creación, desarrollo e implementación de las políticas públicas respecto de la construcción de ciudadanía para los adolescentes plantea algunos desafíos a tener en cuenta.

En primer lugar, el contexto económico y social de América Latina está integrado por ciertas particularidades propias de la región. De acuerdo a un **estudio del Banco Mundial un promedio 10 % de los individuos más ricos reciben entre el 40 y 47% del ingreso total de cada país, mientras que el 20% más pobre recibe sólo entre el 2 y el 4%.**

Este perfil de distribución del ingreso se puede corroborar en el estudio de la **CEPAL**, que exhibe que el **20% más pobre de la población recibe el 4,71% del PBI, mientras que el 20% más rico, se apropia del 54,24%**, como se manifiesta en el gráfico siguiente:



Fuente:CEPAL, Unidad de Estadísticas Sociales, División de Estadísticas y Proyecciones Económicas.

La profundización de la brecha entre ricos y pobres es el signo más evidente de la desigualdad en América Latina, mucho más pronunciada que en cualquier rincón del planeta. Según el Banco Mundial ochenta millones de personas en Latinoamérica vive con menos de un dólar por día y según el Banco Interamericano de Desarrollo hay 150 millones de pobres en el continente.

En **Centroamérica** el informe “**Estado de la Región**” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Unión Europea indica que hay **casi 35 millones de pobres, más del 60% de la población total**. La pobreza coloca en estado vulnerable a millones de personas en el continente, es decir en el riesgo de que un hogar o individuo atraviese en algún momento un período de dificultad por problemas de ingreso o salud.

Pero esta vulnerabilidad también se refiere a la probabilidad de estar expuesto a muchos otros **riesgos**, entre ellos: violencia, consumo abusivo de droga y alcohol, desastres naturales, interrupción de los estudios. Pero aparece nítidamente otro factor que condiciona la

pobreza: la mala distribución de la riqueza y en este sentido el reciente informe del PNUD sobre Desarrollo Humano indica que “para reducir la pobreza de ingresos, la distribución importa tanto como el crecimiento”.

Especial preocupación reconoce la situación de los sectores **adolescentes**, que suman a las condiciones adversas a la exclusión social, la victimización que sobre ellos produce el accionar del crimen organizado tanto nacional como transnacional. Las políticas públicas de combate y eficaz penalización contra los responsables del crimen organizado, implica al mismo tiempo un esfuerzo de protección a la seguridad ciudadana y de resguardo de los derechos humanos de los niños y adolescentes.

Niños y adolescentes migrantes y desplazados

Las **obligaciones del Estado** en virtud de la Convención se aplican con referencia **a todos los menores que se encuentren dentro de su territorio** y a los que estén por otro concepto **sujetos a su jurisdicción** (art. 2). Estas obligaciones a cargo del Estado no podrán ser arbitraria y unilateralmente recortadas, sea mediante la exclusión de zonas o áreas del territorio del Estado, sea estableciendo zonas o áreas específicas que quedan total o parcialmente fuera de la jurisdicción del Estado.

Por otra parte, las obligaciones del Estado de acuerdo con la Convención se aplican dentro de las fronteras de ese Estado, incluso con **respecto a los menores que queden sometidos a la jurisdicción del Estado al tratar de penetrar en el territorio nacional.**

Por tanto, el disfrute de los derechos estipulados en la Convención no está limitado a los menores que sean nacionales del Estado Parte, de modo que, salvo estipulación expresa en contrario en la Convención, serán también aplicables a todos los menores -sin excluir a los solicitantes de asilo, los refugiados y los niños migrantes- con independencia de su nacionalidad o apatridia, y situación en términos de inmigración.

Las obligaciones resultantes de la Convención en lo que concierne a los menores no acompañados y separados de su familia **se extienden a todos los poderes del Estado** (ejecutivo, legislativo y judicial). Se incluyen entre ellas la obligación de promulgar legislación, crear estructuras administrativas, y articular las actividades de investigación, información, acopio de datos y de formación general, necesarias para apoyar estas medidas.

Estas obligaciones jurídicas tienen carácter tanto negativo como positivo, pues obligan a los Estados no sólo a **abstenerse de medidas que infrinjan los derechos del menor, sino también a tomar medidas que garanticen el disfrute de estos derechos sin discriminación**. Las referidas responsabilidades no se circunscriben a dar protección y asistencia a los menores que están ya en situación de no acompañados o separados de su familia, pues incluyen también medidas preventivas de la separación (en particular, la aplicación de salvaguardias en caso de evacuación).

El aspecto positivo de estos deberes de protección incluye también que los Estados han de tomar todas las disposiciones necesarias para identificar a los menores en situación de no acompañados o separados de su familia lo antes posible, particularmente en la frontera, a procurar la localización y, si resulta posible y redundante en el interés superior del menor, reunir lo antes posible a éste con su familia.

- **No discriminación (artículo 2)**

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

- **El interés superior del niño como consideración primordial en la búsqueda de soluciones a corto y a largo plazo (artículo 3)**

De acuerdo con el artículo 3, "En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño". Si se trata de un menor desplazado, el principio ha de respetarse durante todos los momentos de la situación de desplazamiento. En todos esos momentos, al preparar una decisión que tenga repercusiones fundamentales en la vida del menor no acompañado o separado, se documentará la determinación del interés superior.

La determinación del interés superior del niño exige una evaluación clara y a fondo de la identidad de éste y, en particular, de su nacionalidad, crianza, antecedentes étnicos, culturales y lingüísticos, así como las vulnerabilidades y necesidades especiales de protección. Así pues, **permitir el acceso del menor al territorio** es condición previa de este proceso de evaluación inicial, el cual debe efectuarse en un ambiente de amistad y seguridad y a cargo de profesionales competentes formados en técnicas de entrevistas que tengan en cuenta la edad y el género.

- **El derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo (artículo 6)**

La obligación del Estado Parte en virtud del artículo 6 incluye la **protección máxima posible contra la violencia y la explotación**, que pondría en peligro el derecho del menor a la vida, la supervivencia y el desarrollo. Los menores separados y no acompañados están expuestos a diversos riesgos que afectan a la vida, supervivencia y desarrollo, por ejemplo, la trata dirigida a la explotación sexual o de otra índole o la participación en actividades delictivas de las que puede resultar perjuicio para el menor o, en casos extremos, la muerte. Así pues, el artículo 6 exige la vigilancia de los Estados Partes a este respecto, especialmente en presencia del crimen organizado.

- **Derecho del niño a expresar su opinión libremente (artículo 12)**

En lo que concierne a la tutela, custodia y alojamiento y representación legal del menor, deben tenerse también en cuenta las opiniones de éste. La información antedicha se proporcionará en forma que sea acorde con la madurez y el nivel de comprensión del menor. Dado que la participación está en función de una comunicación fiable, se proveerá en su caso interpretación en todas las fases del procedimiento.

- **Confidencialidad**

Los Estados Partes deben proteger el carácter confidencial de la información recibida con referencia al menor no acompañado o separado, de acuerdo con la obligación de proteger los derechos del niño, con inclusión del derecho a la intimidad (art. 16). Esta obligación se aplica en todos los campos y señaladamente en el de la **asistencia sanitaria y social**. Se ejercerá diligencia para evitar que la información recabada e intercambiada legítimamente con una finalidad no sea impropriamente utilizada para otra distinta.

- **Prevención de la trata y de la explotación sexual y de otra naturaleza, así como de los malos tratos y de la violencia (artículos 34, 35 y 36)**

Los menores no acompañados o separados de su familia que se encuentran fuera de su país de origen son **particularmente vulnerables a la explotación y los malos tratos**. Las niñas corren peligro mayor de ser objeto de trata, en especial para la explotación sexual.

Los artículos 34 a 36 de la Convención deben leerse juntamente con las obligaciones especiales de protección y asistencia que impone el artículo 20 de la Convención, a fin de que los menores no acompañados o separados de su familia estén al abrigo de la trata y de toda forma de explotación, malos tratos y violencia, de índole sexual u otra.

Según el artículo 35 de la Convención, los Estados Partes adoptarán las **medidas necesarias** para impedir la trata. Entre esas medidas figuran la identificación de los menores no acompañados o separados de su familia, la averiguación periódica de su paradero y las campañas de información adaptadas a todas las edades, que tengan en cuenta las cuestiones de género, en un idioma y un medio comprensibles para el niño víctima de la trata. Deberá promulgarse legislación adecuada y establecerse mecanismos eficaces para cumplir los reglamentos laborales y las normas sobre movimiento fronterizo.

También corre graves riesgos el menor que ya haya sido **víctima de la trata**, de resultas de la cual ha adquirido el estatuto de menor no acompañado o separado de su familia. No deberá penalizársele, sino prestarle asistencia como víctima de una grave violación de sus derechos humanos. Algunos menores sometidos a trata pueden solicitar el estatuto de **refugiado**, con arreglo a la Convención de 1951. Los Estados velarán por que los menores no acompañados o separados de su familia que, habiendo sido víctimas de trata, deseen solicitar asilo o sobre quienes haya otros indicios de que necesitan protección internacional, tengan acceso a los procedimientos de solicitud de asilo.

Los menores que corren peligro de recaer en la trata no serán devueltos a su país de origen, salvo si lo aconseja su interés superior y a condición de que se adopten medidas adecuadas para protegerlos. Los Estados considerarán la conveniencia de adoptar formas complementarias de protección de los menores víctimas de la trata cuando el regreso no venga indicado por el interés superior.

- **Acceso a los procedimientos para obtener el asilo, con independencia de la edad**

Los menores que soliciten el asilo, con inclusión de los no acompañados o separados, podrán entablar, con independencia de la edad, los procedimientos correspondientes y recurrir a otros mecanismos complementarios orientados a la protección internacional. Si, en el curso del proceso de identificación e inscripción, viniera a saberse que el menor puede tener un temor fundado o, incluso en el caso de que éste no pudiera articular expresamente un temor

concreto, que puede encontrarse objetivamente en peligro de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social concreto, opinión política, o si necesitara por otras razones protección internacional, se debe entablar en favor del menor el procedimiento para la obtención del asilo y, en su caso, aplicar mecanismos de protección complementaria al amparo del derecho internacional y del derecho interno.

Derecho a la Educación

De todos los campos que se analizan a partir del modelo de análisis de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, sin duda la educación es aquél que representa con más nitidez la especificidad de la temática de infancia y adolescencia. De todos los ejes con que se puede atravesar la Educación, la pobreza constituye en Argentina el condicionante más fuerte a la hora de caracterizar el contexto en que transcurre la vida de niños y adolescentes en edad de asistir a la escuela.

El Comité de Derechos del Niño, por su parte, aborda en profundidad el tema de la **Educación**, que deberá desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades; inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país del que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya y el respeto del medio ambiente natural.; preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena.

Los Estados deberán adoptar las **medidas necesarias** para incorporar oficialmente estos principios en sus políticas educativas y en su legislación a todos los niveles, de modo de garantizar el derecho de todo niño a una educación de buena calidad, lo que exige concentrar la atención en la calidad del entorno docente, de los materiales y procesos pedagógicos, y de los resultados de la enseñanza.

- **Calidad de la Educación**

Los Estados deben asegurar el mejoramiento de la calidad de la educación, atendiendo en particular a los sectores más desprotegidos, como las poblaciones indígenas, pobres y de zonas rurales; estimular la participación de la familia y de la comunidad en el proceso educativo y en todos los niveles del sistema.

- **Acceso a la Educación**

Los Estados deben asegurar el acceso y permanencia en la escuela, de manera equitativa para todos los sectores de la población, en particular de las personas desplazadas, indígenas y otros grupos vulnerables y discriminados; mejorar la infraestructura escolar, asegurando de manera equitativa, una cobertura educativa de calidad.

Ciudadanía y participación de niños, niñas y adolescentes
--

Abordaremos los conceptos de ciudadanía y participación de niños, niñas y adolescentes con algunos conceptos de Alejandro Cussiánovich en un ensayo titulado: *“Participación ciudadana de la Infancia desde el paradigma del protagonismo”*, presentado en el marco del Segundo Congreso Mundial de Infancia y Adolescencia: “Ciudadanía desde la Niñez y Adolescencia y Exigibilidad de sus Derechos”

Para resignificar lo que hasta ahora se ha entendido por **ciudadanía** es conveniente tomar como eje epistemológico a sujetos concretos y analizar las representaciones heredadas de ciudadanía. Desde esta perspectiva la ciudadanía es una manera de entender las relaciones sociales en igualdad, libertad y no sometimiento o dependencia, no en una jerarquía que discrimina y excluye, ya que se va siendo ciudadanos no sólo dentro de coordenadas históricas complejas, sino en tejidos culturales variantes.

Lo que hace más humanos a los sujetos hace bien a los niños y niñas, pero también lo que hace bien a la infancia hace mejor a la humanidad. En este sentido la **exigibilidad** es un insoslayable componente de todo derecho. No es una exterioridad, le es constitutiva. En el mundo occidental, del derecho se deriva una responsabilidad, en otras culturas pareciera que el derecho es el que emana de haber satisfecho una obligación. La exigibilidad refiere a lo que es exigible y a quién hay que exigírselo.

Lo central es que un derecho no se mendiga ni para su reconocimiento ni para su cumplimiento. Ello da un talante y refiere directamente a una actitud de dignidad. Hay que conquistar su reconocimiento y conquistar su cumplimiento.

La acción de exigir supone desarrollar conocimiento, información, capacidad de manejo de instrumentos de carácter legal y social, movilización, organización, etc.

La **participación** ha devenido en una muletilla en discursos, en la presentación de proyectos para su aprobación, de metodologías de trabajo, en procesos de aprendizaje, etc., lo que ha generado un cierto vaciamiento de su significación fuerte y su banalización afecta su fuerza innovadora. El desafío consiste en dotarla de una resignificación que recupere en el caso de la infancia y adolescencia, su potencialidad transformadora de las relaciones intergeneracionales y su fuerza simbólica en la redefinición de la democracia.

La participación infantil, como la participación en general, se inscribe, a nuestro entender, tanto en el paradigma conceptual del **protagonismo** como en las coordenadas de la exclusión y la pobreza, las mismas que componen el trasfondo de los escenarios en los que y desde los que los niños/niñas de sectores populares están llamados a desarrollar su vocación protagónica. No hay realidad humana desde el mundo de las mayorías de nuestros pueblos que no tenga como marco de análisis, reflexión y práctica social esta trilogía de desigualdades, exclusión y pobreza.

Precisamente porque los escenarios hoy son negadores y hasta negativos frente a lo que llamamos el derecho al protagonismo, se

hace más necesaria como utopía y como discurso político, el plantear la participación protagónica de todos, incluidos los niños y niñas. Se trata de no renunciar a aquello que nos permite seguir apostando a nuestra dignidad y sentido histórico como humanidad.

Aspiramos a que el **paradigma de la promoción del protagonismo integral** constituya un nuevo horizonte conceptual y existencial generalizado, que a través de una personalidad protagónica vaya constituyendo un modo de vida de los pueblos, de las comunidades y de las personas individuales.

La **participación** está estrechamente ligada a nuestros discursos sobre democracia, ciudadanía y esto en el marco de la globalización, de las hegemonías emergentes, del poder en general. Quizá por ello los grandes referentes financieros coloquen la participación de la población, de los grupos meta o destinatarios, etc., como un criterio y una condición de sostenibilidad, de eficacia, de impacto y continuidad de los proyectos sociales.

Desde el paradigma de la promoción del protagonismo integral, bien podemos hablar de una **participación protagónica** para indicar que un criterio o parámetro central que oriente cualquier ejercicio de participación, ha de ser cómo exprese, desarrolle y profundice la experiencia colectiva y personal de ir siendo protagonistas en el ejercicio de ciudadanía a todos los niveles de la vida de la sociedad y de las personas.

Podemos concluir, entonces que analizar la infancia como fenómeno social, permite abordar la cuestión de su condición “ciudadana” antes que como un derecho personal, como una facultad de la que se goza en la medida en que se es parte de la especie humana. **Ciudadanía** no es reducible a **participación**, pero sin participación no se ejerce la condición ciudadana. Pero además no cualquier participación expresa ejercicio ciudadano, de allí que sea necesario averiguar por el tipo de participación de la que estamos hablando.

La **adolescencia**, por su parte, es un momento crucial de la vida del hombre y constituye la etapa decisiva de un proceso de desprendimiento. Este proceso atraviesa tres momentos: el primero es

el nacimiento, el segundo es la dentición, lenguaje y bipedestación y el tercer momento aparece en la adolescencia.

La inserción en el mundo social adulto es lo que va decidiendo su personalidad. Se plantea el problema de los valores éticos, intelectuales, afectivos, implica el nacimiento de nuevos ideales y la adquisición de la capacidad de lucha para conseguirlos.

La ciudadanía puede ser entendida como el “conjunto de prácticas (jurídicas, políticas, económicas y culturales) que definen a una persona como miembro competente de una sociedad. Prácticas cuya fuente de legalidad y legitimidad reside en la posesión de derechos que influyen en la distribución de recursos accesibles a distintas personas y grupos sociales. Desde esta perspectiva la ciudadanía se conforma por dos dimensiones: la *titularidad*, que implica la existencia legal de los derechos propios de los ciudadanos y la *provisión*, referida al acceso real a los beneficios – sean bienes y servicios materiales o simbólicos – de los que se tiene titularidad”.

La **ciudadanía juvenil** ha sido definida por distintos actores, con distintas características, pero me parece que una de ellas permite ubicarnos más rápidamente, y es aquella que señala que la misma es el conjunto de prácticas jurídicas, sociales y culturales que está poniendo en evidencia la participación juvenil dentro de los procesos comunitarios, prácticas jurídicas, sociales y culturales que en definitiva están dando cuenta de la participación del adolescente en el interior de la sociedad y por consecuencia en estrecha relación con las instituciones ya sean públicas, de la sociedad civil o religiosas. Esto es ciudadanía.

¿Cómo construir esta ciudadanía en las condiciones de riesgo social?
¿es acaso un manual que se lee y desde ese momento uno recibe la credencial de ser miembro de la sociedad con ciudadanía juvenil?
Seguramente que no.

La sociedad tiene que brindarle al adolescente la oportunidad real y efectiva de conocer cuales son los derechos que le asisten en cada una de las circunstancias de su práctica comunitaria, social o familiar. Los adultos tenemos la obligación de presentarle al adolescente cuáles y cómo son los derechos que jurídicamente están consagrados. Este punto, resulta muchas veces por la propia dinámica de las relaciones, un dato contradictorio y de compleja construcción.

Lo expresado también significa que el adolescente construye la ciudadanía asumiendo responsabilidades; no se construye unilateralmente, es decir sólo reconociendo los derechos que le asisten y combinarlos con un progresivo, sucesivo y adecuado proceso de responsabilidades sociales dentro de la comunidad en la cual se inserta.

Si bien hay distintas formas de efectuar un análisis valorativo de la exclusión social, hay dos aspectos que predominan sobre otros, como mencionamos anteriormente.

El primer aspecto, incluye los adolescentes que están sin oportunidad de estudiar en cualquiera de las modalidades formales e informales, alternativas e institucionales, y el segundo aspecto incluye aquellos que se encuentran sin inserción laboral, o lo que aún es mucho más grave, con inserciones tan precarias que adquieren las formas más agresivas y violentas de despojos de Derechos Humanos fundamentales en el trabajo.

Si hay un sector que sufre la llamada flexibilización laboral y el trabajo en negro es justamente el adolescente, desprotegido de las más elementales condiciones de cuidado en relación a cualquier otro trabajador. Cuando hablamos de este sector estamos hablando de un sector creciente que ha aumentado en la Argentina en los últimos veinte años.

El escenario de la adolescencia en riesgo social se presenta complejo y representado por múltiples problemáticas ante lo cual es preciso aunar esfuerzos, coordinar acciones, generar nuevas oportunidades fundadas en políticas activas y que se inscriba preferentemente en los niveles de la prevención primaria. Este objetivo sólo será posible alcanzarlo en la medida que la temática que nos ocupa se instale prioritariamente en las definiciones estratégicas en las políticas del Estado y especialmente en el ámbito municipal.

Una ciudadanía que abarque los derechos civiles. La igualdad legal y la protección contra las discriminaciones, el derecho a la vida, la integridad física y la seguridad, la administración de la justicia, la libertad de prensa y el derecho a la información, los derechos de la

mujer, de los niños, los derechos laborales y los de los pueblos indígenas. Y que abarque los derechos sociales de los grupos más excluidos víctimas de la pobreza, la desigualdad, el desempleo, los recortes en la protección social y que son los mismos que ven vulnerados sus derechos en las otras dimensiones de la ciudadanía.

Para el antropólogo argentino residente en México **Néstor García Canclini**, "En América Latina, la desigualdad posee bases económicas, historias, simetrías, explotaciones internas y externas. Al mismo tiempo es el resultado de discriminaciones y estereotipos que nos han fijado en el lugar de los que duermen la siesta, de los que no quieren afrontar la complejidad y la dureza del mundo tecnológico, que prefieren las relaciones familiares y de compadrazgo a la competencia económica. Buena parte de la configuración y la reproducción de la desigualdad en Latinoamérica es el resultado de estos estereotipos y de un acceso diferencial y desigual a los recursos de la última modernidad".

- **Ciudadanía juvenil y seguridad ciudadana**

La creciente tendencia en América Latina a disminuir la **edad mínima de responsabilidad penal** ha pretendido ser legitimada, en ocasiones, en la búsqueda de mayores garantías procesales para los niños en conflicto con la ley penal. Al respecto deseamos enfatizar sobre la necesidad de profundizar las reformas legales en esta materia desde una clara perspectiva garantista y sostenida en los principios y disposiciones de la Convención. Avanzar por este camino requiere atender con coherencia el abordaje en la definición de las edades mínimas y máximas del sistema penal juvenil.

Establecer una relación mecánica entre garantismo y reducción de la edad mínima penal, constituye una desnaturalización del principio que se pretende sostener.

Dentro de la legalidad, como dimensión normativa del Derecho, se sigue literalmente a la Convención sobre los Derechos del Niño cuando establece, en su artículo 40, los principios y bases para la construcción de un sistema garantista, yendo incluso más allá al hacer suya la opinión que entiende que el art. 41 guarda implícito el

concepto según el cual los signatarios "no harán más gravosa la ley interna de sus países, con relación al contexto normativo de la Convención".

La cuestión de la legitimidad, como dimensión axiológica del Derecho, se refiere a que la dignidad del adolescente debe ser protegida como uno de sus derechos fundamentales, así como también su participación al momento de establecer el proceso para su propia resocialización.

La cuestión de la eficacia, en cuanto dimensión sociológica del derecho, indica que las corrientes que pretenden reducir la edad de la imputabilidad lo hacen priorizando de hecho el punto de vista punitivo, propio de la doctrina de la situación irregular, sin considerar que no hay estudios serios que indiquen que reduciendo la edad de la imputabilidad penal se reducen los actos infraccionales cometidos por adolescentes. Por el contrario, el bajar la edad de la imputabilidad hace aumentar las detenciones, los procesos judiciales, la institucionalización de los adolescentes, y el incremento de las violaciones a los derechos fundamentales en la instancia policial, judicial y administrativa". Por último, señala el Lic. Alejandro Bonasso : "El Derecho como instrumento de control social debe responder a los valores de justicia y bien común, y ser un elemento integrador de las instituciones dentro de la sociedad sin convertirse en un elemento de control social para la sanción específica de determinados grupos sociales".

En síntesis, constituye una responsabilidad indelegable incorporar en la agenda pública, con carácter prioritario las referidas políticas. Nuestro enfoque es que la definitiva superación de los conceptos tutelares y que establecían mecanismos de alta discrecionalidad en la administración de la justicia penal juvenil, deben ser sustituidos por procedimientos que reduzcan los niveles de judicialización, que aumenten considerablemente las garantías del debido proceso, que eviten recurrir a la reducción de la edad mínima penal como un instrumento funcional a la ansiedad y alarma ciudadana y que desarrollen ampliamente las medidas socioeducativas y alternativas a la privación de la libertad, reservándola ésta como medida de último recurso y por el menor tiempo posible.

La ciudadanía juvenil ha sido definida por distintos actores con distintas características, pero una de ellas permite ubicarnos más rápidamente, y es aquella que señala que la misma es el conjunto de prácticas jurídicas, sociales y culturales que está poniendo en evidencia la participación juvenil dentro de los procesos comunitarios, prácticas jurídicas, sociales y culturales que en definitiva están dando cuenta de la participación del adolescente en el interior de la sociedad, y por consecuencia, en estrecha relación con las instituciones, ya sean públicas, de la sociedad civil y religiosa.

La **sociedad debe brindar al adolescente la oportunidad** real y efectiva de conocer cuáles son los derechos que le asisten en cada una de las circunstancias de su práctica comunitaria, social o familiar. Los adultos tenemos la obligación de presentarle al adolescente cuáles y cómo son los derechos que jurídicamente están consagrados. Este punto resulta muchas veces por la propia dinámica de las relaciones, un dato contradictorio y de compleja construcción.

Lo expresado también significa que **el adolescente construye la ciudadanía asumiendo responsabilidades**, no se construye unilateralmente, es decir sólo reconociendo los derechos que le asisten y combinarlos con un progresivo, sucesivo y adecuado proceso de responsabilidades sociales dentro de la comunidad en la cual se inserta.

Con el objeto de recorrer los distintos planos de diagnóstico y estrategias de intervención en relación a la adolescencia en riesgo social, hemos debido abordar una serie de aspectos de la compleja realidad que muestra significativamente el problema de la integración de los jóvenes en las sociedades modernas. La exclusión juvenil en sus diferentes formas de aparición es un síntoma de las dificultades existentes para construir una sociedad integrada.