

Eje Temático N° 4

Desarrollo de la Cooperación Internacional,
Regional y Bilateral en las Políticas Públicas

Documento de Referencia

El presente trabajo forma parte de los documentos de referencia para el XX Congreso Panamericano del Niño, la Niña y Adolescentes y corresponde al Eje Temático nº 4.

Este documento ha sido elaborado por el Mgter. Alberto Minujin* con la colaboración de **Sandra Cesilini** y **Camila Help** a solicitud del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes.

Montevideo, septiembre de 2009.

¿COOPERACIÓN: PARA QUÉ?

Los desafíos de la cooperación en infancia y adolescencia en América Latina.

Introducción

Se cumplen veinte años de la aprobación por la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). La CDN fue ratificada de manera muy rápida por todos los países de América Latina (AL) y varios de estos estuvieron en el grupo inicial de países que permitieron que la CDN entrara en vigor muy poco tiempo después de su aprobación.

La CDN transforma la visión y el estatus legal de todas las niñas, niños y adolescentes, en todos los lugares del mundo, sin distinción ni discriminación de ningún tipo, pasando de ser objetos de compasión a ser sujetos de derecho. La Convención constituye un instrumento legal de aplicación universal que da fundamento al derecho a la sobrevivencia, al desarrollo, la participación y la protección a la infancia. Establece un cambio crucial en el estatus legal, social y cultural de la infancia. Este cambio fue calificado por algunos como 'revolucionario' no sólo para la niñez sino para las relaciones sociales y la sociedad en su conjunto (García Méndez, 2001; Philip Alston; Hines, 1995). La Convención abrió el camino para el desarrollo de profundas modificaciones en la legislación y las instituciones relacionadas con la problemática de la infancia. Abrió también el debate en torno a la ciudadanía y la inclusión social con eje en la infancia (Baratta, 2001; O'Donnell, 2001; Knutsson, 1997; Mauras, Minujin y Perczek 2000, -; Bustelo y Minujin, 1998).

La región ha establecido un mecanismo de debate de alto nivel, las Cumbres de las Américas. Éstas han jugado un rol central en movilizar a la opinión pública de la región en temas claves, dotando a la OEA de un mandato específico técnico y político/institucional. Desde 1994 hasta el presente las Cumbres han incidido en la definición de las agendas multilaterales y han ampliado el rol de la sociedad civil, proveyendo insumos para las decisiones de prioridades y ejerciendo un rol activo en el seguimiento de los compromisos. Jefes de Estado, de diferentes orígenes, ideológicos y étnicos, y de países de diferente poder relativo, se han comprometido de manera igualitaria a realizar los mayores esfuerzos para avanzar en el combate de la pobreza, el hambre y la exclusión y en el fomento de una distribución equitativa de los beneficios del crecimiento. Además, han reafirmado su apoyo a los principales instrumentos internacionales de protección y promoción de los derechos económicos, sociales, culturales, políticos, civiles y ambientales básicos. Este mecanismo, debe ser potenciado para asegurar el cumplimiento de la CDN y para traducirla en compromisos asumidos desde el más alto nivel de decisión.

Sin embargo, el camino y la brecha entre la ratificación de la Convención y la efectiva promoción, protección y cumplimiento de los derechos de la infancia, inclusive los más básicos, es alarmantemente largo. En efecto, si bien en América Latina se verifican importantes avances en sobrevivencia, desarrollo y protección de las niñas, los niños y los adolescentes todavía queda mucho por hacer.

Existe una deuda social con la infancia que está lejos de estar saldada. Deuda que se expresa en falta de oportunidades, pobreza, inequidad y exclusión de la mayor parte de las niñas y niños de la región. Se expresa en la violación a los derechos fundamentales, como el de sobrevivencia, en las violaciones graves como el tráfico y la explotación sexual, en la penalización y discriminación social de los y las adolescentes y jóvenes, y de los grupos indígenas y afrodescendientes.

En América Latina, más de un tercio de la población es pobre por ingresos, y la mayor parte de sus niñas y niños están en situación de pobreza. Esta situación estructural no ha logrado revertirse, en particular en cuanto a los aspectos de desigualdad, a pesar de haberse registrado un crecimiento promedio del producto de aproximadamente 5 % desde 2005 a 2008. En estos momentos la región enfrenta las consecuencias de la crisis financiera y económica mundial que se estima implicará un decrecimiento en 2009 de un 1,9 por ciento, según la CEPAL, o un 2,5 por ciento de acuerdo al Banco Mundial. La infancia constituye uno de los sectores más vulnerables frente a las crisis y emergencias. La misma se verá afectada por el aumento del desempleo y la caída de ingresos familiares, la disminución de las remesas desde los países centrales e incluso desde países de cierto desarrollo relativo, el posible aumento de la deserción escolar y del trabajo infantil. Esta situación, salvo que se tomen medidas decisivas, que pasan por priorizar la inversión en la infancia y adolescencia, tenderán a fortalecer la 'trampa de la pobreza'. El círculo perverso que se produce es conocido. Siendo niños de hogares pobres, "deberán trabajar, abandonarán la escuela, sólo podrán acceder a empleos marginales, carecerán de protección social y reproducirán la Pobreza" (Kliksberg, 2009).

Frente a esta situación es que cabe preguntarse **¿cuál es el rol de la cooperación en América Latina en general y en la problemática de infancia en particular?** O mejor dicho, de las diversas alternativas, ¿cuáles serán aquellas que pueden colaborar 'mejor' a promover la efectiva realización de los derechos de la infancia, la inclusión social y la ciudadanía plena de todas las niñas, niños y adolescentes de la región? **No se trata de definir un listado de recetas a aplicar sino de discutir orientaciones estratégicas que debería tener la cooperación en este sentido.** El objetivo del presente trabajo es el de motivar la discusión en este crucial tema.

En los primeros dos puntos de este trabajo, se presenta un breve análisis de la situación de la infancia en la región y de los problemas más acuciantes que la misma enfrenta. Es necesario recalcar que esto se hace desde una visión que considera a la infancia como el recurso y la oportunidad más importante que tiene la región para dar un salto significativo

en su desarrollo. El primer apartado centra la mirada en aquellos aspectos relacionados con el bienestar infantil que pudieran ser objeto de apoyo de la cooperación internacional (CI) y bilateral. El segundo apartado, está dedicado al análisis de la pobreza infantil, la desigualdad y exclusión. En los últimos años las más importantes organizaciones internacionales, así como numerosos académicos y centros universitarios, han remarcado la importancia de considerar la pobreza infantil dentro de un marco conceptual y de medición distinto a la aproximación por ingreso o consumo que prevalece en la región. Esto es relevante fundamentalmente por la influencia que puede tener en colocar a la infancia en el eje del esfuerzo por reducción de la pobreza (UNICEF, 2005; CHIP, 2003; Minujin et al, 2006; Gordon et al, 2003; Cristian Children Fund (CCF), 2003). Esta discusión está incluida en el segundo apartado. Se discute también la problemática de la desigualdad y exclusión desde el marco provisto por el desarrollo de capacidades y ejercicio de derechos.

El tercer apartado está centrado en la problemática del desarrollo y en la decisiva influencia que la CDN ha tenido en los cambios en la legislación infantil y juvenil que están ocurriendo en la mayor parte de los países de la región. Se señalan los mayores déficit y desafíos en términos jurídicos y fundamentalmente en lo que hace al profundo cambio institucional que todavía está requiriendo la región. Se discute también el problema de la focalización en los adolescentes y jóvenes, la problemática de la inseguridad y la necesidad de promover y potenciar distintas visiones y soluciones. Este problema no sólo es emblemático de la marginación social de los jóvenes sino también es posiblemente una de las áreas donde la cooperación puede tener una acción relevante. Es por esto que éste es un apartado central en este trabajo.

Los señalamientos que se efectúan en estos tres primeros capítulos permiten a los lectores la discusión de algunos de los aspectos centrales en los cuales la cooperación podría actuar en la región. Estos apartados buscan destacar los problemas más acuciantes que enfrenta la infancia y adolescencia en América Latina. Dada la diversidad de la región, la orientación de la cooperación internacional y bilateral deberá definirse acorde con la situación y oportunidades políticas en cada caso.

En el capítulo cuarto se presentan algunos aspectos del debate actual, en relación a la cooperación y la 'efectividad' de la misma, se analiza el giro en el modelo de cooperación de los países que mayor inversión en el desarrollo han efectuado. Se discute la tensión entre actores de los modelos de cooperación tradicionales (ONGs, agencias bilaterales y fondos fiduciarios administrados por organismos multilaterales) y el nuevo modelo de transferencias a los estados para la ejecución de estrategias de lucha contra la pobreza. Por último la discusión se centra en si para los grandes actores de la cooperación se encuentran caminos alternativos para la protección a la infancia y para la equidad en la globalización.

Finalmente, en el último punto, está expuesta una mirada al futuro. Se discuten y presentan una serie de puntos respecto a qué aspectos estratégicos debería considerar la cooperación para promover senderos alternativos y efectivos en los países de América Latina.

Capítulo 1: Infancia y adolescencia en América Latina: avances pero no suficientes

Las crisis recurrentes en varios países de América Latina han arrojado como resultado que la infancia y la adolescencia hayan sido particularmente afectadas por éstas. Durante las crisis se hace más evidente la falta de políticas sociales y económicas que se necesitan para prevenir el impacto de la fluctuación en los recursos que podrían mitigar el impacto en los más vulnerables.

El objetivo de esta sección es realizar un breve análisis de la situación de la infancia en la región y de los problemas más acuciantes que la misma enfrenta, desde una visión que considera a la infancia como el recurso y la oportunidad más importante que tiene la región para dar un salto significativo en su desarrollo. La mirada está centrada en aquellos aspectos relacionados con el bienestar infantil que podrían ser objeto de apoyo de la cooperación internacional y bilateral.

1. La infancia como otro comienzo y el enfoque de derechos

La puesta de este trabajo es concebir a la *infancia* como una categoría social, esencialmente emancipadora, capaz de *re-crear* un proceso que interviene en la continuidad del mundo adulto, pero que debe ser protegida y analizada debido a las contradicciones que conviven en nuestra sociedad (Bustelo; 2007). Pensar en la infancia da la posibilidad de pensar en el comienzo, en el inicio y no en el fin.

De acuerdo con Convención sobre los Derechos del Niño, 'niño' hace referencia a toda persona menor de 18 años, pero "*La infancia es algo más que el tiempo que transcurre entre el nacimiento y la llegada de la edad adulta. Se refiere también al estado y a la condición de la vida del niño: a la calidad de esos años*" (UNICEF, 2005a. Pensar la infancia de esta forma implica el reconocimiento del estatus especial de la niñez y adolescencia y de sus derechos, como así también la necesidad moral de promoverlos y protegerlos. La particularidad del enfoque de derechos refiere a la consideración específica de las necesidades, cuidados y asistencias que requieren los niños, niñas y adolescentes como

algo específico y diferente a lo referente a los adultos. Lo que hay que lograr es que todos los niños y niñas puedan disfrutar del ideal de una infancia con amor, cuidado y protección, en un entorno familiar, con amplias posibilidades de sobrevivir, crecer, desarrollarse y participar. Para ellos es necesario –entre otras cosas- tomar medidas rápidas y decisivas que reduzcan la pobreza que experimentan los niños y las niñas, que los protejan contra los conflictos armados y que apoyen a los huérfanos o los niños y niñas vulnerables a causa del VIH/SIDA. Cada uno tiene una función que desempeñar para asegurar que todos, los niños y las niñas, disfruten de su infancia (Minujin y Perczek, 2001).

Para poder cumplir con este ideal, antes planteado, es necesario adoptar un enfoque de derechos que propone abandonar la tradicional entrega de servicios orientados por criterios de eficiencia y eficacia y colocar a la persona, a la familia, a la comunidad, al territorio en el centro de las preocupaciones y responsabilidades. El enfoque de derechos supone implementar políticas públicas que garanticen derechos permanentes, universales e integrales de niños, niñas y adolescentes. Asimismo, la adopción de este enfoque implica mejorar la participación estatal, la coordinación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, la articulación con el parlamento, las empresas y los medios de comunicación, es decir, mejorar la calidad de la representación y la participación y crear instancias de vigilancia ciudadana.

2. Los problemas más acuciantes / emergentes que enfrenta en la región: La situación de la niñez y adolescencia

Los temas emergentes para América Latina están vinculados a los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM)¹ que fueron ratificados por 189 países en el año 2000 y que los compromete a luchar contra la pobreza y el hambre, la reversión del deterioro ambiental, una mejor educación y salud, y la promoción de la igualdad de géneros como metas principales. (UNICEF, 2005b). La situación de la infancia y sus derechos, se ha colocado progresivamente en las agendas regionales (XI Cumbre Iberoamericana).

A continuación, se elaboran bloques temáticos a partir de los cuales se pretende realizar un diagnóstico de la situación de la región latinoamericana que permita pensar cuáles son los desafíos futuros para la cooperación.

2.1 Supervivencia y salud

El grado en que una sociedad, sobre todo sus niños, niñas y adolescentes, ejerce el derecho humano más fundamental a la vida y a la salud se evidencia por la mortalidad infantil (Sen, 1993). En las últimas décadas, este indicador ha ido reduciéndose en la región, sin embargo, siguen muriendo niños recién nacidos por causas que pueden ser evitables. Las disminuciones logradas no son homogéneas entre los distintos países, por lo tanto se necesita de respuestas variadas y efectivas que permitan asegurar el bienestar de los niños y la realización de sus derechos. La persistencia de la alta mortalidad tiene que ver

¹ El primer objetivo tiene que ver con erradicar la pobreza extrema y el hambre y será trabajado en mayor profundidad en el próximo capítulo.

con bajos ingresos, maternidad adolescente, falta de acceso a servicios básicos - agua potable y alcantarillado de los hogares- y falta de atención sanitaria oportuna (UNICEF, 2007).

En general, las diferenciales territoriales siguen siendo una importante fuente de desigualdad en las tasas de mortalidad infantil en el interior de los países. Sin embargo tanto la población rural como los pueblos indígenas y afrodescendientes presentan notorios rezagos (la mortalidad infantil de los niños indígenas es un 60% mayor que la de los no indígenas: 48 por mil nacidos vivos comparado con 30 por mil en promedio).

- Hoy la tasa de mortalidad infantil de niños menores de 1 año es de 22 por 1.000 nacidos vivos (UNICEF, 2009).
- El 9% de los recién nacidos presentan bajo peso al nacer (UNICEF 2009)
- En la región viven casi 80 millones de personas sin acceso a servicios de agua potable y más de 100 millones sin servicios de saneamiento. Esta situación afecta particularmente a las personas pobres que viven en áreas rurales (UNICEF-CEPAL, 2007b).
- Solamente el 79% de la población usa instalaciones mejoradas de saneamiento, mientras en los países industrializados lo hace toda la población (ídem anterior).

2.2 Desarrollo Temprano

El ser humano hasta los tres años está dotado de una autonomía muy limitada y es cuando sienta las bases de todo su desarrollo posterior. La perspectiva de derechos de los niños y niñas necesita ser complementada en esta etapa de la vida por las teorías del desarrollo infantil, lo que ayuda a identificar distintos niveles de responsabilidad respecto a la generación de un contexto apropiado para que el desarrollo del niño se realice integral y satisfactoriamente. En los primeros años de vida, es importante la interacción entre las potencialidades dadas por la constitución biológica y las experiencias provistas por el ambiente.(UNICEF, 2008b).

2.3 VIH/SIDA

La infección con el VIH sigue siendo una de las epidemias más devastadoras de la historia, afectando de manera desproporcionada a los más vulnerables, incluidos mujeres y niños. Más allá de su propia infección, niños y adolescentes son afectados debido a la enfermedad y muerte de sus progenitores y cuidadores. En la región, muchos niños y niñas quedan huérfanos por el sida y otros viven con progenitores crónicamente enfermos, y sufren discriminación, aislamiento, violencia y abuso.

- Se calcula que 1,9 millones de personas vivían con el VIH en 2007; de estas, 55 mil 104 eran menores de 15 años (UNICEF, 2009).
- Por falta de acceso a terapia antirretroviral (ART), en 2007 murieron 4 mil 319 niños menores de 15 años a causa de enfermedades relacionadas con el sida (Ídem anterior).

2.4 Educación

La Educación es la herramienta clave para la generación de igualdad de oportunidades para los niños y niñas. Promover y fortalecer el derecho a la educación es una manera de garantizar a los niños las condiciones necesarias para alcanzar su bienestar, desarrollo e integración social. Además es en el sistema educativo donde se da una apropiación sistemática de conocimientos que posibilitan a los niños estructurar la realidad y adquirir las competencias necesarias para desarrollarse integralmente. El aumento de los niveles educacionales, en especial entre los grupos más pobres, así como la disminución en brechas de género, incrementan la movilidad social, elevan los retornos del trabajo y la calidad misma de los recursos humanos y permiten democratizar el acceso pleno a la ciudadanía.

El desafío para la región es lograr universalizar la escolarización de calidad. Asimismo, una de las prioridades en la región debe ser lograr la universalización de la educación preescolar. Los niños en edad de participación en el último grado de la educación preescolar y que pertenecen al quintil superior de ingresos, presentan una tasa de asistencia a la pre-primaria 1,39 veces superior a la de los niños del quintil más pobre; mientras en los urbanos la tasa es 1,21 veces mayor que en sus pares rurales (UNICEF-CEPAL, 2006a).

2.5 Adolescentes: explotación, salud reproductiva y violencia

Los adolescentes, que nacen y se desarrollan en áreas y familias pobres, enfrentan enormes riesgos y situaciones de adversidad que ponen en peligro su vida y sus posibilidades de desarrollo y de integración en la sociedad. Pero también desarrollan conocimientos, estrategias y energía o 'resiliencia' que no sólo les permite sobrevivir sino que constituyen una oportunidad para la comunidad, la sociedad y el país.

Los adolescentes concentran una diversidad de problemas que se relacionan con brechas educativas, maternidad y paternidad temprana, violencia, suicidios, explotación laboral y/o sexual, enfermedades de transmisión sexual, adicciones y discriminación en virtud de su condición de pobreza (Anguita y Minujin, 2005). Entre los problemas de mayor importancia, se puede destacar:

2.5.1 Embarazo, y salud reproductiva

El embarazo y la maternidad adolescentes se relacionan directamente con el abandono escolar y con la ausencia de derechos reproductivos efectivos y de protección ante situaciones de riesgo de menores de edad. La mayor tasa de mortalidad infantil se registra entre los hijos de madres adolescentes (UNICEF-INDEC, 2003). En la región, la fecundidad en la adolescencia es alta, no desciende y se relaciona con contextos de mayor pobreza y desprotección.

2.5.2 Trabajo infantil y abandono escolar

Un obstáculo para mitigar la reproducción intergeneracional, de la pobreza en la adolescencia, lo constituye la imposibilidad de cumplir con la escolaridad y/o la capacitación que prepare a los niños, niñas y jóvenes para el mercado laboral con mejores herramientas para la obtención del empleo. La salida del sistema educativo se encuentra asociada a la necesidad de trabajar para la subsistencia familiar.

2.5.3 Explotación sexual, violencia y trata

En la región el problema de la violencia contra niños, niñas y adolescentes, sobre todo la explotación sexual y la trata, es un tema emergente. A medida que crece la cantidad de niños y niñas que se suman a la fuerza trabajadora, el número de ellos y ellas que cae en las diferentes redes de la industria de la explotación sexual, también aumenta, problema que ha afectado significativamente a todos los países de América Latina (Forselledo, 2003). En la región, la violencia doméstica y los accidentes en el hogar causan aproximadamente el 50% de las muertes de menores de 5 años, debidas a factores externos (UNICEF-CEPAL 2009). El maltrato suele reproducirse de una generación a la siguiente, y los principales agresores son el padre, la madre u otro adulto en el hogar. Todo esto tiene consecuencias totalmente negativas para su salud y bienestar, ahora y en el futuro (Pinheiro, 2006).

2.5.4 Inseguridad, violencia social y criminalidad juvenil

Es muy preocupante la tendencia que se observa de criminalizar a los adolescentes y de hacerlos responsable de la creciente problemática de inseguridad en la región. La pobreza, la desigualdad, la falta de oportunidades constituyen los basamentos para el sostenimiento y ampliación de la violencia y delincuencia mientras que toda política que busque aumentar la seguridad ciudadana debe entrelazarse con políticas que busquen la inclusión y seguridad social. En efecto, diferentes estudios muestran que la inequidad y la desigualdad social constituyen una causa explicativa de la violencia (Stewart, 2001)

En América Latina y el Caribe, en los últimos 20 años, se ha dado un proceso de aumento de la tasa de homicidios que coloca a la región en un nivel de criminalidad muy por encima del resto del mundo. Dentro de este crecimiento de la delincuencia, adquiere relevancia un fenómeno novedoso: el crecimiento de la criminalidad juvenil, que se inicia con actos delictivos no muy significativos de niños y jóvenes en situación de alta vulnerabilidad y exclusión social y que se diferencia totalmente a las distintas formas que adquiere el

crimen organizado. Esta situación está poniendo al descubierto que muchos jóvenes no tienen acceso a cubrir sus necesidades básicas ni esperanza de alcanzar un bienestar, están fuera del mercado de trabajo y fuera del sistema educativo. Recurrir a las diversas versiones de la “mano dura” solamente empeorará la cohesión social, criminalizando la pobreza (Kliksberg, 2008). La solución reside en un enfoque integral que apunte a la prevención y rehabilitación. La delincuencia juvenil se reduce, entre otras cosas, invirtiendo más en educación, creando más oportunidades de trabajo y fortaleciendo los lazos familiares (Kliksberg, 2006).

2.6 Migración e infancia

El fenómeno de la migración es una realidad global, estrechamente relacionado con factores que afectan al desarrollo humano: la búsqueda de mejores condiciones de trabajo, la inequidad en la distribución de la renta, la inestabilidad política y el no reconocimiento a los derechos humanos, entre otros. La ejecución de políticas orientadas a generar condiciones socioeconómicas inclusivas que permitan hacer de la migración una opción y no una necesidad, son indispensables en los países en desarrollo para evitar grandes movimientos migratorios no controlados (Cesilini y Federico, 2008). Es necesario entonces abordar las causas y consecuencias de la migración para poder encontrar soluciones a los problemas que genera este proceso, involucrando para esto, en un marco de cooperación, a los Estados tanto receptores como expulsores. En la actualidad, se estima que cerca de 200 millones de personas se encuentran en situación de migrantes internacionales (CEPAL, 2007). Así, la marginación se ve plasmada no solo en la discriminación originada por las diferencias étnicas, religiosas, etc., sino también en la falta de documentación que les permita integrarse a la sociedad, siendo aquí los menores de edad los más perjudicados.

No se debe olvidar que la migración también genera la ruptura de los núcleos familiares y la pérdida de referentes afectivos promueve un estado de vulnerabilidad particular en los infantes. Para los niños migrantes, la alteración en el normal desarrollo de los vínculos familiares representa una seria dificultad para una adecuada inserción social. Esto probablemente determine la disminución de sus capacidades para aprovechar los contenidos pedagógicos de la escuela. Además, cuando tienen la posibilidad de ingresar al sistema se les suman los inconvenientes por la adaptación a nuevos currículos.

En este contexto, es imprescindible garantizar la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes, especialmente el derecho a la identidad, condición necesaria para permitir el libre acceso a los servicios sociales básicos como la salud y la educación, en iguales condiciones que los menores del país receptor.

Capítulo II: Pobreza, exclusión y desigualdad

1. Evolución de la Pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe

La crisis económica de los años 80` tuvo como consecuencia la implementación de un conjunto de políticas de ajuste que afectaron las condiciones de vida de amplios sectores de la población de los países latinoamericanos, esas políticas produjeron altos niveles de concentración económica con una mayor inequidad en la distribución del ingreso y de los bienes y servicios (Minujín, 1992). Para el cambio de siglo, el crecimiento económico no había logrado revertir los altos porcentajes de pobreza que asolaban a la región latinoamericana. (CEPAL 2005). En mayor o menor medida, la mayor parte de los países de la región pasaron, durante las últimas décadas del siglo XX, por un proceso de creciente vulnerabilidad y exclusión que abarcó a buena parte de su población

2. Pobreza, vulnerabilidad, inequidad y exclusión

La pobreza, la exclusión y la desigualdad son los rasgos que caracterizan la situación de la región latinoamericana hoy en día y deben ser enfrentados en búsqueda de la equidad y la justicia social. La gran desigualdad y sus consecuencias son el mayor obstáculo para lograr el desarrollo y avanzar hacia el cumplimiento de los derechos de la infancia y de la adolescencia en América Latina.

Los niños latinoamericanos tienen una doble desventaja: forman parte de sociedades altamente desiguales que no les aseguran las mismas oportunidades para todos, y viven en sociedades con menos recursos, por lo que una alta proporción de ellos no tiene acceso a niveles mínimos de nutrición básica, educación, recreación, salud y vivienda. Como resultado, sus oportunidades de bienestar presente y futuro están severamente restringidas, y, con ello, la situación de pobreza, desigualdad y exclusión se reproduce en el tiempo de generación en generación.

La vulnerabilidad es uno de los rasgos sociales dominantes de la región latinoamericana. Esto implica que, amplias capas de población de ingresos medios y bajos, quedan expuestas a la inseguridad e indefensión. La vulnerabilidad social expresa la incapacidad de los grupos más débiles de la sociedad para enfrentar los efectos provocados por la crisis, neutralizarlos u obtener beneficios de ellos. Frecuentemente se identifica la condición de pobreza de la gente con vulnerabilidad. Sin embargo, la inseguridad e indefensión que caracterizan a ésta no son necesariamente atribuibles a la insuficiencia de ingresos, propia a la pobreza (Pizarro, 2001).

3. Pobreza infantil: aproximación teórica

La pobreza infantil se diferencia de la pobreza adulta por tener diferentes causas y efectos, especialmente por su impacto de larga duración en los niños, niñas y adolescentes. En este

sentido, es particularmente importante examinar el concepto de pobreza infantil más allá de los parámetros tradicionales con los cuales se analiza la pobreza como los niños y niñas que viven en hogares de ingreso bajo la línea de pobreza (UNICEF, 2005).

El enfoque monetario no alcanza a dimensionar adecuadamente la pobreza infantil debido, entre otras razones, a que ofrece poca atención tanto a la estructura de los hogares como al género y a la edad de sus miembros. Además, ignora que las necesidades de los niños, niñas y adolescentes son diferentes a las necesidades de los adultos (Vandemoortele, 2000; Minujin, 2005). Numerosos estudios han demostrado que, dentro de los hogares, el peso de la pobreza está desigualmente distribuido de acuerdo con condicionamientos generacionales y de género que adversamente afectan a las mujeres y a los niños, niñas y adolescentes en particular (Feeny and Boyden, 2003).

Para poder comprender lo que representa el fenómeno de la pobreza infantil, se requiere un enfoque multidimensional, que involucre tanto las privaciones materiales, especialmente en aspectos vinculados con la provisión y calidad de los servicios y bienes públicos que afectan directamente a la población infantil, como las insuficiencias para satisfacer diversas necesidades generales, de ingreso familiar (CEPAL-UNICEF, en publicación). Para los niños, niñas y adolescentes la pobreza es una profunda experiencia que se da en forma relacional y relativa, dinámica y multidimensional.

La pobreza infantil abarca tres dominios interrelacionados (Minujín, 2005) que son, por un lado, la *privación* -falta de condiciones y servicios materiales esenciales para alcanzar el desarrollo-, por otro lado la *exclusión* -la dignidad, la voz y los derechos de los niños son negados o sus existencias amenazadas-, y por último la *vulnerabilidad* -amenazas existentes que atentan contra los niños, niñas y adolescentes-.

4. La pobreza infantil: una realidad latinoamericana

Los niños y los adolescentes en América Latina presentan niveles muy altos de pobreza, muy superiores a los presentes entre otros grupos etarios. Esta pobreza es todavía más seria en la medida que se reproduce de generación en generación, reduciendo las oportunidades para desarrollar capacidades y generar oportunidades a lo largo de sus vidas (UNICEF-CEPAL, 2005).

Hasta el presente, los datos disponibles sobre pobreza infantil estaban basados en el método monetario (costo de la canasta de satisfacción de necesidades básicas). CEPAL y UNICEF están haciendo esfuerzos conjuntos, para proveer información, utilizando en forma combinada el método monetario y el de privaciones desarrollado por UNICEF y la Universidad de Bristol (UNICEF, 2005a) Existen datos preliminares (CEPAL-UNICEF, en

publicación) que permiten dimensionar la gravedad de la situación de la pobreza infantil en América Latina y el Caribe.

En los distintos países de la región, existe una heterogeneidad de situaciones de pobreza infantil asociada a la escasez y a la dificultad para acceder a servicios de salud, a centros educativos, a servicios de agua potable, a saneamiento básico y a electricidad en zonas rurales. Por este motivo, no sólo los niveles de pobreza y extrema pobreza infantil son mayores en las zonas rurales, sino que también su profundidad es mayor: los niños rurales suelen verse privados simultáneamente en varias necesidades que constituyen sus derechos fundamentales. En las zonas rurales, 3 de cada 4 niños viven en pobreza, mientras que en zonas urbanas solo 1 de cada 3 está en esta situación. La probabilidad de ser extremadamente pobre de un niño rural es 4 veces superior a la de un niño residente en zonas urbanas.

La pobreza infantil está fuertemente asociada a los bajos niveles de capital educativo, en particular la baja educación de la madre y a las características de inserción laboral informal del jefe o jefa de hogar. El porcentaje de niños extremadamente pobres entre mujeres que no estudiaron o sólo completaron algunos años de primaria alcanza casi 35%, cifra que disminuye notablemente a 13% entre las madres que completaron la primaria, a 5 %, la secundaria y a menos de 2%, la educación terciaria. La probabilidad de que un niño sea pobre o extremadamente pobre aumenta significativamente si es que el jefe de hogar se inserta en el sector informal de la economía, y la profundidad de la pobreza infantil es mayor.

5. Los pueblos indígenas y afrodescendientes: pobreza, exclusión y desigualdad.

Los pueblos indígenas y afrodescendientes son los más pobres, presentan los peores indicadores socioeconómicos y el menor acceso al conocimiento y a la participación política (UNICEF, 2005), sufren las mayores inequidades dentro de la región latinoamericana y, en consecuencia, son los grupos de población más vulnerables y excluidos. Los niños pertenecientes a grupos indígenas y afrodescendientes están mucho más afectados por la pobreza ya que 1 de cada 3 niños están en extrema pobreza, y 2 de cada 3 en pobreza. Esta situación se agrava en las zonas rurales, donde 9 de 10 niños indígenas son pobres. La extrema pobreza infantil de los niños de origen indígena o afrodescendiente duplica la observada entre niños no pertenecientes a estos grupos (36,3% frente a 17,8%). Asimismo, existe una alta prevalencia de desnutrición en los pueblos indígenas, ésta situación se relaciona con la condición de exclusión social, discriminación y aislamiento geográfico que padecen dichas poblaciones. Éstas suelen ver postergadas sus oportunidades educativas, por las dificultades de acceso y por su menor permanencia en los sistemas educacionales. En la mayoría de los países el currículo educativo pierde relevancia y pertinencia respecto a su cultura y quehacer cotidiano. Esto

se extiende al mercado de trabajo ya que se insertan en ocupaciones de baja calificación y productividad, sin protección social y con bajos ingresos, con lo que reproducen intergeneracionalmente sus bajas posiciones en la escala social y, asociado a esto, la pobreza. El mayor aislamiento de las zonas rurales refuerza esta situación de exclusión (UNICEF-CEPAL, 2006).

6. Inversión en la Infancia (como estrategia de superación)

Está comprobado que la inversión en la infancia permite formar recursos humanos. Las investigaciones han demostrado que la mitad del potencial de inteligencia de la persona está desarrollada a la edad de cuatro años y que las intervenciones en la primera infancia pueden tener un efecto perdurable sobre la capacidad intelectual, la personalidad y el comportamiento social. Los programas integrados y orientados a los primeros años de vida son críticos para su desarrollo mental y psicosocial.

La inversión en la primera infancia puede otorgar mayor efectividad en su futura educación. También puede habilitarlos a ganar más y a aumentar su productividad en la fuerza laboral. Asimismo puede reducir los gastos de asistencia pública en el futuro y reducir los costos sociales y financieros asociados con la repetición de grados, la delincuencia juvenil y el uso de drogas.

Por otro lado, logra una mayor equidad social porque los programas integrados para los niños pequeños pueden modificar los efectos de la inequidad socioeconómica y por razón de género, algunas de las causas más arraigadas de la pobreza. Las intervenciones durante la primera infancia también liberan a las hermanas mayores de cuidar a los niños preescolares, para que de esa forma puedan regresar a estudiar.

Incluir intervenciones durante la primera infancia en programas más amplios puede mejorar la eficacia de los programas. Las intervenciones en los programas de salud y nutrición aumentan las perspectivas de supervivencia del niño.

La atención segura del niño se ha convertido en una necesidad para las mujeres que trabajan, contar con un centro de cuidado infantil seguro brinda a la mujer la oportunidad de continuar su educación y aprender nuevas destrezas.

Capítulo III: CDN, cooperación y cambios en la región

La temprana adhesión y ratificación de la CDN por los países de América Latina marcó un éxito de su puesta en vigencia a nivel internacional. Los organismos de cooperación, los gobiernos y la sociedad civil han trabajado cooperativamente para promover la adaptación de las legislaciones nacionales a la convención, un cambio que no habría podido producirse sin la extensión de gobiernos democráticos de que disfruta durante ese período América Latina.

La menor carga de controversias sobre los temas que aborda la CDN la han llevado a un mayor nivel de aprobación que otras convenciones, como la CEDAW que se han topado con resistencias de índole política y religiosa. Para el año 2003, había conseguido ratificación casi universal, 191 países miembros de la ONU la habían ratificado. Los dos países que no la han ratificado son de naturalezas tan diversas como Somalia y EEUU.. Pero el hecho más relevante de esta ratificación masiva es su transformación en una nueva declaración universal, en el sentido transcultural y múltiple de derechos.

La CDN, estipula los derechos básicos que deben gozar la totalidad de los niños: a la supervivencia; al desarrollo pleno; a la protección contra las influencias peligrosas, contra el maltrato y la explotación; y a la plena participación en la vida familiar, cultural y social. La tarea de supervisar la aplicación de la Convención, es del Comité de los Derechos del Niño, que ha inaugurando un formato de seguimiento internacional de políticas públicas a través del análisis de los informes sobre la situación de los derechos de los niños que los países se comprometen a someter ante él al momento de ratificar la CDN, adicionalmente este compromiso ha dado lugar también a la constitución de redes virtuales regionales e internacionales de movimientos de la sociedad civil que se comprometen a llevar adelante seguimientos específicos por fuera de los estados. Desde el punto de vista internacional, UNICEF tiene la obligación jurídica de promover y proteger los derechos de los niños a través de una estrecha colaboración con el Comité. La Convención se complementa en el año 2000 con la aprobación de dos Protocolos Facultativos, sobre la participación de los niños en conflictos armados, y sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

1. Las Convenciones internacionales, los objetivos del milenio y las legislaciones nacionales.

En septiembre del 2000 se realizó la Cumbre del Milenio, donde dirigentes de todo el mundo firmaron un pacto que lanza un compromiso mundial para erradicar la pobreza mediante el fomento de responsabilidades mutuas entre los países ricos y los pobres. Este propósito se tradujo en la enunciación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los ODM proyectan alcanzar para el año 2015 ocho metas primarias que incluyen las específicas relacionadas con la infancia, entre ellas la reducción de la mortalidad mundial

de niños menores de cinco años en dos terceras partes, y el logro de la educación básica universal.

Más allá de los esfuerzos que se realizan en el ámbito de las Naciones Unidas, es innegable que la efectividad en el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados Partes al ratificar los tratados internacionales estará condicionada a la situación socio-económica de cada uno de ellos y si fuera necesario, recurrir a la cooperación internacional. Otra herramienta del derecho internacional que impacta fuertemente sobre la infancia y la adolescencia es la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). Esta es fruto del trabajo de años realizado por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, que fue creada en 1946 por la ONU.

La aplicación de la CEDAW y del CDN puede aparentemente compartir muchos aspectos, sin embargo es muy diferente en la práctica (Cesilini, 2007). Durante siglos las mujeres se ganaron un espacio de reconocimiento dentro de su espacio de familia y vida privada, y ocasionalmente en la vida pública. Sin embargo, la niñez está en proceso de visibilización de su problemática y sólo recientemente ha obtenido un estatus de sujeto de derecho, además por el propio status jurídico de los niños no han tenido voz autónoma como herramienta de lucha.

2. 20 años de la Convención.

Dentro del contexto de la década perdida la comunidad internacional ha podido producir un instrumento internacional como la CDN, y a partir de esta producción de ideas se generan expectativas de poder convertir la década de los 90 en el período de un avance para la infancia centrando la infancia como un sujeto pleno de derechos. Pero muchos especialistas, entre ellos Bustelo, advierten que: “los derechos se reconocen en su condición de existencia pero se desconocen en su condición de ejercicio.(Bustelo,2007) La CDN forma parte de las legislaciones nacionales y tiene reconocimiento constitucional en muchos de los países de la región .El proceso de reforma suele incluir a amplios sectores de la sociedad y moviliza opiniones y controversias en el conjunto de la sociedad. En esto la acción de comunicación y movilización emprendida por las organizaciones de defensa de los derechos de la infancia con el crucial apoyo de organizamos como IIN- OEA y UNICEF ha sido decisivo (UNICEF, 2007b)

3. Los desafíos a la Convención

La aplicación integral de la CDN está vinculada estrechamente a tres condiciones: la situación legislativa, las circunstancias socio-económicas de cada país y la lógica de las instituciones que atienden a la niñez. (Bustelo, García Méndez).

A pesar de los cambios y avances, en AL persiste una tensión tremenda entre dos marcos jurídicos que aún conviven, la idea de patronato de menores que carecen de derechos por sí mismos y el conjunto de ideas transformadoras contenidas en la CDN, debería resolverse en la dirección del paradigma a de la Convención, que es el nuevo polo hacia el que avanza la evolución de la humanidad en materia de derechos humanos y en particular derechos del niño. El desafío de la protección legal implica legislar para hacer exigibles los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño y en otros tratados y convenciones internacionales sobre la materia, generando un marco legal moderno, basado en la Doctrina de la Protección Integral, que posibilite la creación de instancias administrativas (protección social) y judiciales (protección judicial) que intervengan en caso que estos derechos sean amenazados o violados. En cuanto a la Administración de Justicia encargada de la responsabilidad penal de adolescentes, que regula la situación de aquellos jóvenes que entran en conflicto con la ley, se espera que, habiéndose respetado el debido proceso garantista, podrán aplicarse medidas cuya finalidad deberá ser eminentemente socio-educativa, que los ayude asumir el daño causado a derechos de terceros, preparándolos para integrarse en forma libre y responsable a la convivencia ciudadana.

En la última década, la tensión sobre penalización de jóvenes y la CDN se ha hecho más evidente, con propuestas de modificaciones a las leyes locales que obligan a la justicia de los países de AL a revisar la constitucionalidad de leyes sancionadas por el parlamento. Aparecen instrumentos de legislación que no consideran la falta de eficacia de esas propuestas legales sino sólo las respuestas instantáneas, mediáticas a las presiones de la opinión pública. Este enfoque también implica un proceso de capacitación profunda de las fuerzas armadas y de seguridad tanto en los contenidos de la CDN como en las implicaciones prácticas que se derivan de la misma, sin esos elementos la relación estado/ infancia/ adolescencia quedará irremisiblemente quebrada.

Capítulo IV: El debate actual sobre la cooperación internacional

Luego de un largo período marcado por el consenso de Washington y los programas compensatorios, la cooperación internacional y también la bilateral han entrado en un tiempo de revisión y reorientación de sus prácticas. Esto es especialmente significativo en América Latina donde diversos gobiernos han cuestionados las políticas neoliberales y buscan dar énfasis a las políticas sociales.

1. La relación políticas económicas de los países centrales y su impacto en los más pobres.

El sistema económico y la cooperación pueden correr por carriles paralelos sin dialogar sobre qué medidas generan pobreza y qué costos tiene “reparar” esas consecuencias con intervenciones desde la cooperación, un ejemplo que afecta particularmente a la situación de la infancia es la tensión existente entre los subsidios agrícolas en los países de mayor desarrollo económico y el impacto económico de esta decisión sobre los PRM y el impacto nutricional sobre los más pobres al elevar los costos de los alimentos. En los 90 la cooperación internacional acepta la afirmación que las políticas compensadoras están en factibilidad de corregir las desigualdades con intervenciones en programas focalizados de salud, educación, trabajo y seguridad o social (Cesilini y Federico, 2008). En el 2000 comienzan a sugerirse desde la banca multilateral y otros organismos los siguientes ejes de intervención para la cooperación y el financiamiento externo: Focalización en todos los tipos de activos físicos, humanos y capital natural; Prestar atención a los aspectos de distribución a lo largo del tiempo y Enfatizar el marco institucional para una adecuada gobernabilidad.

2. ¿Ha muerto el Consenso de Washington? ¿Los ODMs lo reemplazan?

Los movimientos sociales, las ONGS y muchos gobiernos de AL se cuestionan si el Consenso de Washington ha sido sustituido por otro paradigma, después de la caída de muchos de los principios considerados infalibles de la reforma del estado y de la economía de los países de la región. Podemos aseverar que la cohesión social y la reducción de la pobreza aparecen como los imperativos en la nueva agenda de las organizaciones internacionales y, sobre todo, en las organizaciones regionales europeas y latinoamericanas cuando el fracaso de las propuestas de reforma estructural del consenso de Washington hace cada vez más visible la deuda social acumulada por dichas políticas (Pattacini 2008).

Un análisis detallado de la nueva agenda propuesta en el 2005 en el seno de la OCDE revela al decir de Rodrik (Rodrik 2006) que, aunque hay cierto neokeynesianismo en muchas de ellas, el objetivo final de promover la apertura, la privatización y la desregulación no ha variado, han cambiado los ritmos de esta propuesta, sin embargo los organismos de las Naciones Unidas han trabajado en cada país hacia el logro de estas metas de desarrollo mediante un proceso de evaluación común de países y de programación, han modificado esa adhesión al Consenso de Washington que tan criticada fuera afines del siglo XX.

3. La búsqueda de la efectividad perdida y el rol del Estado. Por qué se discute la efectividad de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD)? ¿Cómo impacta en la Infancia? La efectividad desde la perspectiva de quiénes ejecutan la CI.

Muchas OSC's, tanto internacionales como latinoamericanas, debaten en los albores del S. XXI sobre la eficacia de la cooperación centrándose en quiénes ejecutan esa CI, analizan el rol del estado, la empresa, los medios de comunicación y la sociedad civil. Se hacen llamados a atender la urgencia respecto a los niños y a sistematizar las estrategias de intervención de todos los actores de la cooperación. Los niños no son votantes y quedan,

muchas veces, atrapados como rehenes de políticas diseñadas para su bienestar pero cuyo impacto se minimiza en la capilarización política (Auyero, 2006).

La “Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda”. (OCDE, 2005) establece un giro copernicano en el modelo de cooperación, aún muy reciente para analizar su impacto, pero contundente en cuanto a los cambios de concepción que implica. Entre los ejes centrales del documento citaremos: 1) El cambio del concepto de receptores, por socios quienes deben ser los verdaderos protagonistas de la AOD; 2) el sistema debe impulsar los procesos de apropiación lo que significa que los gobiernos socios deben tener un liderazgo efectivo sobre las políticas de desarrollo desde el diseño, 3) los donantes deben alinearse con las estrategias de desarrollo elaboradas por los gobiernos socios, así como con sus instituciones y procedimientos, y confiar en ellos, y si éstos tuvieran debilidades, deben contribuir a construir capacidades; 4) los donantes deben armonizar entre ellos sus acciones a fin que éstas sean más transparentes y efectivas, tendiendo a establecer una división del trabajo que permita explotar las complementariedades potencialmente existentes; 5) la gestión debe orientarse a los resultados, no a los procedimientos; 6) la fiscalización debe ser mutua entre donantes y socios, la transparencia debe ser total; y 7) en la última parte de la “Declaración” se incluyen una serie de indicadores de progreso que van en línea con los resultados esperados de un modelo de desarrollo basado en los propios países miembros de la OCDE. Como consecuencia de ese debate y de los emergentes de los foros Sociales Mundiales se están analizando, a partir de una iniciativa común, impulsada desde 2006 por Francia y Brasil, nuevos mecanismos de financiación al desarrollo que pudieran dar estabilidad a iniciativas de lucha contra la pobreza consideradas clave, en particular en el área de salud. (generación de nuevos mecanismos para cubrir a nivel mundial vacuna de neumococo, lucha contra la tuberculosis, etc)

4. El abandono de los países de Renta Media (PRM) como receptores de la cooperación.

Para AL esta nueva agenda tiene consecuencias severas dado que (Pataccini, 2008) el nuevo consenso está determinando el destino prioritario de los fondos de ayuda al desarrollo hacia los ahora denominados Países Menos Adelantados (PMA) provocando la reducción de AOD destinada a los países de PRM. Cada vez más actores clave de la región piden tomar en cuenta criterios adicionales a la renta per cápita para la asignación de cooperación internacional; y promover la adopción de nuevas e innovadoras modalidades e instrumentos de cooperación y financiamiento internacional; así como apoyar más activamente formulas de cooperación horizontal y triangular.

5. ¿La cooperación sobrevivirá a la crisis?

La crisis genera en los países centrales debates sobre si se debe abandonar la AOD, como si fuera un “lujo” de momentos de crecimiento y centrarse en la situación crítica de los propios habitantes (como es visible en el discurso político en Italia) o si, justamente por la crisis se debe profundizar la cooperación habida cuenta de los efectos en los países más pobres o al menos sostener los valores ya comprometidos. La propia OCDE dice que es

fundamental "que la AOD pueda desempeñar un papel anticíclico con el fin de compensar" los efectos de la ralentización económica. Los países menos desarrollados sufren más las consecuencias de la caída de los intercambios mundiales, la mayor desde 1926. El emergente de los consensos mínimos de estas épocas parecerían ser ayudar a aquellos que expresen el futuro, la infancia, dejando de lado conceptos de intervención integral en las familias, sin embargo La ayuda en la crisis al sector financiero es desproporcionadamente mayor a la ayuda al desarrollo (alrededor de 90.000 millones de EE.UU.), que parece exigua frente a las cifras varias veces millonarias de los salvatajes financieros.

El futuro de la cooperación hacia América Latina, especialmente la referida a infancia y adolescencia, exige un esfuerzo mancomunado público y privado y una discusión profunda, sobre los compromisos globales y el impacto de las decisiones de los países centrales. Todos los sectores, todas las organizaciones, deben establecer un discurso común y asegurarse que su voz sea escuchada en todos los foros. Las cumbres iberoamericanas proveen un espacio clave para elevar propuestas de superación de esta tensión sobre la AOD. El BID, la CAF (Corporación Andina de Fomento), el Banco Centroamericano para el Desarrollo y los otros mecanismos de financiación internacional que operan en la región deberán, en medio de la crisis que ha repotenciado su rol, establecer prioridades claras que no nos hagan perder otra década, los ODMs deben ser establecidos claramente como resultado de las intervenciones de financiamiento y cooperación y no como mención ritual en los documentos de proyecto.

Capítulo V: Orientaciones para el presente - futuro

Es posible afirmar que existe un amplio y relevante espacio para la cooperación en América Latina. La pregunta central que planteamos en este trabajo es ¿cooperación para qué? Es en realidad una pregunta múltiple que, puede tener múltiples respuestas válidas, dependiendo de las problemáticas, los actores, los procesos históricos y políticos, los países y los lugares donde se formula. Sí es posible afirmar que el objetivo de la cooperación debe ser potenciar el desarrollo humano, la justicia social y la ciudadanía incluyente en la región. Se trata de promover y asegurar el cumplimiento de los derechos de todas las niñas, los niños y los adolescentes con especial énfasis en la no-discriminación de todo tipo, la equidad social, la protección y la participación de todas y todos.

Sobre esto es posible encontrar una amplia coincidencia entre los actores de la cooperación. El desafío es cómo aplicar los esfuerzos y recursos de la forma más eficaz, en qué áreas, con qué modalidades y con quiénes o a través de quiénes. Tal vez un ejemplo

del que pueden tomarse lecciones ha sido el resultado positivo del apoyo de la cooperación orientado a la adaptación de la legislación nacional de la CDN y lo propio ha ocurrido con la Convención para la Eliminación de todas las EDAW. Con diferencias según los países, en la región se han producido cambios substantivos en la legislación pasando de la visión de patronatos a la de derechos. Si bien la implementación de estos campos deja que desear, aunque han habido reacciones adversas y retrocesos, como en la edad mínima de imputabilidad, es indudable que el haber incluido los derechos humanos y la CDN en las nuevas constituciones nacionales de varios países de la región y haber aprobado, en la mayoría de ellos, nuevas estructuras legales, para la problemática de la infancia y adolescencia acordes a la CDN, marca un hito fundamental.

En el desarrollo de los capítulos que integran este trabajo, se ha presentado una discusión sobre qué debe hacerse, cómo hacerlo y quiénes deben actuar en términos de la infancia y la cooperación. En este punto, se desean presentar algunos temas generales respecto a la orientación que podría seguir la cooperación en este nuevo comienzo de milenio en América Latina. Para esto se toma en cuenta el hecho que la mayor parte de los países tienen un nivel de desarrollo medio y que existe en la región mucha experiencia acumulada y recursos humanos disponibles.

También hemos percibido en la literatura y en las declaraciones públicas de muchos líderes políticos que la crisis genera en los países centrales debates sobre si se debe abandonar la AOD, como si fuera un “lujo” de momentos de crecimiento y centrarse en la situación crítica de los propios habitantes. Se perfila una nueva era de escasos consensos sobre la cooperación.

Hay metas que cumplir, compromisos claros y herramientas ya evaluadas como eficaces, estamos llegando al 2010 con una enorme deuda con la infancia y debemos redoblar los esfuerzos para que la crisis económica global no dé por tierra con los esfuerzos hechos desde los países de AL y desde la cooperación. La concepción de “socios en el desarrollo” y de mutua rendición de cuentas, principios rectores de la declaración de París, deben confirmarse en una situación de temblor financiero como la presente.

A continuación se propone un **decálogo de orientaciones estratégicas** a seguir por parte de la cooperación en la región en la temática de infancia y adolescencia:

1. El eje de la cooperación, salvo excepciones, debe estar en el diseño y desarrollo de políticas públicas y programas masivos con orientación basada en derechos. Se debe priorizar el apoyo a procesos que remuevan obstáculos para la realización de derechos y sean sinérgicos en términos de expandir y multiplicar las acciones y

- resultados. Comunicación masiva, movilización social y desarrollo de capacidades constituyen instrumentos efectivos que deben promoverse en la región.
2. La cooperación horizontal entre países, organizaciones de la sociedad civil y académicas debe ser fomentada y potenciada. La región cuenta con recursos y saberes que pueden cubrir buena parte de las necesidades de cooperación.
 3. El punto anterior no desconoce la importancia del intercambio 'norte-sur' y 'sur-sur' como potenciadores y enriquecedores del conocimiento regional.
 4. El Estado es el principal actor y garante de derechos en el desarrollo de políticas públicas. Reconociendo que es necesario marcar que uno de los desafíos en el presente siglo es cómo involucrar y dotar de responsabilidad al sector privado incluyendo las corporaciones internacionales, regionales y nacionales de bienes y servicios así como las entidades financieras y por supuesto, los medios de comunicación. Como se mencionó éste también es uno de los desafíos que se presenta para la CDN.
 5. La infancia, la adolescencia y las mujeres, especialmente los pertenecientes a sectores pobres, medios empobrecidos, indígenas y afrodescendientes, constituyen los grupos de población más vulnerables y que sufren desigualdades persistentes, inequidad y exclusión. Simultáneamente, constituyen la oportunidad más importante de cambio y crecimiento para la región. Invertir en potenciar su desarrollo, su inclusión social y ciudadana debe ser una prioridad permanente para la cooperación.
 6. La desigualdad y las brechas sociales constituyen uno de los problemas centrales de la región. La carencia de igualdad de oportunidades, la de medios para enfrentar adversidades y crisis y la falta de sistemas adecuados de protección afecta decisivamente las posibilidades de sobrevivencia y desarrollo de las niñas, los niños y los adolescentes, afectando su autoestima y sus capacidades sociales y económicas. La inversión en la infancia debe ser en todos los casos un eje central de la cooperación.
 7. La participación y la 'voz', en el concepto de Hirshman, y una mejor distribución del poder para las niñas, los niños y muy especialmente los adolescentes debe ser parte de todas las estrategias de cooperación.
 8. Los cambios en la búsqueda de la equidad de género deben gestarse desde la más temprana edad en la relación entre las niñas y los niños y las y los adolescentes. Por lo cual la cooperación debería resaltar el concepto de necesidades de las mujeres, con especial énfasis en las niñas y adolescentes.
 9. Las **políticas macroeconómicas** tienen un impacto decisivo en la situación de la infancia. Desde la democratización de AL la sociedad civil y los partidos políticos con representación parlamentaria han demandado mecanismos de participación integral en las políticas de infancia y monitoreo y evaluación del gasto social, pero estos mecanismos no han logrado consolidarse en el conjunto de la región. Esta debe ser un área prioritaria para la cooperación. Si bien **los sistemas de información estadística** han avanzado, es necesario potenciar el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación de políticas de infancia. Los observatorios

sociales, especialmente los orientados a la infancia, han dado la oportunidad a diversos actores de influir en el desarrollo de las políticas y programas de infancia. La cooperación debe buscar incluir a la sociedad civil, la academia y a los parlamentos en un rol comprensivo en las políticas de infancia y adolescencia desde el diseño a la ejecución, desde el monitoreo a la evaluación ex-post.

10. En relación a la **acción directa de la cooperación** internacional resulta importante considerar los siguientes aspectos:

a) Redefinir el rol de los gobiernos y su interfase con los organismos de las Naciones Unidas, la OEA y la cooperación bilateral en la definición de estrategias y programas para la región. Las organizaciones de cooperación, especialmente los actores de mayor presencia e impacto en la región deberían redefinir su intervención en relación a los Estados de AL, utilizando los principios de la Declaración de París sobre efectividad, generando acuerdos regionales sobre estrategias de protección de la infancia y rediscutiendo los roles tradicionales de cada actor sobre bases más amplias que las fronteras nacionales.

b) Generar un cuerpo de seguimiento de cooperación y políticas de infancia desde la OEA y el IIN, con decisiones conjuntas de los países y con amplias consultas a otros actores claves respecto a qué impacto y qué efectividad están teniendo estas políticas en la región, orientadas por los ODM y la CDN pero con decisiones más focalizadas en políticas y con un cuerpo de expertos que pueda ofrecer asistencia y cooperación sur-sur) Equilibrar el financiamiento externo y la generación de recursos propios de la región para la ejecución de programas dirigidos a infancia y adolescencia. El endeudamiento externo debe ser transitorio y deben explorarse fórmulas que establezcan mecanismos compensatorios regionales.

GLOSARIO

AOD	asistencia oficial para el desarrollo
BID	Banco Interamericano para el Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC en su sigla en inglés)
CAF	Corporación Andina de Fomento
CDF	Marco Integral de Desarrollo (Comprehensive Development Framework)
CELADE	Centro Latinoamericano de Demografía
CENEP	Centro de Estudios de Población
CEPAL	Comisión económica para América Latina
CIDN	Convención Internacional Derechos del Niño
CEDAW	Convención Internacional Derechos de la Mujer (sigla usada en inglés).
Consenso de Washington:	Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas es el consenso, significa el complejo político-económico-intelectual integrado por las instituciones financiera internacionales (FMI, BM), el Congreso de los Estados Unidos, su Reserva Federal, los altos cargos de la Administración americana y los grupos de expertos internacionales. Algunos autores incluyen a la Banca regional (BID, también con sede en Washington)
EGB	Educación General Básica
DELP	documentos de estrategia de lucha contra la pobreza
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
IIN	El Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, organismo especializado de la OEA en temas de infancia, adolescencia y familia

(MANUD)	El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MERCOSUR	Mercado Común del Cono Sur
MGF	Mutilación Genital Femenina
NV	Nacido vivo
OCDE/OCDE	Organización de Estados Para la Cooperación y Desarrollo Económicos(OCDE en su sigla inglesa)
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	organizaciones no gubernamentales
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONUSIDA,	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA,
PBI o PIB	Producto Bruto Interno
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
(PNUCID).	el Programa de las Naciones Unidas para el control internacional de la droga
PPA	Paridad Poder Adquisitivo
PRM	Países de renta Media
SWAPS	enfoques de alcance sectorial (sigla en inglés, sectorial approaches
TMI	Tasa de Mortalidad Infantil
TMM	Tasa de Mortalidad Materna
TMM5	Tasa de Mortalidad de Menores de Cinco Años
Unicef	Fondo de la Naciones Unidad para la Infancia.
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
UNIFEM	Fondo de naciones Unidas para la Mujer

Bibliografía

Abramovich V. (2006), *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo* (Revista de la CEPAL 88, abril)

Alston Philip, Tobin J. (2005), *Laying the foundations for children's rights* (UNICEF-Innocenti Research Centre)

Alston Philip and Robinson Mary (????), *The Challenges of Ensuring the Mutuality of Human Rights and Development Endeavours en Human Rights and Development*, Oxford Press.

Anguita Eduardo y Minujin Alberto (2005), *El futuro. El mundo que nos espera a los argentinos*, Editorial Edhasa, Buenos Aires.

Auyero, Javier "Clientelismo Político . las caras Ocultas" CECOPAL Buenos Aires, 2006

Baratta, A. (2001), *The Child as Subject of Rights and as Participant in the Democratic Process*. en Bartell, E. and O'Donnell, A. (Eds.). *The Child in Latin America: Health, Development, and Rights*. Notre Dame, IN: Univ. of Notre Dame Press.

Baratta A. (2005), *Infancia y Democracia*,
<http://www.iin.oea.org/sim/cad/sim/pdf/mod1/Texto%204.pdf>, 10 de agosto de 2005

Bonal Xavier ed. (2006), *Globalización, Educación y Pobreza en América Latina. ¿Hacia una nueva agenda política?*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2006.

Boyden, Eyber, Feeny, Scoot (2003) *Voices of children: experiences and perceptions from Belarus, Bolivia, India, Kenya and Sierra Leone*, en Children and Poverty Series, Part II, Christian Children's Fund, Richmond.

Bustelo, Eduardo (2007) *El recreo de la infancia: Argumentos para otro comienzo*, Siglo veintiuno editores argentina, Buenos Aires, 2007

Castel, Robert (1997) *La metamorfosis de la cuestión social : una crónica del salariado*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1997

Castel, Robert (1999) *Vulnerabilidad social, exclusión : la degradación de la condición salarial* en Julio Jacobo Waiselfisz (coordinador) *De igual a igual : el desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Sao Paulo, Fondo de Cultura Económica, 1999.

CELADE (2007) *Observatorio Demográfico*, Año 1, No 4, Santiago de Chile, 2007.

CEPAL (1994) *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile.

CEPAL (2004), *La juventud Iberoamericana. Tendencias y urgencias*, CEPAL, Santiago de Chile, LC/L. 2180.

CEPAL (2004), *Una década de desarrollo social en América Latina 1990-1999* (LC/G. 2212-P). Santiago de Chile, marzo, Libros de la CEPAL N° 77, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.143

CEPAL (2004) *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile.

CEPAL (2005) *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile.

CEPAL (2006) *Migración internacional de latinoamericanos y caribeños en iberoamérica: características, retos y oportunidades*, Santiago de Chile, 2006
http://www.eclac.org/celade/noticias/paginas/1/26021/Migracion_conceptual_CELADE.pdf

CEPAL-UNICEF (en publicación), *Informe Final de Pobreza infantil, desigualdad y ciudadanía*. UNICEF Oficina Regional para América Latina y el Caribe, datos preliminares.

Cesillini, Sandra; Federico, Marcelo (2008) *Análisis crítico sobre la protección de la infancia ¿Existe un sistema internacional de protección a la infancia?* UNSAM (Universidad Nacional de San Martín) Mimeo, Buenos Aires, 2008.

Cesilini, Sandra y otros (2007) *Perfil de Género en Argentina*, JICA 2007
<http://www.jica.go.jp/global/genwid/report/pdf/s07arg.pdf>

Challenges (2005) *Newsletter on Progress Towards the Millenium Development Goals from a child rights perspective. "Child Poverty in Latin America"*. Number 1, September 2005.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2007)
<http://www.cidh.oas.org/relatorias.esp.htm>, 10 de octubre de 2007

Forselledo, Ariel Gustavo (2003) *La Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes en América Latina*. En la Protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes frente a la violencia sexual, Instituto Interamericano del Niño.

García Méndez, E. 2001. *From Minors to Citizens: Social Policies for Children within the Context of the Integral Protection Doctrine*, en *The Child in Latin America: Health, Development, and Rights*. Notre Dame, IN: Univ. of Notre Dame Press.

Gray John (2000), *Two Faces of Liberalism*, chapter 4.

Grynspan, Rebeca (2008) *¿Cómo avanzar hacia los ODM? Diagnóstico y reflexiones en Kliksberg, Bernardo (coompilador) Pensamiento social estratégico. Una nueva mirada a los desafíos sociales de América Latina*. Siglo XXI Editores Argentina, Buenos Aires, 2008.

Himes, J. (????); *Introduction*, in J. Himes (ed.), *Implementing the Convention of the Rights of the Child: Resource Mobilization on Low-Income Countries*, Martinus Nijhoff

Hirschman, Albert (1986), "Rival views of market society", in *Rival views of market society and other recent essays*.

Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescente, *Normas jurídicas Internacionales*,
<http://iin.oea.org/badaj/badaj.htm>.

Jaén, Artur Colom (2008), *La nueva agenda del sistema de cooperación:¿ el fin Consenso de Washington?*, La nueva revista de economía mundial, Nro 18, 2008

Kliksberg, Bernardo (2006), *Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina Algunas anotaciones estratégicas sobre cómo enfrentarla y mejorar la cohesión social*. FIIAP, 2007.

Kliksberg, Bernardo (2008) *Violencia juvenil y cohesión social: hora de ampliar el debate* en Bernardo Kliksberg (Coompilador) *Pensamiento social estratégico. Una nueva mirada a los desafíos sociales de América Latina*, Siglo XXI Editores, Argentina, 2008.

Knutsson, K. E (1997).; *Children: Noble cause or worthy citizens?*, Arena-Ashgate Publishing Company, 1997.

Mauras Marta, Minujin Alberto y Perczek Raquel (2000), "*Children and Rights or the Transformative Force*" en Hewitt y Minujin Ed. *Rights@Glob.Net*, UNSRISD - UNICEF.

Mesa Lago, Carmelo (1992), *Atención en salud para los pobres en América Latina y el Caribe*, Co-Publicación, Pan American Health Organization, Inter-American Foundation.

Minujín, Alberto (1992) *Cuesta Abajo: Nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Unicef/ Losada, Buenos Aires.

Minujín, Alberto (1995) "Squeezed: The Middle Class in Latin America", en *Environment and Urbanization*, Vol. 7, N°2, Londres.

Minujín, Alberto (2004) "La cabeza no da para más" en Minujín, A y Anguita, E (comps.) *La clase media seducida y abandonada*, Ed. Edhasa, Buenos aires.

Minujín, Alberto, Delamonica Enrique y Dadvisziuk Alejandra (2006) *The Definition of Child Poverty: A Discussion on Concepts and Measurements in Environment and Urbanization*, Vol 18, No 2. Londres.

Minujin Alberto y Perczek Raquel (2001) "Facing the New Millennium. Children and Rights In Latin America and the Caribbean" en Bartell E. y O'Donnell A. *The Child In Latin America*, University of Notre Dame Press.

Moser, Caroline (1995): *Planificación de Género y Desarrollo. Teoría, Práctica y Capacitación*, en Flora Tristán *Entre Mujeres*, Capítulo 5: *Hacia la planificación de género. Una nueva tradición de planificación y metodología planificadora*, Lima. 1995

OCDE (2006a): *Survey on Monitoring the Paris Declaration*, OCDE, París.

OCDE (2006b): *Development Co-operation Report*, OCDE-DAC, París.

OCDE (2005): *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, OCDE, París.

O'Donnell, G. (2001) *Children, Rights, and Democracy: A Commentary on Alessandro Baratta* en Bartell, E. and O'Donnell, A. (Eds.). *The Child in Latin America: Health, Development, and Rights*. Notre Dame, IN: Univ. of Notre Dame Press.

Pinheiro, Paulo Sergio (2006) *Acabar con la violencia contra los niños, niñas y adolescentes*. UNICEF, Naciones Unidas, Nueva York.

Prats J. (2004), *El Consenso de Washington ha muerto ¿viva qué?: Atrevámonos. Hagamos política* en *Gobernanza*, Revista Internacional para el desarrollo humano, 6 de noviembre de 2004 <http://www.iigov.org/gbz/article.drt?edi=14164&art=14180> – 15 de noviembre de 2006

Rodrik, Dani. (2006): "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington

Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s:

Learning from a Decade of Reform", *Journal of Economic Literature*, 4,973-987.

Rodrick Dani (2008), *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton University Press, 2007.

Sanahuja Perales, José Antonio (2007) *Hacia un multilateralismo eficaz: Naciones Unidas y la cooperación al desarrollo*, Temas para el debate, Nro 150, 2007

Sanahuja Perales, José Antonio (2008), *¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo*, Anuario CEIPAZ, Nro 1, 2007-2008

Sanahuja (2008), *La realidad de la Ayuda 2006/2007*, Interfom Oxfam

Sanahuja Perales, José Antonio (2009) *El desplome del dólar y la crisis de las finanzas globales: cambio estructural en el sistema internacional*, Anuario CEIPAZ, Nro 2, 2008-2009.

Sen, Amartya (1993), *Capacidad y Bienestar* en Martha C. Nussbaum y Amartya Sen (Coompiladores) *La calidad de la vida*, Fondo de Cultura Económica, México.

Stewart, Frances (2000), "*Crisis Prevention. Tackling Horizontal Inequalities*", Oxford Development Studies.

Stewart Frances and Michael Wang (2002), *Do PRSPs empower poor countries and disempower the World Bank, or is it the other way round?* "Queen Elisabeth House, Oxford.

UNDP (2004) Dollar a day, how much does it say? En In Focus, boletín electrónico de UNDP- International Poverty Centre (IPC), Nueva York, Septiembre 2004.

UNICEF (2005a). *Estado Mundial de la Infancia 2005*. UNICEF, Nueva York.

UNICEF (2005b), *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio tienen que ver con la infancia. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, 2005

UNICEF (2007a), *Protecting the World of Children. Impact of the Convention on the Rights of the Child in Diverse Legal Systems*, UNICEF – Cambridge Univeristy Press

UNICEF (2007b), *UNICEF Experience in the Area of Legislative Reform, Working Paper DPP*, UNICEF, 2007.

UNICEF (2008), *Estado mundial de la Infancia 2008*. UNICEF, Nueva York.

UNICEF (2008a), *Las Reformas Legales y la Implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño*, UNICEF

UNICEF (2008b), *Serie Infancia y Adolescencia N°8: Estándares de Desarrollo y Aprendizaje Temprano*, Santiago de Chile, 2008 Autor: Ximena Seguel R.

UNICEF (2009), *Estado mundial de la Infancia 2009*. UNICEF, Nueva York.

UNICEF-CEPAL (2005), *Desafíos: Boletín de la infancia y la adolescencia sobre los avances de los objetivos de desarrollo del milenio La pobreza infantil en América Latina* Nro 1, septiembre 2005

UNICEF-CEPAL (2006), *Desafíos: Boletín de la infancia y la adolescencia sobre los avances de los objetivos de desarrollo del milenio Desnutrición infantil en América Latina y el Caribe*, Nro 2, Abril 2006.

UNICEF-CEPAL (2006a), *Desafíos: Boletín de la infancia y la adolescencia sobre los avances de los objetivos de desarrollo del milenio El derecho a la educación. Una tarea pendiente para América Latina y el Caribe*, Nro 3, Agosto 2006.

UNICEF-CEPAL (2007), *Desafíos: Boletín de la infancia y la adolescencia sobre los avances de los objetivos de desarrollo del milenio Maternidad adolescente en América Latina y el Caribe. Tendencias, problemas y desafíos*, Nro 4, Enero 2007.

UNICEF-CEPAL (2007a), *Desafíos: Boletín de la infancia y la adolescencia sobre los avances de los objetivos de desarrollo del milenio El derecho a entornos saludables para la infancia y la adolescencia. Un diagnóstico desde América Latina y el Caribe*, Nro 5, julio 2007.

UNICEF-CEPAL (2007b), *Desafíos: Boletín de la infancia y la adolescencia sobre los avances de los objetivos de desarrollo del milenio La niñez y el VIH/SIDA en América Latina y el Caribe: avance dispar que requiere respuestas variadas*, Nro 6, diciembre 2007,

UNICEF-CEPAL (2008), Desafíos: Boletín de la infancia y la adolescencia sobre los avances de los objetivos de desarrollo del milenio *La reducción de la mortalidad infantil en América Latina y el Caribe: avance dispar que requiere respuestas variadas*, Nro 7, julio 2008.

UNICEF-CEPAL (2009), Desafíos: Boletín de la infancia y la adolescencia sobre los avances de los objetivos de desarrollo del milenio *Trabajo infantil en América Latina y el Caribe: su cara invisible*, Nro 8, diciembre 2009,

UNICEF-CEPAL (2009), Desafíos: Boletín de la infancia y la adolescencia sobre los avances de los objetivos de desarrollo del milenio *Maltrato infantil: una dolorosa realidad puertas adentro*, Nro 9, julio 2009.

UNICEF-INDEC (2003), "Situación de niños y adolescentes en la Argentina 1990/2001" serie de Análisis Social II, Buenos Aires, UNICEF-INDEC, 2003

Vandemooretele, J. (2000) *Absorbing social shocks, Protecting children and reducing poverty*, UNICEF, Nueva York, 2000.