

LA IMAGEN DEL NIÑO Y DEL ADOLESCENTE COMO SUJETO DE DERECHO ANTE SITUACIONES DE POBREZA

THE IMAGE OF THE CHILD AND ADOLESCENT AS A SUBJECT OF LAW IN POVERTY SITUATIONS

A IMAGEM DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE COMO UM SUJEITO DE DIREITO EM SITUAÇÕES DE POBREZA

Antonia Picornell-Lucas

Resumen

A pesar de que los derechos de la infancia, propugnados por Naciones Unidas a través de la Convención de Derechos del Niño (CDN) (1989), han sido ratificados e incorporados al ordenamiento jurídico de los Estados, todavía se encuentran dificultades para su integración en el diseño de políticas y programas específicos para este colectivo de población. El paradigma histórico de la infancia moderna del siglo XIX se aleja tímidamente para dar paso al paradigma de la infancia ciudadana, pero continuando con un enfoque adultocéntrico. Se trata de un camino sinuoso en el que se obvia que los derechos del niño, niña y adolescente son inherentes a su condición de ciudadano. Este trabajo aborda la relación entre infancia y derecho, desde un enfoque holístico, intentando diagnosticar la falta de efectividad y compromiso de las políticas públicas con los derechos de la infancia teniendo en cuenta las importantes vulnerabilidades y formas de exclusión social que está sufriendo el desarrollo integral del niño, niña y adolescente.

Palabras clave: Infância. Derecho. Políticas públicas.

Abstract

Children's rights, promoted by United Nations through the Convention on the Rights of the Child (CRC) (1989), have been ratified and incorporated into the States legal systems, nevertheless difficulties still exist to integrate

them into the specific policies and programs design for this group of population. The historical paradigm of modern childhood since nineteenth century moves away shyly to give way to the children's citizenship paradigm, but continuing with an adult-centered approach. It is a winding road in which it is obvious that the rights of children and adolescents are inherent in their status as citizens. This paper addresses the relationship between childhood and right, from a holistic approach, trying to identify the lack of effectiveness and commitment of public policies with children's rights taking into account the important vulnerabilities and forms of social exclusion that child and adolescent integral development is suffering.

Keywords: childhood, right, public policies.

Resumo

Apesar dos direitos da infância, promulgados pelas Nações Unidas através da Convenção sobre os Direitos da Criança (CND, 1989), terem sido ratificados e incorporados ao ordenamento jurídico dos Estados, estes ainda encontram dificuldades para integrar-se ao desenho de políticas e programas específicas para esta parcela da população. Dessa maneira, o paradigma histórico da infância moderna do século XIX se distancia timidamente para dar espaço ao paradigma da infância cidadã, porém, o enfoque adultocêntrico permanece. Trata-se de um caminho sinuoso, mas que se faz claro que os direitos das crianças e adolescentes são inerentes a suas condições de cidadãos. Este trabalho aborda a relação entre infância e direitos, partindo de um enfoque holístico, com o objetivo de diagnosticar a falta de efetividade e compromisso das políticas públicas com os direitos da infância, considerando a situação de vulnerabilidade e formas de exclusão social que vem sofrendo as crianças e adolescentes em seu desenvolvimento integral.

Palavras-chave: infância, direito, políticas públicas.

1 BREVE PANORAMA ACTUAL DE SITUACIONES DE POBREZA EN LAS QUE VIVEN LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

El último informe de Naciones Unidas (2015) sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio refleja que, a pesar de haberse reducido la pobreza extrema, sigue existiendo la necesidad de diseñar políticas de desarrollo.

Millones de niños, niñas y adolescentes (NNyA) viven en contextos de pobreza y/o exclusión social. Según el informe de UNICEF (2015), entre las situaciones más graves que apoyan esta afirmación se encuentran: los 99 millones de niños y niñas menores de cinco años que sufren desnutrición, siendo el África Subsahariana la región con mayor prevalencia; y dentro de esta región, en el África Occidental y Central, la muerte diaria de 6 millones de niños y niñas; la negación de la enseñanza primaria a 57 millones de niños-as, la mayoría de ellos en el sur de Asia; los 168 millones de NNyA víctimas del trabajo infantil, con el mayor porcentaje en el continente africano; los conflictos bélicos que obligan a desplazarse y cuya proporción de NNyA corresponde a la mitad de los refugiados, etc.

Además, existen otras vulnerabilidades, otras realidades, en las que los NNyA, sin llegar a experimentar las condiciones extremas mencionadas, también ven limitada su dignidad humana. Suele ocurrir en entornos que limitan su acceso a los servicios en igualdad de condiciones y oportunidades, afectando, por lo tanto, a su desarrollo. Países con regímenes políticos corruptos, con acusadas desigualdades socioeconómicas, con poca cohesión social, de escasa sensibilidad hacia la infancia, con una falta de cultura de derechos, en los que se incrementa el riesgo de vulnerar los derechos de la infancia. Claro ejemplo en la actualidad es la situación de los NNyA de algunos países de la Unión Europea y de otras regiones de América Latina y El Caribe.

Aunque con variaciones entre los países de la Unión Europea, en todos ellos hay NNyA en riesgo de pobreza o exclusión social, alcanzándose la cifra de 27 millones. Pero los NNyA que sufren una mayor vulnerabilidad económica, con privaciones materiales severas más altas, son aquellos que viven en el Sur de Europa (España, Italia, Grecia, Bulgaria y Rumanía) (SAVE THE CHILDREN, 2014). En estos casos se descubren

políticas de desarrollo que no generan las condiciones y las estrategias necesarias para proteger los derechos económicos o de segunda generación (trabajo, seguridad social, protección sanitaria, educación, etc.), ocasionando desigualdad y exclusión social; siendo más acuciante, según UNICEF (2014a), en los hogares con mayor número de hijos-as.

Los NNyA que viven en las regiones de América Latina y del Caribe también experimentan realidades multidimensionales de pobreza que impactan en sus oportunidades de desarrollo. El mapa de las situaciones de pobreza infantil muestra que el 15,6% de estos NNyA vive en pobreza extrema (especialmente en Guatemala y Bolivia), pero que, en general, la pobreza afecta a casi la mitad de los NNyA de estos países (71 millones), con presencia simultánea de privaciones (CEPAL, 2013). El acceso a la educación, a la información y a los servicios básicos –alimentación, vivienda, agua-, la violencia estructural, la situación económica de los hogares o el trabajo infantil y forzoso, entre otros, son indicadores de la pérdida de derechos de la infancia. En todos los casos, se trata de privaciones y de falta de garantías por parte de las distintas políticas para generar estrategias nacionales que mejoren las condiciones de vida de la población, contribuyendo a un desarrollo sostenible e inclusivo.

Es importante resaltar que el fenómeno de la pobreza en la infancia no puede entenderse exclusivamente como la falta de protección económica (CEPAL y UNICEF, 2012; LLOBET y MINUJIN, 2011; UNICEF, 2005), ya que podría limitar las dinámicas de las políticas vinculadas a la inclusión de la infancia. Es necesario reconocer que existen otras esferas de vulnerabilidad infantil, distintas a las de los adultos, que necesitan fortalecerse para que los NNyA se vean privados de su seguridad, protección y dignidad, tales como la información, la participación, la libertad, el juego, la igualdad de género o el acceso a servicios básicos de calidad. UNICEF (2005) afirma que “los niños y las niñas experimentan la pobreza como un entorno que perjudica su desarrollo mental, físico, emocional y espiritual”, incorporando de este modo el enfoque integral de desarrollo infantil recogido en la Convención de Derechos del Niño (CDN) (1989). En síntesis, el carácter complejo y multidimensional de las causas y consecuencias de la pobreza infantil requiere políticas públicas de desarrollo

integral que contemplen el enfoque de derechos del niño para romper el ciclo de la pobreza y en la búsqueda del bienestar infanto-juvenil.

2 INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA

Los derechos del niño son un marco normativo propugnado por las Naciones Unidas y con posibilidad de ser exigidos por parte de sus titulares, los NNyA. Existe una unanimidad casi mundial en su defensa por parte de los Estados aunque no hay una práctica legislativa adecuada que genere mecanismos para lograr una ciudadanía infantil realmente inclusiva. De esta forma, se siguen produciendo procesos de estigmatización social que sufren los NNyA que se encuentran en situación de pobreza al no disponer de las mismas oportunidades para su supervivencia y desarrollo. Desarrollo en el cual el niño-a ha de situarse en el centro, siendo participante activo a la vez que beneficiario, según la *Declaración sobre el derecho al desarrollo* (1986) de Naciones Unidas.

La normativa internacional de protección infantil no fue realidad hasta finales del siglo XX. La necesidad de otorgar visibilidad y prioridad a los derechos de la infancia tuvo como consecuencia el reconocimiento de éstos en la CDN (1989), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, al reconocerse, como indica en su preámbulo, que “el niño necesita una protección especial por su falta de madurez física y mental”. La relevancia de este texto, que reconoce al niño-a como sujeto de derecho internacional, reside en que a lo largo de sus 54 artículos reconoce los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los NNyA, estableciendo un marco de acción legítimo.

Siguiendo la clasificación de derechos humanos que propuso el jurista Karel Vasak (1984), se pueden distinguir también tres generaciones de derechos en la CDN. Los derechos civiles-individuales y políticos o de primera generación, entre los que se encuentran el derecho a la vida, a la nacionalidad, a formar una familia, a no sufrir torturas o malos tratos, a la libertad de expresión, de pensamiento y de asociación, a tener en cuenta sus opiniones, a la justicia imparcial; todos ellos relacionados con la li-

bertad. En la segunda generación de derechos se localizan los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho a la seguridad, a la salud física y mental, a una vivienda, a la alimentación, a la educación y a los servicios sociales. Son derechos vinculados a la igualdad y dependen de las condiciones que generen las políticas públicas para que los niños puedan acceder a ellos y se reviertan realidades de pobreza y exclusión infantil. Finalmente, se localizan los derechos colectivos -de los pueblos- o de tercera generación, vinculados con la solidaridad, como el derecho a la paz, a un ambiente saludable, a la calidad de vida, al desarrollo y a la identidad nacional, entre otros. En definitiva, este relevante instrumento abarca derechos de provisión y desarrollo, de protección y de participación o autodeterminación del niño, denominados las tres “P” de Naciones Unidas.

Este tratado universal, que es la CDN, se acompaña de otros instrumentos que le ayudan a velar por el cumplimiento de los derechos humanos en general y dan prioridad a los derechos del niño-a en particular. Los Tratados Universales o de las Naciones Unidas como por ejemplo las Reglas Beijing (1985), el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (1999), la Declaración del Milenio (2000), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015) o los Protocolos Facultativos de la CDN¹, jurídicamente vinculantes, entre otros. En estos compromisos se reconocen los derechos de bienestar del niño-a, y se proponen unas directrices ‘obligatorias’ que deben abordar las políticas públicas para conseguir una eficiente protección infantil. Demandan que el desarrollo integral de la personalidad del NNyA sea un asunto público con independencia de condicionamientos culturales.

Asimismo existe un *corpus iuris* en el campo de los derechos de la infancia, de ámbito regional -por continentes- y estatal que también se pronuncia sobre ‘el interés superior del niño’, recogido en el artículo 3 de la CDN: el Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (1987), la Carta Europea de los Derechos del Niño (1992), el Convenio de La Haya en materia de adopción internacional (1993), la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño (1999), el Convenio del Consejo de Europa para la protección de los niños y niñas contra la explotación y el abuso sexual

(2007) o la jurisprudencia generada para promover la aplicación de los derechos de la infancia.

Sin embargo, se siguen percibiendo controversias en relación al concepto de ‘interés superior del niño’. Ravetllat (2012: 105) considera que se trata de “un concepto jurídico indeterminado que necesita ser concretado en cada situación específica”. Ciertamente, el interés de cada NNyA es individualizado, identificándose con las relaciones familiares y personales concretas. Ahora bien, es necesario señalar que el tratamiento que se haga del concepto va a condicionar el sentir de la sociedad y, tal y como afirma Gaitán (2014), en la actualidad siguen existiendo moldes preestablecidos sobre la infancia. Es por ello que se debe abandonar la relatividad y subjetividad del concepto y alcanzar un consenso que precise unos parámetros concretos a tener en cuenta en los esquemas operativos de las políticas públicas para dar efectividad a los derechos de la infancia. Entendiendo que “al ponderar los diferentes elementos, hay que tener en cuenta que el propósito de la evaluación y la determinación del interés superior del niño es garantizar el disfrute pleno y efectivo de los derechos reconocidos en la Convención y sus Protocolos Facultativos, y el desarrollo holístico del niño” (Observación General ONU nº 14, 2013, p. 18).

La no objetivización de lo más beneficioso para el NNyA mantendrá subordinado el concepto de ‘interés superior del niño’ a la arbitrariedad política, y su incompreensión y múltiples interpretaciones dará lugar a su falta de protección. Además, en el caso de situaciones de inequidad y exclusión social, según Bazán (2010: 16), “la política, respecto al modo de vida de la infancia pobre, opera con formato de poder: dominación y sometimiento”. Todos estos mensajes contradictorios expresan la necesidad de desplegar esfuerzos para articular estándares que permitan medir si los niveles de privación e inequidad que experimentan los NNyA afectan a su bienestar. En este caso, CEPAL y UNICEF (2012) han establecido una metodología para medir la pobreza y exclusión infantil, definiendo una serie de indicadores de privación o desventaja por cada uno de los derechos del niño-a². Todos estos elementos van a permitir identificar la violación de algún derecho del niño-a “dejando en claro el incumplimiento de obligaciones estatales positivas que devienen en la mencionada violación” (PAUTASSI y ROYO, 2012, p. 19).

Cabe reconocer igualmente que, en el discurso de los derechos de la infancia, también se atribuyen su defensa algunos organismos especializados e independientes, como el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas (CRC), UNICEF, Save the Children, the European Network of Ombudspersons for Children (ENOC) o defensorías nacionales del niño-a, entre muchos otros; así como redes internacionales comprometidas con la promoción de los derechos de la infancia (Red Lamyc, REDidi, Eurochild, etc.); o sociedades de investigación como, por ejemplo, the *International Society for Child Indicators* (ISCI). Todas estas instituciones tienen un importante y destacado rol en las políticas de corresponsabilidad con los gobiernos, en relación con los derechos del niño-a, “no solo se evidencia una carencia en su difusión, ya que sus normas suelen ser desconocidas incluso por los agentes que deben aplicarlas, como abogados o jueces, sino porque su incorporación a las leyes, políticas y programas de infancia, resulta deficiente, parcial y fragmentaria” (VILLAGRASA, 2008, p. 143). La Oficina de Investigación – Innocenti de UNICEF (2012, p. 5) también reconoce la ventaja de disponer de las perspectivas de las entidades independientes, ya que “aportan flexibilidad a los sistemas políticos e institucionales, que pueden de otro modo ser rígidos e inaccesibles para los ciudadanos, sobre todo para los niños y para aquellos que defienden sus intereses”.

3 LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA

Según el artículo 4 de la CDN, la protección de los derechos infantiles –civiles, sociales y colectivos- es una obligación de los poderes públicos –legislativo, ejecutivo y judicial-, que han de responder con las medidas necesarias para su realización plena. Por lo tanto, para dar efectividad a estos compromisos contraídos por los Estados, y evitar las consecuencias de la pobreza y/o exclusión social de la infancia y adolescencia, su exigibilidad debe de estar garantizada. Esto supone dotar de contenido a los derechos del niño-a para prevenir actuaciones políticas y administrativas discrecionales, a la vez que involucrar a la participación ciudadana, porque “la garantía de los derechos debe

ser entendida no sólo como un fenómeno institucional, sino también social...quedando reforzada la imbricación de los derechos civiles y políticos y los derechos sociales” (ALEGRE, HERNÁNDEZ y ROGER, 2014, p. 29). Como señalan Villagrasa y Ravetllat (2014, p. 209), “esta idea representa un reconocimiento del crecimiento de la autonomía del niño y de la necesidad de respetar la gradual adquisición del ejercicio independiente de los derechos consagrados en la CDN”

Al respecto, la Observación General nº 3 (2008), dictada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), relativa a “La índole de las obligaciones de los Estados Partes”, subraya que un Estado puede esgrimir la falta de recursos pero a su vez debe demostrar que, de manera progresiva, está esforzándose por facilitar la protección y promoción de los derechos humanos, esto es, el derecho al desarrollo. Esta progresividad en la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales también se encuentra recogida en la Observación General nº 5 del Comité de Derechos del Niño (2003): “Medidas generales de aplicación de la Convención”. Plantea que “el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales está indisolublemente unido al disfrute de los derechos civiles y políticos”, siendo “fundamental hacer que toda la legislación interna sea plenamente compatible con la Convención y que los principios y las disposiciones de ésta puedan aplicarse directamente y sean susceptibles de la debida ejecución coercitiva”. Tales argumentos defienden la idea de que para dar efectividad a los derechos de los NNyA es necesario que se refuercen las garantías políticas, jurisdiccionales y sociales.

El gran paso en el reconocimiento de los derechos de la infancia y las obligaciones legales contraídas por los Estados, sin duda, requiere de una articulación institucional entre los responsables de la protección infantil para enfrentarse a las realidades mundiales de violencia, pobreza, degradación del medio ambiente, desestabilización y exclusión social de la infancia. “Encontrar políticas que reduzcan estas amenazas, aumenten la resiliencia humana y protejan a las personas cuando se enfrentan a peligros es una prioridad urgente desde el punto de vista del desarrollo humano” (PNUD, 2014, p. 21). Este esfuerzo de cooperación inter e intra-estados, y entre los organismos públicos y los privados, debe conseguir que se active la celeridad en los procedimientos de protección-

-prevención, más allá de las políticas macroeconómicas. Es indudable que esto supone un gran desafío, especialmente para el discurso neoliberal, sus políticas de redistribución de la riqueza y la externalización de las responsabilidades públicas. Pero también representa la posibilidad de construir marcos que conduzcan a respetar y a aplicar los derechos del niño-a, consolidar estándares y buenas prácticas y, en consecuencia, a fortalecer las políticas de desarrollo humano disfuncionales.

Existe un segundo reto al que se enfrentan los titulares de dichas obligaciones legales, es decir, los Estados; se trata de la protección jurisdiccional de los derechos del niño-a. Sobre este tema se pronuncia Naciones Unidas por medio del *III Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones (OP3-CRC)* (2012). Este instrumento de derechos humanos complementa las funciones del organismo ya existente para la exigibilidad de los derechos de la infancia: el Comité de la ONU de los Derechos del Niño (CRC). Según el artículo 44 de la CDN, el CRC, órgano constituido por expertos independientes, recibe periódicamente informes nacionales sobre la situación de los NNyA y las medidas adoptadas y presenta sus observaciones a los Estados.

El *OP3-CRC* constituye un marco importante para la garantía y la posibilidad de invocar ante el poder judicial la restitución de un derecho. La novedad que impulsa es la posibilidad de que los propios NNyA, de manera individual o colectiva, puedan reclamar el restablecimiento de un derecho, emitiendo una queja o una denuncia al Comité de los Derechos del Niño (CRC). Pero, a pesar de resultar una cuestión relevante para garantizar los derechos de la infancia, hay que puntualizar dos particularidades: en primer lugar, que es necesario ratificar el *OP3-CRC* para que sea operativo en el país correspondiente; y, en segundo lugar, que tal y como indican sus artículos 1.3 y 20.2, respectivamente, “el Comité no recibirá ninguna comunicación que concierna a un Estado que no sea parte en el presente Protocolo” y “si un Estado pasa a ser parte en el presente Protocolo después de su entrada en vigor, sus obligaciones con respecto al Comité solo se extenderán a las violaciones de los derechos enunciados en la Convención y/o en sus dos primeros Protocolos Facultativos que ocurran con posterioridad a la fecha de entrada en vigor del presente

Protocolo para ese Estado". De todo ello se deriva que la cobertura de este mecanismo de denuncia queda reducida al interés de los Estados para su ratificación. Se percibe, una vez más, que los derechos de los NNyA se encuentran instrumentados en función de las voluntades políticas, que tienen el poder para impulsar la realización de los derechos humanos.

Finalmente, los Estados también han de comprometerse a legitimar la participación activa de los NNyA. Así ha sido demandado por los propios niños en foros nacionales e internacionales, como por ejemplo en el encuentro internacional promovido por el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN) (2010, p. 75), en el que los NNyA emitieron una declaración, que finalizaba diciendo: "Y recordemos que como niños tenemos derecho a jugar, descansar, expresarnos, dar nuestras opiniones, y ser escuchados, en síntesis, a participar como personas que somos a una sociedad de la que formamos parte".

El derecho a expresar su opinión y a ser escuchado (art. 12) es uno de los principios rectores de la CDN, junto a la no discriminación (art. 2), el interés superior del niño (art. 3) y el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (art. 6). Y constituye, al igual que éstos, un derecho transversal; esto es, que siempre ha de tenerse en cuenta cuando se adopten medidas para la realización del resto de derechos de la Convención. El niño-a puede ejercer su participación en contextos como la familia, en el ámbito sanitario, en la escuela, en sus actividades lúdicas, deportivas y culturales, en situaciones de violencia y en los procedimientos de inmigración y asilo o en los judiciales, entre otros (Observación General ONU nº 12, 2009); es decir, en todos aquellos procesos en los que se vaya a tomar una decisión que le afecte.

Se observa que en los países en desarrollo los avances son mínimos, reflejando una interferencia en la construcción de la ciudadanía del niño y el mantenimiento de una posición social subordinada a los adultos. En otros países se han realizado progresos - Ciudades amigas de la infancia (CAI) de UNICEF, consejos de participación infantil, la reducción de la edad legal para votar (Austria, Brasil, Chipre, Noruega), movimientos de NNyA trabajadores, etc. - Aunque, según Liebel y Saadi (2012, p. 134),

Lo que en general se hace es crear proyectos y modelos de participación específicos que se distinguen claramente de la actuación política de los adultos y que se realizan o deben realizarse al margen de ésta, sin que tengan, por tanto, impacto real alguno sobre la comunidad”³.

Son obstáculos que pueden atribuirse a las creencias adultas sobre la incompetencia de los niños-as y a la presión social que pretende protegerles en lugar de empoderarles (GAITÁN, 2015). A pesar de todo, en este escenario, están emergiendo estrategias empeñadas en promocionar los derechos del NNyA y evaluar la creación de espacios de participación infantil⁴. Se trata de herramientas cuyo fin es determinar si los países y las organizaciones son sensibles y ofrecen oportunidades para la participación infantil, como, por ejemplo, la desarrollada por Save the Children (LANSDOWN Y O’KANE, 2014) o por el Consejo de Europa (2016).

4 CONSIDERACIONES FINALES

Los sistemas democráticos se han fortalecido, pero la inequidad sigue estando presente en forma de desigualdad económica, violencia, falta de acceso a una sanidad y educación básicas, mortalidad infantil, desnutrición crónica y otras circunstancias que impactan en los diferentes ámbitos del desarrollo del niño, de la niña y del adolescente. Pero no es solamente una cuestión de falta de recursos económicos sino también de falta de capacidad de respuesta para reducir las vulnerabilidades infantiles. Los niños-as de los países pobres tienen mayor probabilidad de ver incumplidos sus derechos, pero también ocurre en otros países sin instituciones fuertes, con gobiernos corruptos o por razones culturales. Esta invisibilidad política contrasta con el alto porcentaje que los NNyA representan con respecto a la población mundial: más de una tercera parte; y cuyas tendencias demográficas actuales llevarían al nacimiento de 2.000 millones de niños-as antes del año 2025 (UNICEF, 2014b).

Hay evidencias de que dichas limitaciones y desigualdades entre los NNyA son construídas desde causas estructurales que impiden un acceso equitativo a los servicios públicos. Los marcos jurídicos y políticos de la infancia, los procesos económicos, los mecanismos institucionales y

sus alianzas, pero, sobre todo, la representación colectiva de la infancia, construida socialmente, de la que surge una falta de legitimación de la participación de los NNyA en la vida democrática se imponen al reto de reducir las situaciones de pobreza y exclusión social de la infancia. Las brechas entre los discursos y las prácticas de los Estados hay que “explicarlas como un problema social que va más allá de la voluntad de políticos y decisores y que se ubica en las múltiples intersecciones del mismo sistema social, de los modelos de acumulación de matriz capitalista y de los mecanismos de reproducción ideológica discursiva de las instituciones y diversos sectores de la sociedad” (UNDA Y SOTOMAYOR, 2016, p. 104).

La prioridad pasa por abandonar el discurso de la supremacía del adulto sobre el niño-a y promocionar la igualdad de oportunidades⁵ para todos los NNyA en el acceso a unos servicios sociales, económicos y legales mínimos para su bienestar. Esto significa analizar los factores que generan procesos de pobreza y exclusión, desde la perspectiva de los derechos del niño, y abordarlos desde políticas efectivas de ciudadanía. Políticas de inclusión social activas, alejadas de la protección tradicional y paternalista, que han de construirse desde la preocupación del ‘superior interés del niño’, desde la incorporación de la voz de los NNyA. En otras palabras, conocer la percepción que tienen los NNyA sobre las desigualdades sociales, y darles la oportunidad de analizarlas y reflexionar sobre la influencia de las estrategias políticas en la realización de sus derechos, es idóneo para luchar contra la pobreza y la exclusión social (LLOBET, 2013). Además, es una garantía para comprender mejor el impacto de la pobreza en los NNyA.

NOTAS

- ¹ Protocolo Facultativo sobre la participación de niños en los conflictos armados (2002). Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (OP1-CRC) (2002). Protocolo Facultativo relativo a un procedimiento de comunicaciones (OP2-CRC) (2014).
- ² Cabe destacar también la iniciativa impulsada por UNICEF (2004) identificando unas listas de control por cada derecho en su *Manual de aplicación de la Convención de los Derechos del Niño*, o el reciente *Compendio de indicadores para Medir los Resultados del Bienestar del Niño y Niña* (World Visión, 2014) que proporciona también indicadores de instituciones de investigación del bienestar del niño y de la niña.

- ³ Es a lo que Hart (1992) denomina 'participación decorativa', dentro del modelo clásico de 'la escalera de la participación' y que no concede al niño su protagonismo ciudadano, como actor social capaz de transformar la sociedad y sus relaciones sociales.
- ⁴ La evaluación de una experiencia de participación infanto-juvenil en un Centro de apoyo socioeducativo ha sido realizada por la autora (Biscione y Picornell, 2015), concluyendo que al involucrar a los NNyA en las tomas de decisiones aumenta la calidad en la gestión del servicio concreto.
- ⁵ La igualdad de oportunidades es una de las áreas prioritarias de la nueva estrategia de infancia del Consejo de Europa (2016b). Junto a ésta, las otras áreas son: la participación infantil, la no violencia, una justicia infantil amigable y un entorno digital seguro.

REFERENCIAS

ALEGRE, S.; HERNÁNDEZ, X.; ROGER, C. **Justiciabilidad y exigibilidad política de los derechos sociales, económicos y culturales**. OEI-SITEAL. 2014.

BAZÁN, J. **Modo de vida de la infancia**. Lima-Perú: Save the Children. 2010

BISCIONE, N.; PICORNELL-LUCAS, A. **Evaluación de una experiencia de participación infanto-juvenil en un centro de apoyo socioeducativo**. Servicios Sociales y Política Social, 107, 13-26, 2015.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **Panorama social de América Latina**. Nueva York: Naciones Unidas. 2013.

CEPAL Y UNICEF. **Guía para estimar la pobreza infantil**. 2012. <http://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/guia-02.php>

CONSEJO DE EUROPA. **Child Participation Assessment Tool**. COE. 2016.

CONSEJO DE EUROPA. **Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2016-2021)**. COE. 2016b.

GAITÁN, L. **De menores a protagonistas. Los derechos de los niños en el trabajo social**. Madrid: Consejo General del Trabajo Social. 2014.

GAITÁN, L. **Protagonismo en la infancia, o la participación de los niños en los procesos de intervención social**. Servicios Sociales y Política Social, 107, 25-39, 2015.

HART, R. **Children's Participation: From Tokenism to Citizenship**. Florencia: International Child Development Centre, UNICEF, 1992.

INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO, LA NIÑA Y ADOLESCENTES (IIN) **La participación de niños, niñas y adolescentes en las Américas.** Montevideo, Uruguay: OEA. 2010.

LANSDOWN, G.; O'KANE, C. **Conjunto de herramientas para el monitoreo y la evaluación de la participación infantil.** London, UK: Save the Children. 2014.

LIEBEL, M.; SAADI, I. **La participación infantil ante el desafío de la diversidad cultural.** Desacatos, 39, 123-140, 2012.

LLOBET, V.; MINUJIN, A. **La pobreza infantil y las políticas sociales. Una mirada sobre las transferencias condicionadas de ingresos.** Textos y Contextos (Porto Alegre), v. 10, n. 2, 274-287, 2011.

LLOBET, V. (Coord.) **Sentidos de la exclusión social. Beneficiarios, necesidades y prácticas en políticas sociales para la inclusión de niños-as y jóvenes en el área metropolitana bonaerense.** Buenos Aires: Biblos. 2013.

ONU. **Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio.** Nueva York: Naciones Unidas. 2015.

PAUTASSI, I.; ROYO, L. **Enfoques de derechos en las políticas de infancia.** Santiago de Chile, Chile: CEPAL-UNICEF. 2012.

RAVETLLAT, I. **El interés superior del niño: concepto y delimitación del término.** *Educatio Siglo XXI*, v. 30, n. 2, 89-108, 2012

SAVE THE CHILDREN. **Pobreza infantil y exclusión social en Europa. Una cuestión de derechos. Bruselas (Bélgica).** 2014.

UNDA LARA, R.; SOTOMAYOR, N. Políticas de inclusión social de la infancia y la adolescencia. In: PICORNELL-LUCAS, A.; PASTOR, E. (Coords.) **Infancia y juventud: ¿por qué hablar de derechos y de género?** Madrid: Grupo 5, 2016. p. 93-107.

UNICEF. **The State of the World of the Children 2005- Childhood under Threat.** New York. 2005.

UNICEF. **La defensa de los derechos del niño.** Florencia, Italia: Oficina de Investigación, Innocenti. 2012.

UNICEF. **La infancia en España. El valor social de los niños: hacia un Pacto de Estado por la Infancia.** Madrid: UNICEF Comité Español. 2014a .

UNICEF. **Manual de los derechos del niño: Integración de los derechos del niño en la cooperación para el desarrollo.** 2014b. http://www.unicef.org/spanish/eu/crtoolkit/downloads/Child-Rights-Toolkit-Web-Links_ES.pdf

UNICEF. **El estado mundial de la infancia. Reimaginar el futuro. Innovación para todos los niños y niñas.** Nueva York: UNICEF. (2015).

VASAK, K. **Las dimensiones internacionales de los derechos humanos.** Barcelona: Serbal- UNESCO. v. 3. 1984.

VILLAGRASA, C. **Los derechos de la infancia y de la adolescencia.** Enrahonar, v. 40, n. 41: 141-152, 2008.

VILLAGRASA, C.; RAVETLLAT, I. How children are discriminated in the use of thier rights. In: KUTSAR, D.; WARMING, H. (Edit.). **Children and non-discrimination**, Estonia: University Press of Estonia & CREAN, 2014: 208-220.

Recebido em: 10-08-2016

Aprovado em: 14-12-2016

Antonia Picornell-Lucas

Doutorado em Historia de la Educacion - Universidad de Salamanca (2003).
Graduação em Filosofia e Ciências da Educação - Universidad de Salamanca (1994). Atualmente é professora - Universidad de Salamanca, e Presidente da Red Iberoamericana para la Docencia e Investigación en Derechos de la Infancia [REDidi]. Tem experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Trabalho Social y Derechos de la Infancia. E-mail: toi@usal.es.

Universidad de Salamanca
Facultad de Derecho, Universidad de Salamanca · Departamento Derecho del Trabajo y Trabajo Social. Campus Miguel de Unamuno · Paseo de Francisco Tomás y Valiente 37007, Salamanca (España)