

IMPACTO DE LA CONVENCION EN LA AGENDA GLOBAL:

de la violencia contra las niñas y los niños

Juan Antonio Vega Báez 

Esta contribución pretende analizar los principales avances y desafíos de la agenda global contra la violencia y el maltrato infantil, en el marco del XX Aniversario de la *Convención sobre los Derechos del Niño* (CDN) y del *Estudio sobre la violencia contra los niños y niñas de la ONU* (2006). Identifica los puntos de contacto entre la agenda global y la agenda latinoamericana, en ámbitos como la violencia social y armada, las políticas de criminalización y el castigo corporal. Se plantea la necesidad de responder a tres preguntas para fundamentar la agenda: ¿en torno al derecho a una vida sin violencia para la infancia el consenso es discursivo o fáctico?; ¿las prioridades de la agenda global y latinoamericana contra la violencia son convergentes o divergentes?; ¿se requiere contextualizar las recomendaciones de la ONU en América Latina?


136

El derecho de los niños y niñas a una vida libre de violencia

Desde 1989 el artículo 19 de la CDN establece el derecho de los niños y las niñas a una vida libre de violencia. En dicho texto se define la obligación de los Estados Partes a proteger, respetar y prevenir todas las formas de violencia, tanto en los espacios públicos como privados. Junto a otros artículos de la *Convención* y la doctrina del *Comité de los Derechos del Niño* integra un corpus de estándares mínimos para la protección.

Antes de la *Convención* no había propiamente una agenda global de violencia y las iniciativas de la ONU se enfocaban en protección ante la guerra, asistencia a la víctima y ayuda humanitaria ante emergencias. Pero como un resultado de la aplicación de la CDN, la comunidad internacional ha alcanzado el “consenso discursivo” de incluir entre sus prioridades globales el tema de la violencia contra niñas, niños y adolescentes.

Al cabo de dos décadas de vigencia de la CDN, en el marco de las Naciones Unidas, se han publicado tres informes globales clave sobre las violencias en la infancia: el *Estudio sobre el Impacto de los Conflictos Armados en los Niños* (Machel, 1996), el *Informe Mundial sobre Violencia y Salud* (OMS, 2002) y el *Estudio sobre la Violencia*

 Especialista en políticas y proyectos de Derechos Humanos y derechos de infancia. Posee estudios de maestría en Estudios Latinoamericanos, de licenciatura en Trabajo Social y especialidad en Legislación Nacional y Derechos Humanos, por la *Universidad Nacional Autónoma de México* (UNAM), con cursos de especialización por el IIDH y la IUIPI, Italia. Fue Secretario Técnico de la *Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos* y Miembro del *Comité de Evaluación y Seguimiento del Programa Nacional de Derechos Humanos*. Ha sido Consultor en México de diversas organizaciones no gubernamentales internacionales como FIACAT, IRCT, WMA y Visión Mundial. Participa en las *Redes SOS - Tortura*, el *Observatorio Ciudadano del Femicidio* y el *Consejo de la Red por los Derechos de la Infancia en México*.

contra los Niños (Pinheiro, 2006). Derivado de este último, se ha nombrado recientemente una Representante Especial del Secretario General de la ONU para la violencia contra los niños y niñas, quien ya cuenta con una agenda global.

El resultado del acumulado de información sobre este tema nos muestra que la problemática está relativamente bien diagnosticada a nivel global y regional. Pero pese a lo atinado de los diagnósticos, la realidad cotidiana que se vive en regiones como América Latina y el Caribe da cuenta de la vasta extensión e impacto de las violencias.

¿Consensos discursivos o fácticos?

A este nivel cabe retomar la pregunta sobre la efectividad de los Derechos de la infancia y cuáles son las razones por las cuales el impacto de su aplicación, respaldados casi universalmente, no ha logrado revertir el maltrato y la violencia.

Para identificar los obstáculos que han limitado el paso del discurso a los hechos, hay que recordar tres paradojas que pesan sobre los derechos de las y los niños (Vega B., 2009a):

a) *Nivel macro/global*: la CDN es el instrumento del derecho internacional de los Derechos Humanos al que se ha adherido el mayor número de países, incluso a pesar de la resistencia de los Estados Unidos de Norteamérica, pero este consenso no se ha traducido en cambios en el diseño del modelo económico prevaleciente, de modo que el consenso discursivo no se ha traducido en un rediseño de políticas económicas y sociales globales, en buena parte debido al debilitamiento del rol social del Estado en el sistema de economía de mercado.

b) *Nivel meso/nacional*: por carecer de un reconocimiento a su ciudadanía, las niñas y los niños no son considerados como actores sociales ni políticos que ejerzan demandas inaplazables, un poder identificable o una exigencia social que haya obligado a brindar “concesiones” por parte de los poderes de facto, políticos y económicos; por tanto los derechos reconocibles para los actores infantiles y adolescentes son de segunda clase, es decir, parcialmente exigibles y justiciables.

c) *Nivel micro/familiar - comunal*: podemos describir un par de tensiones paradójicas entre los Derechos de los adultos y los Derechos de los niños en el ejercicio de poderes en los microespacios.

Primera tensión: los niños y las niñas representan generaciones emergentes portadoras de necesidades y demandas, frente a generaciones de personas adultas que no siempre han logrado el respeto y el cumplimiento de sus propios derechos y la satisfacción de sus necesidades básicas y emergentes. Segunda tensión: las y los padres de familia, personas cuidadoras y quienes ejercen el magisterio, generalmente ejercen una relación de subordinación, sometimiento o incluso de propiedad respecto de las personas menores de 18 años, por lo que suelen negarles ser sujetos de derechos y, por lo tanto, sólo les reconocen su carácter de sujetos de deberes o, en el mejor de los casos, con derechos condicionados al cumplimiento de sus obligaciones.

La resolución de estas paradojas es inaplazable para trascender el estado actual de los derechos reconocidos por la *Convención*. A veinte años de su entrada en vigor un tema pendiente en la agenda global de violencia y maltrato infantil es revisar el carácter de los consensos para verificar si son discursivos o fácticos.

Al respecto el Comité de la CDN ha emitido doctrina relativa a la efectividad del derecho a una vida sin violencia cuya aplicación en Latinoamérica ha sido inconsistente, ya que pocos países han logrado establecer leyes, mecanismos y programas efectivos, lo que interpela el discurso oficial.

Primer impacto: el consenso fáctico contra la violencia “dura”

A lo largo de dos décadas de existencia de la CDN, la comunidad internacional ha desarrollado iniciativas, campañas y mecanismos para revertir las peores formas de violencia hacia la niñez, es decir, las violencias duras o extremas. La visibilidad, la denuncia y la condena internacional se centraron durante la primera década en asuntos críticos como la exposición a los conflictos armados, la explotación sexual comercial infantil que subsumió los temas de pornografía, prostitución, venta y tráfico, así como la explotación económica, abarcando las peores o más dañinas formas de explotación infantil como en el crimen organizado y los niños soldados. Se trató de un consenso que rápidamente pasó a los hechos en materia de combate criminal nacional y transnacional.

Al cabo de la primera década, este movimiento cristalizó en los dos *Protocolos Facultativos* anexos a la *Convención* y que fueron aprobados por la *Asamblea General* de la ONU en el año 2000, entrando en vigor en 2002, y que han recibido la adhesión de más de un centenar de países.

Derivado del artículo 38 de la CDN, el *Protocolo Facultativo sobre la participación de los niños en los conflictos armados* busca establecer los 18 años como la edad mínima para el reclutamiento obligatorio (vid infra).

Por su parte el *Protocolo Facultativo sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía*, derivado de los artículos 34 y 35 de la *Convención*, pretende la penalización de esas graves violaciones de los Derechos de la infancia, junto con una mayor conciencia social, para combatirlas con eficacia.

De acuerdo con este instrumento los gobiernos deben proteger a los niños y niñas de todas las formas de explotación y abusos sexuales, asegurando por vías legales, administrativas y policiales que no sean secuestrados, vendidos o traficados para fines sexuales y no sexuales como el trabajo forzado, las adopciones ilegales y la donación de órganos. Las responsabilidades estatales fueron precisadas y complementadas con una exigencia a la cooperación en el ámbito de la política criminal, del acceso a la justicia penal, la protección, rehabilitación y reintegración de las víctimas infantiles con servicios integrales.

138

Segundo impacto: consenso discursivo contra la violencia “extendida”

Pero a partir del 2006 con el *Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes*, la agenda de discusión se ha comenzado a centrar en las violencias más generalizadas o extendidas.

De acuerdo con el Dr. Pinheiro, responsable del estudio, una de las preguntas que guiaron su trabajo fue conocer las razones por las que los niños y las niñas no reciben la misma protección que las personas adultas. Algunas constataciones globales son:

- Ninguna forma de violencia contra los niños y niñas es justificable: existe tolerancia hacia la violencia, situación que urge ser cambiada.
- Nunca deben recibir menos protección que las personas adultas.
- Toda violencia es prevenible, pero los sistemas legales son de corte autoritario y el autoritarismo también se vive en las familias y las escuelas.
- Los Estados deben invertir en políticas y programas basados en evidencias, para abordar los factores causales, ya que falta información relevante a nivel nacional.
- Los Estados son responsables de la protección de la infancia y de proveer adecuadamente a las familias para que puedan proporcionar un entorno seguro.

- Los Estados están obligados a perseguir a quienes cometan violencia, pues los perpetradores suelen gozar de impunidad.
- La vulnerabilidad de las niñas y niños está relacionada con su edad y capacidad en evolución, y se requiere trato especial en ciertas condiciones sociales.
- Los niños y las niñas tienen derecho a expresar sus opiniones y a que éstas sean tomadas en cuenta en la aplicación de políticas y programas al respecto.
- Se requiere desarrollar sistemas de protección para las niñas y los niños.

Marta Santos Pais, *Representante Especial del Secretario General* para el tema de la violencia contra los niños y las niñas, nombrada en 2009, ha subrayado el potencial del estudio para hacer avanzar la agenda de los derechos de las niñas y los niños, aprovechando la actual fuerza o momentum del informe. Un punto fundamental es, precisamente, el de las relaciones entre la *Representante Especial* y el *Comité de los Derechos del Niño*.

Al respecto Marta Santos ha subrayado que “(l)as recomendaciones del Estudio se vinculan con cada país a través de las recomendaciones del Comité”.

Por su parte, Yanghee Lee, presidenta de dicho Comité, opina que esta alianza es posible con base en la doctrina de dicho órgano, plasmada en la Observación General No. 8, que condena el castigo corporal en todas sus formas asimilándolo como un trato cruel y degradante, y ratificando la obligación estatal de eliminar el castigo violento y humillante.

Sin embargo, uno de los principales desafíos en el sistema internacional en este momento, para evitar que el monitoreo de la *Convención* se vuelva retórico y repetitivo, es el establecimiento de un mecanismo de recepción de comunicaciones de violaciones a los derechos de las niñas y los niños, mediante la aprobación y entrada en vigor de un *Protocolo Facultativo* para que el Comité se pronuncie sobre violaciones y abusos específicos, incluyendo casos y situaciones de violencia.

139

Infancia y conflictos, ¿de niños víctimas a niños criminales?

Los conflictos armados regulares o irregulares, atentan contra todos los derechos protegidos por la *Convención* de 1989. Aunque los conflictos armados internacionales e internos siguen multiplicándose a pesar de dos décadas de *post - Guerra Fría*, la comunidad internacional ha ido superado paulatinamente la vieja perspectiva adultocéntrica de que el impacto de la guerra y los conflictos en las poblaciones infantiles era sólo un “daño colateral”. De acuerdo con el balance de la Representante especial para las cuestiones de los niños y los conflictos armados, Radhika Coomaraswamy, bajo el impulso de la CDN, de su segundo *Protocolo Facultativo* y de la Resolución 1612 del *Consejo de Seguridad*, se ha logrado hacer visible a la población infantil en los entornos conflictivos y de post - conflicto (Vega B., 2009b).

Sin embargo, la situación de los conflictos armados y las crisis internas al final de la primera década del nuevo siglo atraviesa por situaciones nuevas que plantean desafíos al trabajo actual de afrontamiento de conflictos y construcción de paz, incluyendo la guerra contra el terrorismo a partir del 11 de septiembre de 2001 y la violencia desatada por bandas criminales con o sin control territorial

Aquí se puede constatar la respuesta de los Estados mediante políticas “criminalizantes” contra la población infantil y juvenil; la tendencia a la represión militar o paramilitar de los conflictos internos; la ideología de la seguridad pública que priva de la presunción de inocencia a los sectores juveniles y a los jóvenes inmigrantes mediante mecanismos administrativos o judiciales de corte “antiterrorista”; así como la política de incremento del número de niñas y niños en régimen de detención como contribución a la “cohesión social”, tan de moda en Europa.

Un tema de frontera son los conflictos no convencionales de la región latinoamericana que son susceptibles de ser monitoreados por el *Comité de los Derechos del Niño* desde el mandato del segundo *Protocolo Facultativo de la Convención*, espe-

cialmente si hay víctimas infantiles, proliferación de armamento ligero o reglamentado y reclutamiento de niños y adolescentes por parte de grupos armados, en el contexto de la militarización de la seguridad pública o de grupos armados privados. Los desafíos comunes incluyen la falta de una perspectiva que alimente la protección junto con la participación de las niñas y los niños en la superación de los conflictos y el tema de la impunidad agravado por la deficiente actuación y falta de independencia de los mecanismos de justicia frente a los conflictos, anulando la aplicación de las *Directrices de la ONU sobre Niños Víctimas*.

Aquí es donde reaparece el tema del Estado falible o fallido ante el dominio de los poderes fácticos locales y transnacionales, en la protección de la vida e integridad infantil.

El castigo corporal, ¿cambios legales o culturales?

Antes del 20 de noviembre de 1989 sólo cuatro países en el mundo, entre ellos tres escandinavos, habían legislado prohibiendo el castigo corporal contra las y los niños en todas sus formas. Veinte años después 25 países han abolido toda forma de castigo corporal. Y en Latinoamérica, entre 2007 y 2008 lo hicieron también Uruguay, Venezuela y Costa Rica, únicos países abolicionista de la región.

La disciplina violenta y los castigos corporales son fenómenos culturalmente aceptados en buena parte del mundo, especialmente en espacios privados. En ese campo, los desafíos aún son amplios en todas las regiones (Save the Children Suecia, 2009). Actualmente en 44 países se autorizan los latigazos por parte de padres de familia o los bastonazos en la escuela. La brecha en materia de prohibición legal de castigo corporal es inmensa: en al menos 153 países no está prohibido el castigo corporal en el hogar; en 150 países no lo está en instituciones de cuidado alternativo al familiar; en 90 no lo está en el ámbito escolar y en 78 tampoco lo está en los sistemas penales de tipo disciplinar o de justicia juvenil.

Se trata de un asunto clave en la agenda contra la violencia hacia la infancia, frente al cual el Estudio había propuesto que “(a)ntes de 2009 debería prohibirse por ley toda la violencia contra niñas y niños” (Pinheiro, 2006).

140

Y más recientemente, en su calidad de *Relator sobre Derechos Humanos de la Niñez de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, el mismo Pinheiro ha propuesto a los Estados Americanos “*hacer de las Américas una región libre de castigo corporal para el 2011*” (CIDH, 2009).

Un paso decisivo en ese sentido es la prohibición legal de las diferentes formas de castigo corporal, es decir, la proscripción de cualquier tipo de autorización jurídica de la coerción física en las leyes relativas a los espacios familiares, penales, escolares e institucionales.

Sin embargo, es bien sabido que la proscripción legal no es suficiente, como no lo fue en el combate a la práctica del esclavismo y del racismo en siglos anteriores. De acuerdo con Peter Newell y *Save the Children Suecia*, se requiere brindar apoyo a los padres, madres de familia y personas que ejercen el papel de cuidadoras para encontrar alternativas de educación y disciplina que eviten el castigo físico, para lo cual se debe erradicar la mentalidad de “propiedad” sobre las niñas y los niños. A su vez proponen la utilización de la legislación y del cambio legislativo como un instrumento para una movilización social y cultural, es decir, para un cambio de mentalidad y para combatir las tradiciones incompatibles con el respeto al derecho a la integridad personal de las niñas y los niños.

Hacer de América Latina y el Caribe una región abolicionista de jure del castigo corporal es una obligación estatal irrenunciable (*Corte Interamericana de Derechos Humanos, Respuesta a la solicitud de Opinión Consultiva, 27/01/2009*) además de ser una meta factible para el 2011 según la propuesta de la Comisión Interamericana. Es un paso pedagógico posible en el corto plazo, similar al logrado en materia de tortura en las décadas pasadas. Baste revisar el abolicionismo de cuño sueco que ha trascendido de la región escandinava a toda Europa, en donde existe una campaña con el apoyo del *Consejo de Europa* para lograr la plena prohibición, ya que dos terceras de los países de la Unión Europea han anunciado su disposición a hacerlo en el corto plazo.

Hacia una movilización con una agenda contextualizada

Recientemente Marta Santos Pais, ha exhortado a la comunidad internacional a establecer políticas públicas, leyes fuertes y una movilización social contra la violencia. Y ha definido, en diálogo con sectores globales y regionales de las organizaciones civiles de infancia, las recomendaciones prioritarias del Estudio para el corto plazo (2010 - 2011), son: establecer planes nacionales contra la violencia concretos, medibles, con responsables y recursos; hacer una revisión legislativa para generar reformas hacia la prohibición legal de la violencia en las distintas esferas públicas y privadas; y concretar sistemas de información fidedignos a nivel nacional.

Pero si se busca establecer cambios efectivos habrá que hacer una lectura latinoamericana de la propuesta de prevención, abolición y combate de la violencia que viene del norte global - occidental. A continuación unas sugerencias para contextualizar o “tropicalizar” la aplicación de las recomendaciones desde el hemisferio occidental - sureño:

a) Ciudadanía igualada y empoderada contra la violencia

El abolicionismo europeo presupone una relativa igualdad ciudadana y económica frecuentemente ausentes entre las familias y actores en esta región. Una abolición que quiera tener impactos trascendentes y sostenibles requiere de un proceso de igualación jurídica y económica de los actores involucrados, entre sí y con respecto a los mecanismos políticos, jurídicos e institucionales para resolver controversias. Empoderamiento e igualación de los niños, niñas y adolescentes, pero también de sus cuidadores, como sujetos de derechos sigue siendo una tarea pendiente que las democracias formales en la región no han logrado cumplir. Igualdad de derechos y de condiciones materiales entre niñas - niños y adultos, pero también entre estratos sociales (Opinión Consultiva 17/2002 de la *Corte Interamericana la Condición Jurídica del Niño*).

141

b) Representaciones no discriminantes ni criminalizantes

Un movimiento para la superación de las violencias sólo puede ser con plena participación de las y los interesados, y no una iniciativa unilateral y pasiva desde los adultos, la clase política, las ONG y las instituciones estatales. En el último medio siglo los movimientos contra la discriminación hacia los afro descendientes (movimiento negro), las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas han tenido una doble vertiente, ideológica y política.

En primer lugar, ejercieron la autoafirmación de su dignidad y derechos frente a las representaciones sociales discriminatorias, contra los aparatos legales e ideológicos que les criminalizaban, por lo que los actuales sectores de infancia y adolescencia, tendrán que enfrentar al aparato de seguridad y comunicación que les impone representaciones de trasgresión o delincuencia.

Y en segundo lugar, abrir espacios para el ejercicio de su ciudadanía (voz, acción, representación, incidencia) en los microespacios incluyendo a la municipalidad, contra las pautas de violencia y exclusión, en alianza con los movimientos de padres, maestros, profesionales y organizaciones reeducados y portadores de nuevos modelos de paternidad, protagonismo y ciudadanía.

c) Estado social incluyente contra poderes excluyentes

Y para atacar las causas profundas de la violencia, es decir, la violencia estructural generalizada, una reforma integral debería reforzar socialmente el papel de la familia garantizando a los padres, madres y personas cuidadoras los insumos para la satisfacción de las necesidades básicas del grupo familiar y el ejercicio de una crianza sin carencias fundamentales.

Una política social de este tipo implicaría devolver al Estado su papel de garante y no sólo de árbitro entre la familia y los actores del mercado, dado que la

insatisfacción de necesidades básicas es un factor central en la reproducción del maltrato. Es obvio que esta función protectora y de prevención integral sólo podría cubrirse con el apoyo de subsidios sociales a lo largo de cada fase de la infancia, lo que implicaría posicionarse al margen de la doctrina del estado mínimo.

De cara a nuestras realidades no debemos olvidar las conclusiones centrales del *Informe de América Latina en el Marco del Estudio Mundial* (2006) que subrayaban el predominio de las políticas públicas enfocadas en las consecuencias y en medidas represivas, y la urgencia de pasar a un enfoque centrado en la prevención integral y en la prevención estructural con la disminución de los factores causales como las graves inequidades.

En resumen, para hacer frente a la violencia se requiere optar entre proyectos políticos y económicos de infancia y adolescencia. O apostamos por la responsabilidad social del Estado con participación activa de la sociedad, incluidos los niños y niñas, o se promueve una responsabilidad estatal débil con una centralidad de los actores del mercado, otorgando a la infancia el papel de meros consumidores - espectadores. Si queremos atacar las causas profundas de la violencia hacia la población infantil y adolescente optemos por la CDN y, simultáneamente, busquemos fórmulas que la trasciendan.

REFERENCIAS

Ending legalized violence against children. Global Report 2009. Save the Children Sweden y Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children. Diciembre. 2009.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe sobre el castigo corporal y los Derechos Humanos de las niñas, niños y adolescentes.* Washington. 2009.

142 *Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen.* Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud. Washington. 2002.

La violencia contra niños, niñas y adolescentes. Informe de América Latina en el marco del Estudio Mundial de la ONU 2006. Defensa de Niñas y Niños Internacional, Plan Internacional, Save the Children, Visión Mundial, UNICEF. San José. 2006.

MACHEL, Graça. *Informe de la experta del Secretario General en virtud de la resolución 48/157. Repercusiones de los conflictos armados sobre los niños, A/51/306.*1996.

PINHEIRO, Paulo Sergio. *Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas, Ginebra.* Estudio del Secretario General de la ONU sobre Violencia. Ginebra. 2006.

Un Human Rights Standards and Mechanisms to Combat Violence against Children. UNICEF Innocenti Research Centre. Florencia. 2005.

VEGA Báez, Juan Antonio. *Garantía del derecho a la no discriminación en los ordenamientos jurídicos nacionales de la población infantil.* CONAPRED. México. 2009.

VEGA Báez, Juan Antonio. *Reporte del XI Foro anual de ONG de la Unión Europea sobre Derechos Humanos "La violencia contra las niñas y los niños", Estocolmo.* REDLAMYC. 2009. www.redlamyc.info/.../Novedades/20090815%20Resumen_Foro_Estocolmo

