

Nuestro Derecho a...  
La transparencia

Our Right to...  
Transparency



Nuestro Derecho a...

La transparencia

Our Right to...

Transparency

# Créditos

ISSN 1409-3030

## NUESTRO DERECHO A...

Es una publicación de UNICEF-COSTA RICA, 1999  
Apdo. Postal 490-1000 San José, Costa Rica

Heimo Laakkonen  
Representante Delegado

### Coordinación por parte de UNICEF:

Ludwig Guendel  
Oficial de Política Social  
Victoria Cruz  
Consultora de UNICEF

### Revisión de estilo (Español):

Winston Alarcón

### Revisión de estilo y traducción al inglés:

Bente Sorensen, oficial de UNICEF

### Coordinación y revisión de impresión:

Xinia Miranda,  
Consultora de Comunicación de UNICEF

### Diseño de portada y diagramación:

Ideas Gráficas S.A./Boris Valverde

### Fotografía de portada:

Niña Andrea Cruz

### Fotografías internas:

Varios

### Impresión:

Imprenta García Hermanos

© UNICEF-Costa Rica 1999

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se envíe copia de la publicación a UNICEF Costa Rica.

La opinión de los autores no refleja necesariamente las políticas o el punto de vista de UNICEF.

# Credit

ISSN 1409-3030

## OUR RIGHT TO...

Is a production of UNICEF-Costa Rica.  
P.O.Box 490-1000, San José, Costa Rica

Heimo Laakkonen  
Assistant Representative

### Coordination at UNICEF:

Ludwig Guendel  
Social Policy Officer  
Victoria Cruz  
UNICEF Consultant

### Style Revision (Spanish):

Winston Alarcón

### Translation from the Spanish:

Bente Sorensen, UNICEF officer

### Style Revision (English):

Barbara Boehm, UNICEF Consultant

### Printing Coordination:

Xinia Miranda,  
UNICEF Communications Consultant

### Graphic Design:

Ideas Gráficas S.A./Boris Valverde

### Cover Photograph:

Child Andrea Cruz

### Photos in this Issue:

Various

### Printing:

Imprenta García Hermanos

© UNICEF-Costa Rica 1999

Portions of this publications may be reproduced, as long as proper credit is given to the author as well as to UNICEF.

The opinions of the authors do not necessarily reflect the policies or views of UNICEF.

# Índice

## PUNTOS DE VISTA

La revisión de medio período en Costa Rica: Un enfoque concertado y participativo  
Roxana Viquez  
Coordinadora Secretaría Técnica Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia 6

El proceso de revisión de medio período del Programa de Cooperación de UNICEF-Costa Rica 1997-2001  
Rodrigo Alberto Carazo  
Consultor a cargo de la coordinación del Proceso de Revisión de Medio Período 10

¿Qué es el enfoque de derechos?  
Sistematización realizada por UNICEF-Costa Rica 16

## ENFOQUES

El derecho a la política de protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia  
UNICEF-Costa Rica 22

Sistemas locales de protección y vigilancia de los derechos de la niñez y adolescencia.  
Rodolfo Osorio Ponce, Consultor de UNICEF-Costa Rica 48

Niños, niñas y adolescentes: Del simbolismo a la participación  
Xinia Miranda Cascante, Consultora de Comunicación de UNICEF-Costa Rica 56

## COMPROMISOS

Los derechos de la niñez y adolescencia en Costa Rica  
Alejandro Rojas y Adriana Hidalgo 70

## BALANCE DE CUMPLIMIENTO

El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia  
Marlene Gómez, Presidenta Ejecutiva, Patronato Nacional de la Infancia y Presidenta del Consejo de la Niñez y Adolescencia 78

El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia:  
Un instrumento para la generación de políticas de Estado  
Alfredo Mora, Presidente de la Unión de Instituciones Privadas de Atención a la Niñez (UNIPRIN), Miembro del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia 80

El derecho de acceso a la justicia de las personas menores de edad desde la perspectiva del derecho constitucional  
Ana Virginia Calzada Miranda, Magistrada de la Sala Constitucional y Presidenta de CONAMAJ 84

La Ley de Justicia Penal  
Rita Maxera, Asesora Secretaria Técnica Consejo de la Niñez 88

El sistema de información sobre los derechos de la niñez y la adolescencia y el papel de la Universidad de Costa Rica en este proceso.  
Leda Muñoz, Vicerectora de Acción Social, U.C.R.  
Julio Jiménez, Coordinador del Convenio U.C.R.-UNICEF 90

FLACSO y los derechos de la niñez y adolescencia  
Manuel Araya Incera, Director, FLACSO-Costa Rica 94

El derecho a la comunicación y la participación  
Ana Mercedes Brealey, Vice Ministra de Cultura, Juventud y Deportes 98

El derecho a la comunicación y la participación en la adolescencia  
Ruben Valerín, Miembro Red de Adolescencia 102

Las organizaciones no gubernamentales y su rol en la implementación del enfoque de derechos en Costa Rica  
Milena Grillo, Directora de la Fundación Paniamor 106

El papel de la Defensoría de los Habitantes de la República en la aplicación del Código de la Niñez y Adolescencia  
Sandra Piszcz, Defensora de los Habitantes 110

## PUBLICACIONES

UNICEF-Costa Rica

# Index

## POINTS OF VIEW

Mid Term Review at UNICEF-Costa Rica: A Coordinated and Participatory approach.  
Roxana Viquez  
Coordinator of the Technical Secretariat of the National Council on Children and Adolescents 7

The Mid-Term Review of the UNICEF-Costa Rica Cooperation Program for 1997-2001  
Rodrigo Alberto Carazo  
Consultant for The Mid Term Review of the UNICEF-Costa Rica 11

What Is the Rights Approach?  
Systematization carried out by UNICEF-Costa Rica. 17

## APPROACHES

The Right to Comprehensive Protection Policies for Child and Adolescent Rights  
UNICEF-Costa Rica 23

Local Systems for Protecting and Safeguarding Child and Adolescent Rights  
Rodolfo Osorio Ponce, UNICEF-Costa Rica Consultant 49

Children and Adolescents: From Symbolism to Participation  
Xinia Miranda Cascante, Communications consultant, UNICEF-Costa Rica 57

## COMMITMENTS

The Rights of Children and Adolescents in Costa Rica  
Adriana Hidalgo and Alejandro Rojas, United Nations volunteer and Juvenile Criminal Law public defender respectively 71

## SCALE FOR MEETING RIGHTS

The National Council on Children and Adolescents  
Marlene Gómez, President of the National Child Welfare Institute 79

The National Council on Children and Adolescents:  
an Instrument for Creating State Policies  
Alfredo Mora, President of the Association of Private Institutions for Attending to Children (UNIPRIN) and member of the National Council on Children and Adolescents (NCCA) 81

The Right of Children and Adolescents to Access the Law:  
The Perspective of Constitutional Rights  
Ana Virginia Calzada Miranda, Constitutional Law Court Judge and President of CONAMAJ 85

Juvenile Criminal Justice Law  
Rita Maxera, Specialist in child and adolescent rights and advisor to the National Council on Children and Adolescent 89

The Information System for Child and Adolescent Rights and the Role of the University of Costa Rica  
Leda Muñoz and Julio Jiménez, Assitant chacehellor of social action U.C.R. and coordinator of the U.C.R.-UNICEF agreement, respectively 91

FLACSO and the Rights of Children and Adolescents  
Manuel Araya Incera, Director, FLACSO Costa Rica 95

The Right to Communication and Participation  
Ana Mercedes Brealey, Vice Minister of Culture, Youth and Sports 99

The Right of Adolescents to Communication and Participation  
Ruben Valerín, Member of the National Adolescent Participation Network 103

Non-Governmental Organizations and Their Role in Implementing the Rights approach in Costa Rica  
Milena Grillo, Executive Director of the PANIAMOR Foundation 107

The Role of the National Ombudsperson Institution in Applying the Child and Adolescent Code  
Sandra Piszcz, National ombudsperson 111

## PUBLICACIONES

UNICEF-Costa Rica

# Presentación

En 1996, UNICEF-Costa Rica realizó la primera publicación de "Nuestro derecho a...", la cual fue concebida como un mecanismo para compartir con otras oficinas de UNICEF y otros países las experiencias, las lecciones aprendidas y los logros del modelo social costarricense en la promoción y defensa de los derechos de la niñez. Con sumo placer presento el segundo ejemplar de 1999 de la revista semestral "Nuestro derecho a...", una edición especial que decidimos dedicar a la Revisión de Medio Período (RMP) del Programa de Cooperación de UNICEF en Costa Rica 1997-2001.

La revisión de medio período examina, sistematiza y valora los avances del Programa de Cooperación y las tendencias del país en el campo de la promoción y el cumplimiento de los derechos de la niñez y de la adolescencia, con el objeto de redefinir y adecuar sus estrategias a los cambios políticos y sociales que se han experimentado en los dos primeros años de su ejecución. La Oficina de la Primera Dama, designada por el Gobierno de la República como contraparte global del Programa de Cooperación de UNICEF, y la Oficina de UNICEF-Costa Rica, han convocado a todas las contrapartes gubernamentales y no gubernamentales a constituir una Comisión de País, para que asuma la coordinación de este proceso de revisión.

En el marco de este proceso de evaluación programática, la revista abre un espacio a los diferentes sectores de contrapartes para reflexionar sobre el enfoque y las políticas de implementación del Código de la Niñez y de la Adolescencia, así como sobre los aportes y el papel que debe jugar el Programa de Cooperación de UNICEF en el fortalecimiento de la nueva institucionalidad creada y del Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, al cual le ha sido designada la difícil tarea de coordinar las acciones en este campo.

Este número especial de la revista está estructurado en cuatro partes. En la primera se incluyen tres artículos sobre el proceso de revisión de medio período del Programa de Cooperación de UNICEF-Costa Rica, primero por parte de la Sra. Roxana Viquez, Coordinadora de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia y representante de la Comisión de País para coordinar los aspectos gerenciales de la RMP; el segundo de ellos escrito por Rodrigo Carazo Zeledón, consultor propuesto por la Oficina de la Primera Dama, para coordinar el equipo de evaluación de la RMP; y el tercero, corresponde al producto final del taller *¿Qué es el enfoque de derechos?* convocado por UNICEF-Costa Rica, con el propósito de sistematizar el avance conceptual existente en el país en el campo de los derechos de la niñez y de la adolescencia.



La segunda parte de la revista presenta varias contribuciones de la Oficina de UNICEF-Costa Rica, incluyendo un extenso ensayo que tiene como finalidad sistematizar las principales políticas públicas apoyadas por el Programa de Cooperación de UNICEF y definir una serie de desafíos y perspectivas surgidas de la RMP, que delinean de manera más exacta las áreas estratégicas en que debe insertarse nuestro Programa de Cooperación en los próximos dos años. Ello para alcanzar el ambicioso objetivo coadyuvar al fortalecimiento de la cultura de los derechos en favor de la niñez y de la adolescencia en Costa Rica.

En la tercera y cuarta parte se recogen aportes específicos de especialistas de algunas de las contrapartes de UNICEF y se realiza un balance de los compromisos del país en campo de los derechos de la niñez y de la adolescencia.

A todas las personas que contribuyeron en la revisión de medio período del Programa de Cooperación de UNICEF en Costa Rica, 1997-2001 y a las que aportaron su experiencia por medio de esta revista les expresamos nuestro más profundo agradecimiento, esperando además que estos procesos de aprendizaje repercutan directamente en el bienestar de los niños, niñas y adolescentes costarricenses.

**Heimo Laakkonen**  
Representante Delegado  
UNICEF-Costa Rica

# La Revisión de Medio Período de Costa Rica: Un enfoque concertado y participativo

**Roxana Viquez S.**<sup>1</sup>

El proceso de revisión de medio período en la Oficina de UNICEF-Costa Rica, da inicio en circunstancias especiales. Coinciden el cambio de Gobierno de la Nación con el cambio de Representante Delegado de la Agencia en el país y coinciden por tanto cambios de enfoque, de metodologías de trabajo, de representantes gubernamentales y de personeros de la Agencia.

Es una coyuntura donde las personas se empiezan a conocer, se inicia la construcción de nuevas relaciones de confianza y los programas deben adecuarse a las prioridades de la nueva administración.

Este contexto plantea un reto muy importante, tanto para la Agencia como para los representantes de gobierno que recién se incorporan y que deben asumir su papel de contrapartes con seriedad y transparencia. Presenta un reto, no solo en el campo de lo metodológico y conceptual, sino de igual manera y más importante aún, en el campo del trabajo operativo y de las relaciones interinstitucionales, que deben rediseñarse y reconstruirse en forma paralela con el proceso de revisión y evaluación de lo actuado.

Me atrevo a afirmar que, consciente de este ambiente de cambio y acomodo, UNICEF-Costa Rica decide hacer de la revisión anual 1998, un proceso bastante más abierto y profundo que el desarrollado en otros períodos. Identifica este momento de evaluación y redefinición de prioridades, como un espacio ideal para sentar las bases de lo que será la revisión de medio período, para establecer las reglas de juego del ciclo que se inicia, para fortalecer las relaciones con sus contrapartes y para que a su vez, los nuevos representantes de gobierno, conozcan los planes de acción que se vienen ejecutando y se incorporen a las distintas dinámicas y procesos que viene desarrollando la Agencia.

Cabe destacar como fundamental en esta estrategia, la dirección y el liderazgo que ejerce el nuevo representante de UNICEF en Costa Rica, Heimo T. Laakkonen, quien ingresa en este difícil momento de transición y rápidamente se incorpora a la dinámica de la oficina, imprimiendo desde el principio su estilo conciliador y la experiencia de haber ejercido por muchos años cargos diplomáticos como representante del Gobierno Finlandés en diversos países y regiones del mundo.

Habiendo participado como contraparte de UNICEF en la mayoría de los procesos que se vienen desarrollando desde mediados del año 98, creo importante, antes de entrar a analizar propiamente lo que ha sido la revisión de medio período, referirme a algunas líneas estratégicas que han sido comunes a los distintos ámbitos de acción y que han marcado el estilo de trabajo desarrollado en los últimos meses.

La principal característica que me parece importante señalar como un acierto, en esta coyuntura de cambios y trabajo conjunto entre UNICEF-Costa Rica y sus contrapartes, es el establecimiento de una estrategia de amplia participación. Desde que da inicio la revisión anual 98, y a lo largo de los otros procesos, se establece un estilo transparente, donde no son escasas las discusiones francas y las negociaciones a veces difíciles entre los distintos actores. Se propician múltiples reuniones de trabajo, donde los temas se abordan en forma abierta y donde todos los participantes tienen la oportunidad de expresar sus puntos de vista, sus desavenencias con algunas de las propuestas así como sus principales áreas de interés.

Producto de estos encuentros, se establece un nuevo esquema operativo para el desarrollo de los planes de acción '99, pasando de un sistema de múltiples contrapartes por proyecto, al establecimiento de una sola contraparte coordinadora por cada uno de ellos, con un comité de contrapartes ejecutoras y un plan de acción integrado y congruente para cada uno de los temas.

Otro cambio importante que surge a partir de este esfuerzo, es la creación de la llamada "Comisión de País", que incorpora a la Oficina de la Primera Dama, en su papel de contraparte nacional de la Agencia, junto con la Oficina de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, las contrapartes coordinadoras de cada proyecto y representantes de las organizaciones ejecutoras de las diversas actividades contempladas en los Planes.

También es importante señalar, como estrategia transversal que caracteriza a los diversos procesos, la búsqueda de una visión integral e integradora, que evite la dispersión de los limitados recursos de la Agencia. En este sentido, se privilegia el apoyo a actividades que permitan potenciar un impacto más allá de la inversión de la propia Agencia, que sean iniciadoras de otros procesos, que fortalezcan el accionar de las familias y las comunidades en la protección de la niñez o conduzcan a cambios en la cultura. Cobran especial importancia en esta

<sup>1</sup> Coordinadora de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

definición, todas aquellas actividades encaminadas a difundir el concepto de derechos de la niñez, así como la generación de políticas públicas con enfoque de derechos.

Claramente establecida la dinámica de trabajo y el estilo de relaciones alrededor de UNICEF, da inicio el proceso de revisión de medio período. El primer paso consiste en un llamado a la Comisión País para conocer, enriquecer y validar el documento inicial presentado por la Oficina donde se señalan los objetivos en forma general y se propone una metodología de trabajo. Se propicia la creación de una comisión técnica, donde participarían el Representante Delegado, el Oficial de Programas, dos representantes de la Comisión País y el consultor que será responsable de coordinar el proceso.

Una vez nombrados los representantes a la Comisión Técnica y avalado en términos generales el documento presentado por UNICEF, da inicio el paso de contratación de los consultores. A pesar de las relaciones positivas que en este momento ya existían entre el Gobierno y la Oficina, esta etapa en la práctica presenta dificultades. La búsqueda del consenso requiere de esfuerzos adicionales por parte de los negociadores quienes finalmente se ponen de acuerdo en la definición de los integrantes del equipo evaluador, cuya coordinación recae en el Lic. Rodrigo Alberto Carazo Z. La discusión sobre este punto atrasa un poco el inicio de las actividades.

Conscientes de que el tiempo se había acortado, se establece un exigente horario de trabajo para la Comisión Técnica y el equipo de consultores, quedando establecidas reuniones para revisión de avances los viernes de cada semana, esperando así alcanzar la culminación de la revisión de medio período a mediados de agosto 99.

En la segunda semana de reunión, se recibe de manos de los evaluadores un documento detallado conteniendo una amplia conceptualización del proceso, el diseño metodológico, los objetivos a alcanzar y las actividades propuestas para lograrlos. La Comisión Técnica lo analiza, retroalimenta y aprueba con gran satisfacción por considerarla una propuesta muy seria, bien estructurada, que se enmarca dentro de las líneas estratégicas de amplia participación y apertura que ya para entonces caracterizan el estilo de trabajo de la Oficina de UNICEF-Costa Rica. El documento completo se discute con la Comisión País, quedando así debidamente avalado por esta instancia.

Con un decidido apoyo de los oficiales de la Agencia, el equipo evaluador inicia su concienzuda labor. Se diseñan instrumentos de trabajo. Se definen las áreas a abarcar. Se desarrolla una larga lista de entrevistas a representantes de los sectores que estuvieron presentes en el período estudiado. Se celebran talleres con las instituciones públicas y organizaciones privadas que han sido contrapartes en los últimos años.

Semanalmente se presentan a la Comisión Técnica los avances logrados. Van perfilándose los primeros resultados de la investigación y van quedando claras las tendencias generales de lo que ha sido la labor desarrollada. Los evaluadores identifican áreas donde se debe profundizar el estudio y donde el análisis debe ser más detallado. La cantidad y la calidad de información que surge de este método de trabajo, obligan a los consultores a llevar a cabo esfuerzos casi diarios de sistematización de resultados y a poner al servicio del proceso su mejor capacidad de síntesis y resumen.

Estamos en el mes de junio y en este momento nos encontramos a la mitad del camino. No conocemos aún los resultados que finalmente van a emanar del esfuerzo desarrollado por todos los que de una forma u otra hemos tomado parte en este proceso. Sin embargo, más allá de señalar las áreas donde UNICEF-Costa Rica debe poner mayor empeño o aquellas donde su trabajo ha sido altamente exitoso, el desarrollo de este ciclo de evaluación ha sido ya de por sí enriquecedor y educativo para quienes lo hemos compartido.

Hemos visto el potencial de trabajo que tiene esta Agencia, ligado a las características singulares de nuestro país. Somos testigos de los esfuerzos de todas las partes por buscar puntos de encuentro y áreas de consenso. Visualizamos el papel de liderazgo regional, creador y estratégico, que en el mediano y largo plazo puede desarrollar la Oficina de UNICEF-Costa Rica, con el apoyo de sus contrapartes. También nos van quedando claras las debilidades a superar y las áreas que aún están al descubierto.

Pero lo más importante para nosotros ha sido comprobar, una vez más, que el interés sincero por mejorar la calidad de vida de nuestras niñas y niños, sigue siendo la mejor amalgama y la más grande fuente de motivación para superar dificultades que se presenten entre quienes de una forma u otra nos movemos en el ámbito de la niñez. El éxito en el cumplimiento de sus objetivos, que estamos seguras alcanzará el proceso de revisión de medio período en la Oficina de UNICEF en Costa Rica, es hoy por hoy, un ejemplo palpable de esta importante realidad.

Es por ello que, lejos de un producto terminado, vemos como resultado final de este proceso una herramienta de trabajo que permitirá construir hacia adelante con mayor claridad y mejor acierto. Vemos un instrumento que con base en un poco de historia reciente, define muchos de los derroteros que deberán marcar la ruta futura. Vemos, sobre todo, una fuente de información y un espacio de diálogo para tratar de racionalizar aún más los recursos que invierte UNICEF en Costa Rica, logrando así mayor eficacia e impacto en las acciones que esta Agencia propicie en favor de los costarricenses que serán los nuevos constructores de la historia de nuestro país en el nuevo milenio.

# El Proceso de la Revisión de Medio Período del Programa UNICEF Costa Rica 1997-2001

Rodrigo Alberto Carazo<sup>2</sup>

El programa de cooperación UNICEF Costa Rica es innovador. Así se establece ya en el Plan Maestro que le da origen y que fuera firmado por el Gobierno y por la Agencia. Es innovador, indica el documento, porque pretende modificar actitudes, enfoques y prácticas institucionales. En consecuencia se previó, adecuadamente en mi criterio, que durante los dos primeros años de su vigencia, el énfasis de las acciones se centraría en la investigación aplicada a la realidad, de manera que se lograra "aprender haciendo" y que al cabo de ese período de gracia, el equipo técnico de UNICEF y sus contrapartes nacionales pudieran determinar cuáles estrategias y modalidades operativas funcionan mejor y pudieran entonces sistematizar las metodologías que hubieran probado ser las más adecuadas para el logro del disfrute de sus derechos por parte de una porción continuamente creciente de la niñez costarricense.

La revisión de medio período, realizada de conformidad con los requerimientos operativos de UNICEF, se da precisamente cuando ha de finalizar el período de prueba y ensayo y deberían haberse delineado las mejores y bien probadas estrategias y metodologías para la concreción del programa en su segunda mitad, que a su vez han de servir de base para la formulación de un nuevo programa de cooperación a partir del año 2002.

Para quienes, desde UNICEF Costa Rica y la Comisión de País (integrada por representantes del gobierno liderados por el Despacho de la Primera Dama, contraparte global del Programa; por representantes de la Universidad de Costa Rica, de las municipalidades participantes en proyectos con proyección local y de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la protección y promoción de los derechos de niños y adolescentes) aprobaron el Plan de Acción de la Revisión de Medio Período, el propósito fue muy claro y trasciende en mucho el objetivo de cumplir con una exigencia que algunos podrían considerar de mero procedimiento. La revisión, consideraron, habría de examinar la experiencia acumulada, verificar el progreso del Programa, proponer ajustes para su adecuación a las necesidades de la niñez y adolescencia del país e incorporar, en el Programa en curso y del siguiente ciclo, las lecciones aprendidas.



La revisión de medio período -se concluyó entonces-, habría de estar centrada en el denominado "enfoque de derechos", en constatar hasta qué grado, si alguno, la sociedad costarricense, incluidos los funcionarios a cargo del respeto de los derechos de los niños, ha hecho suyo -y puesto en ejecución- el criterio de que, en materia de niñez y adolescencia, no se trata únicamente de compensar de alguna manera a quienes tienen limitaciones para su disfrute, sino más bien de asegurar que todos los derechos sean disfrutados por todos los niños, niñas y adolescentes. Esa es la alternativa por la que optó Costa Rica: crear un modelo de sociedad en la que ello sea no solo deseable sino también posible, y en la que el Estado, por mandato constitucional, deba velar por el bienestar de todos los habitantes... propiciando el más adecuado reparto de la riqueza (Art. 50). Es dentro de esta concepción, para esta sociedad, y en este tiempo, que se formula el Programa de Cooperación, ahora sujeto a revisión al llegar a la mitad de su vigencia.

Hito fundamental de la revisión de medio período es la circunstancia de que, al finalizar el primer año del Programa, en diciembre de 1997, se aprobó en el país el Código de la Niñez y la Adolescencia, innovador en sí mismo y reflejo de la opción del país por el modelo de sociedad arriba señalado. El

2. Consultor de la Revisión de Medio Período del Programa de Cooperación UNICEF Costa Rica 1997-2001.



Código, en cuyo proceso de preparación y cabildeo para su aprobación se empeñó el Programa UNICEF Costa Rica, reiteró la incorporación a la normativa nacional de los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño, e incluso los superó en algunas ocasiones. El Estado, dice por ejemplo el artículo 4 del Código, está obligado a garantizar la plena efectividad de los derechos de las personas menores de edad y no podrá alegar limitaciones presupuestarias para desatender esa obligación.

La primera pregunta que debe hacerse en un proceso de revisión como el que se realiza, es sobre si realmente existe un Programa de Cooperación UNICEF-Costa Rica, o si por el contrario prevalecen criterios asistenciales (y de mano extendida). La respuesta es afirmativa. Se trata de un programa, y no de un proceso de distribución de ayuda. Se requiere que en el país se definan políticas sociales que aseguren el disfrute de los derechos, y el Programa se orienta a apoyar su definición; el disfrute -o privación- de los derechos debe ser monitoreado y evaluado, y el Programa establece mecanismos para hacerlo; se requiere de la participación efectiva, en el diseño de políticas y en el control de su ejecución, por parte de las comunidades y de los individuos, y el Programa incursiona apoyando procesos de motivación de esa participación y de definición de mecanismos que tiendan a hacerla efectiva.

La revisión de medio período del Programa UNICEF-Costa Rica 1997-2001 encuentra la circunstancia, propia de nuestro sistema

político-electoral, de un relevo en la administración a partir de mayo de 1998, que generó cambios en el Programa, no en su sustancia, sino más bien en su modalidad operativa y en el elemento más importante de cualquier quehacer humano: las personas a cargo de llevarlo adelante. A esos cambios ha debido adaptarse el Programa y la revisión hubo de comprobar que así se hizo.

Es reiterada la manifestación de los representantes gubernamentales acerca de la prioridad que el Presidente de la República brinda al tema de los derechos de la niñez, y de ello ha dado muestras públicas. Resta determinar si esa prioridad, sentida y de discurso, encuentra sustento en las asignaciones presupuestarias para atender el disfrute de esos derechos. A ello también se orientó la revisión de medio período.

Quienes hemos tenido la oportunidad de participar en este ejercicio, de connotada seriedad y rigurosidad, y de pretendida aunque incompleta índole participativa, hemos tenido también ocasión de ahondar, bajo el prisma del Programa UNICEF-Costa Rica, en parte de la realidad social y económica de nuestros habitantes menores de edad y hemos podido detectar la manera como ese Programa, que es conjunto, de UNICEF y de Costa Rica, busca -con acuerdos y limitaciones- contribuir al modelo de sociedad por el que hemos optado y que, lamentablemente, está todavía muy lejos de concretarse para un número muy apreciable, "mayor de la cuenta", de personas menores de edad.

PROGRAMA DE COOPERACIÓN	OBJETO DE EVALUACIÓN	PROYECTOS Y ACTIVIDADES EVALUADOS	<p><i>Análisis de Situación de Derechos</i></p> <p><i>Metas de la Cumbre de la Infancia</i></p> <p><i>Inversión Social en la niñez y adolescencia</i></p> <p><i>Familia y explotación y trabajo infantil</i></p> <p><i>Descentralización</i></p> <p><i>Cooperación Internacional</i></p>
<p><b>Programa Apoyo a la Reforma Institucional</b></p> <p><b>Proyecto Promoción del enfoque de derechos</b></p> <p><b>Proyecto Monitoreo y Evaluación</b></p> <p><b>Proyecto Enfoques Innovadores</b></p> <p><b>Programa Comunicación y Movilización Social</b></p>	<p><b>El papel de UNICEF en:</b></p> <p><b>1. El fortalecimiento a la cultura de respeto y de reconocimiento a los derechos humanos, particularmente los de la niñez y de la adolescencia</b></p> <p><b>2. La construcción de capacidades institucionales y locales en la promoción y protección de los derechos de la niñez y de la adolescencia</b></p> <p><b>3. Fortalecimiento de la participación social (construcción de ciudadanía) en las políticas sociales a nivel nacional y local</b></p> <p><b>4. Incorporación de la perspectiva de los derechos de la niñez y de la adolescencia en las políticas públicas</b></p>	<p><b>Violaciones Severas (Explotación sexual, trabajo infantil, OIGs)</b></p> <p><b>Reforma legal</b></p> <p><b>Nutrición</b></p> <p><b>Innovación educativa y educación rural</b></p> <p><b>Sistemas locales de protección de los derechos de la niñez y de la adolescencia</b></p> <p><b>Comunicación (línea editorial, foros, prensa de la comunicación, campaña educativa)</b></p>	

# ¿Qué es el Enfoque de Derechos?<sup>3</sup>

En el marco de la Revisión de Medio Período del Programa de Cooperación de UNICEF-Costa Rica 1997-2001, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, la Defensoría de los Habitantes de la República, la Universidad de Costa Rica, la Fundación PANIAMOR y la Unión de Instituciones Privadas de Atención a la Niñez fueron convocados por UNICEF a un taller con el propósito de sistematizar qué piensa el país sobre el enfoque de derechos.

La metodología utilizada consistió en la presentación de tres ponencias a cargo de los expertos Sra. Rita Maxera, Asesora de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, el Sr. Mario Víquez, Director del Área de Infancia de la Defensoría de los Habitantes y la Sra. Milena Grillo, Directora Ejecutiva de la Fundación PANIAMOR. Se tomó además en cuenta que, conceptual y políticamente, los expositores representan a instancias que juegan un papel fundamental en la definición de políticas y defensa, protección y promoción de los derechos de la niñez y la adolescencia desde la perspectiva de las instituciones gubernamentales, la Defensoría de los Habitantes y las organizaciones no gubernamentales. Posteriormente se generó un importante diálogo con el resto de los participantes del taller que, junto con las exposiciones, UNICEF procuró sistematizar en este aporte a la revista.

En el taller se expusieron dos enfoques que alimentan una perspectiva de derechos. Uno que nace desde la Doctrina de los Derechos Humanos y otro que nace de la preocupación de sociólogos y psicólogos con respecto al tema de cómo se construye la ciudadanía de la niñez. Pareciera que en términos de la acción política no existe una contraposición entre la perspectiva de los derechos humanos y lo que se ha denominado como el Enfoque de la Niñez. No obstante, desde el punto de vista epistemológico podrían identificarse antinomias, algunas de ellas eventualmente irresolubles. Lo cierto es que en el ámbito de la facticidad en la que se encuentra la lucha por el reconocimiento de los niños y niñas como sujetos, esa discusión no pareciera ser tan relevante. De hecho, se localizan intereses institucionales comunes entre el sector gubernamental, la Defensoría de los Habitantes y las organizaciones no gubernamentales.



## La Doctrina de los Derechos Humanos

Los derechos humanos son un atributo de la persona, una dimensión de la vida social al igual que la biológica o la psicológica. Se nace con ellos, aun cuando no hayan sido todavía reconocidos. Si falta uno, falta un atributo a esta persona. Por lo tanto, todos deben estar presentes, no siendo más importante un derecho que otro.

Consecuentemente, se establecen tres principios fundamentales: la indivisibilidad, la integralidad y la universalidad de los derechos de las personas. Ello prefigura una sociedad en la cual todas las personas son incorporadas de manera plena en la vida social.

Es importante destacar que, de acuerdo a la Doctrina de los Derechos Humanos, los derechos no los crea la ley, ni se circunscriben a la promulgación de una convención o una legislación particular o general, cuya función es únicamente la de reconocerlos. Esto, si bien entra en contradicción con la perspectiva historicista de la teoría social, plantea un interesante punto de partida para la movilización y la concienciación social en favor de los derechos.

Existen diferentes categorías de derechos humanos que no se encuentran organizados jerárquicamente sino que representan distintos mecanismos de exigibilidad. La Sala Constitucional ha hecho la siguiente clasificación:

- Derechos humanos que se ejecutan por sí: Derecho a la libertad, a la información, etc.

3. Sistematización realizada por UNICEF-Costa Rica.

- Derechos humanos que requieren de otros para ser satisfechos: Derechos económicos, sociales y culturales (que requieren de programas, etc.)

Otra se refiere a la forma cómo son concebidos los derechos y lo que implica en términos de su demanda ante el Estado.

- Derechos de primera generación: El Estado tiene el deber de no hacer, de permitir. Se demanda al Estado el derecho absoluto.
- Derechos de segunda generación: El Estado tiene la obligación de erogar. Son derechos a la provisión. Se demanda el mayor nivel posible, definido por el contexto de cada país. No es la demanda inmediata del cumplimiento del todo, sino el establecimiento y el cumplimiento progresivo de metas, con una meta final no negociable: el absoluto. La pregunta es dónde estamos y qué podemos hacer para cerrar la brecha.

Esta visión amplia de los derechos humanos conduce a una idea que visualiza los derechos como una ideología o, más rigurosamente, como una ética que debiera determinar la vida social. Esta requiere ser asimilada y reproducida por todas las personas en la práctica cotidiana, así como debe estar expresada en reglas que sustenten el principio de universalidad basado en el reconocimiento recíproco.

Los derechos humanos, sin embargo, no se cumplen en cualquier sociedad. Costa Rica felizmente optó por un modelo de sociedad que tiene "la expectativa" de cumplirlos. Esta opción se expresa en la formulación de políticas públicas sociales. No obstante, hay que tener claro que ello no es una garantía de cumplimiento de los derechos que rime con los cánones de la doctrina de los derechos humanos. De hecho, se localizan dos tendencias con respecto a la política social. Una primera tendencia manifiesta la existencia de los derechos, supeditados a las posibilidades financieras e institucionales del Estado de hacerlos cumplir. Con ella se corre el riesgo de fomentar el clientelismo político partidista, ya que se mira como una dádiva entregada por el Estado. Una segunda tendencia destaca que los derechos son inherentes a la condición de persona (no está resuelto en lo político, lo legislativo, lo social), aunque este reconocimiento en sí mismo no es suficiente.

La universalidad de los derechos humanos no distingue categorías etáreas, por ello, todos los niños, niñas y adolescentes son sujetos de todos los derechos humanos. El ordenamiento nacional e internacional los reconoce en su integralidad. En este caso corresponde al Derecho resolver entonces el problema del ejercicio de los derechos humanos y de la incapacidad (juicios válidos para el Derecho) y su relación con la madurez.

La idea de que los niños, niñas y adolescentes trasciendan el marco familiar no es algo sencillo, al igual que la idea de que el Estado tiene obligación con los derechos humanos de personas jurídicamente dependientes (bajo patria potestad). Sin embargo, en ocasiones, es el ámbito de la patria potestad donde radica la principal dificultad para el Estado, ya que en la práctica es complicado exigir los derechos de las personas menores de edad al no existir relación directa en el ejercicio de los derechos sin pasar por el ámbito de aquella.

Muchos derechos que para los adultos son automáticos, en su ejecución requieren, en el caso de la niñez y de la adolescencia, de una prestación (que antes se denominó protección). Quién y cómo se lleva a cabo, es materia de importantes discusiones e iniciativas, ya que puede conducir a un tipo de prestación equivocada, pues en nombre de la protección de la niñez y de la adolescencia se han cometido atrocidades de todo tipo. Por esta razón, debe insistirse que los derechos humanos tienen que ser asumidos por las personas que trabajan diariamente en la administración de la justicia y en la protección de los derechos como una visión ética del mundo social.

El reconocimiento, exigibilidad y protección de los derechos debe visualizarse como un compromiso social que debe adquirirse desde el nivel del Estado hasta la familia, en sus actitudes, valores y prácticas. Se adquiere un compromiso que implica para todos (los titulares, la familia, la comunidad y, principalmente, las prácticas de las instituciones) un nuevo estilo de vida y de relacionarse con la otredad en el que el reconocimiento de la persona es vital.

## El Enfoque de la Niñez

El "Enfoque de la Niñez" se refiere al movimiento en favor de los derechos de la niñez y de la adolescencia. Tiene como punto de partida el reconocimiento de la especificidad de este grupo etéreo y de las diferentes dimensiones (social, psicológica y jurídica). En esta perspectiva, la dimensión psicossocial del sujeto es fundamental, dado que la niñez es un sujeto en construcción que depende de la autoridad y protección parental.

La reivindicación de la niñez debe trascender el enfoque jurídico, ya que hay elementos de la vida cotidiana sobre los que no se puede legislar en detalle y que son muy importantes en el desarrollo del sujeto. Por ejemplo, no se debe (ni puede) legislar sobre el amor (constitutivo del ser humano) o la forma en cómo conciben los adultos a los niños. Hay aspectos de la actividad humana que son afectados primordialmente por prácticas sociales.

El Enfoque de la Niñez comprende tres conceptos: 1) sujeto social de derechos, 2) sujeto de derechos, 3) sujeto social (no pasa por el ámbito de la legislación y también requiere de legitimación). En este sentido, el sujeto tiene dos dimensiones: una dimensión intrasubjetiva y otra intersubjetiva, desde la cual se organiza la normativa.

Los que se sitúan en una perspectiva de los derechos humanos consideran que el Enfoque de la Niñez puede presentar confusiones en tanto aún persisten otros enfoques de niñez, entre ellos el antiguo enfoque que mira a la niñez y a la adolescencia como "seres tutelados" y no como sujetos de derechos.

A pesar de estas diferencias, hay concordancia entre ambos "enfoques" presentados, en que el reconocimiento de los derechos humanos y la relación entre el sujeto y la sociedad debe ir, y de hecho va, más allá de la esfera de lo jurídico. El concepto de una ciudadanía con capacidad e instrumentos para exigir el cumplimiento de los derechos, logra articular las dimensiones normativa y social.

Se llegó a la conclusión de que probablemente la mixtura entre la fuente jurídica y la fuente sociológica, da como resultado lo que se ha venido denominando como Enfoque de los Derechos, cuya sistematización completa es un desafío. Asimismo, se destacó que en el caso específico de las personas menores de edad, la Convención sobre los Derechos del Niño ha logrado avanzar en este sentido, ya que encierra una racionalidad que alcanza a articular tales dimensiones.

### La protección y la exigibilidad de los derechos

Dos de los temas que se consideraron fundamentales para ir configurando un enfoque que promueva políticas de derechos de la niñez y de la adolescencia son el de la protección y la exigibilidad de los derechos. La protección se ha ligado tradicionalmente a los grupos vulnerables; no obstante es un mecanismo que, de acuerdo con el principio de universalidad, debiera garantizar el cumplimiento de los derechos humanos a todas las personas. Por su parte, la exigibilidad tiene una dimensión individual y una dimensión social.

En este marco, son vitales la formulación de políticas de protección y la exigibilidad de los derechos. Para ello es necesario avanzar hacia un enfoque pedagógico. Es necesario acercarnos a un modelo social ideal en el cual los compromisos adquiridos, producto del pacto social que da origen al reconocimiento de los derechos, bajen a la sociedad.

Costa Rica optó por un modelo de sociedad que cumpla con los derechos humanos; por ello es fundamental que se dé la



toma de conciencia de los derechos humanos por sus titulares, independientemente de que el Estado esté en capacidad de cumplirlos. Para ello, hay que mejorar la calidad de la demanda, es decir, fortalecer la capacidad para exigir derechos. Esto implica además, dotar la demanda de sentido, de manera que se constituya en un ejercicio de la ciudadanía. No obstante, hay que buscar formas para articular la oferta de servicios con la demanda, pero también hay que desarrollarla desde lo local y lo nacional.

La pregunta es cómo lograr la fijación de prioridades en la toma de decisiones que afectan lo social. Debe existir una combinación de educación y de práctica que genere cambios, aun ante la falta de conciencia. Lamentablemente, hay un problema de desorden y de definición de prioridades por parte de las instituciones. Así también, hay grandes trabas institucionales para lograr la eficiencia de los servicios y la prioridad de los derechos.

### Principio del Interés Superior del Niño

Este principio es el eje fundamental de un nuevo modelo social centrado en la persona humana. Es la forma en que la sociedad apuesta a su permanencia en el tiempo. Es la cristalización del concepto de sostenibilidad.

Este principio tiene una primera dimensión: individual y casuística. Para cada niño en cada momento es diferente (en el plano personal). Una segunda dimensión se da en el plano social: condiciona las políticas públicas por su valor supranacional (en contraposición con otros grupos como los ancianos, mujeres, etc.).

En relación con este principio existe un gran reto aún no resuelto (en particular para las ONGs) que tiene que ver con el rol y la función de cada quien en este proceso: de las instituciones públicas, de las agencias de cooperación, de la Defensoría de los Habitantes, ONGs, universidades, etc. ...

El principio del Interés Superior del Niño es un instrumento programático según el cual cada quien se debe ubicar en el programa nacional según sus potencialidades para avanzar hacia la exigibilidad y el cumplimiento.

# El Derecho a la Política de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia

## LA CONTRIBUCIÓN DE UNICEF

### Una reflexión sobre los conceptos, las estrategias y los mecanismos

#### UNICEF-Costa Rica <sup>4</sup>

##### UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL ENFOQUE DE DERECHOS

El enfoque de los derechos humanos presente en la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante: CDN) hace un esfuerzo por comprobar que la acción social debe centrarse en la potenciación de los sujetos individuales y colectivos en función de asegurar la construcción de sociedades integradas y justas. Su puesta en operación implica la remoción de los obstáculos que dificultan el ejercicio de la ciudadanía de la niñez y la adolescencia. Desde este punto de vista, la razón jurídica, política y técnica debe colocarse al servicio de la construcción de relaciones sociales incluyentes y democráticas.

La CDN contiene tres principios fundamentales, de los cuales debe partir cualquier interpretación de su cumplimiento. Primero, reconoce la condición ciudadana de la niñez y la adolescencia: es decir, considera a esta población como sujeto de derechos civiles, sociales y políticos. Segundo, en el marco de la CDN, el Principio del Interés Superior debe entenderse como una garantía para la efectividad del cumplimiento de todos los derechos, limitando la arbitrariedad, la discrecionalidad y la posposición de las prioridades de la niñez y la adolescencia por parte de las autoridades públicas o privadas y de las personas adultas. Tercero, la CDN establece el principio de no discriminación, el cual lleva a plantearse el hecho de que toda acción que atente contra los derechos de la niñez y la adolescencia debe ser considerada discriminatoria y que, a partir de este principio, no son aceptables aquellas acciones u omisiones negadoras de derechos por razones de género, etnia ni nacionalidad.

Sin embargo, en la realidad existen limitaciones de carácter estructural: es decir, condiciones de exclusión social y relaciones sociales antidemocráticas fuertemente relacionadas entre sí, que dificultan el cumplimiento de los principios fundamentales de la CDN y del repertorio de derechos que la componen.

En el caso de la exclusión social, se trata de la ausencia de políticas de protección integral y del bajo nivel de inversión social en la niñez y la adolescencia en razón de los problemas de concentración de bienes y servicios, lo que sumado a la lentitud del Estado para impulsar reformas institucionales y su dificultad para agregar las nuevas demandas sociales de género, etáreas y culturales, así como la debilidad de la sociedad civil para desarrollar su capacidad de interlocución en los distintos niveles de diseño y ejecución de las políticas sociales, ha dado como resultado la existencia de fuertes desigualdades sociales, lo que tiene manifestaciones críticas cuando se consideran las brechas geográficas propias de las relaciones interurbanas y entre las zonas urbanas y rurales en cada país.

Las relaciones antidemocráticas se manifiestan de dos formas. En primer lugar, en la lenta o nula reforma de las estructuras administrativas y judiciales de acuerdo con los postulados de la Convención, lo cual limita el acceso a la justicia, la descentralización, la participación de la sociedad civil en la definición, ejecución y control de las acciones estatales y la construcción de mecanismos de vigilancia y exigibilidad ciudadana. En segundo lugar, dentro de este tipo de limitaciones se inscriben las prácticas que son resultado de una cultura atávica, negadora de los sujetos, que, a su vez, puede identificarse en las discriminaciones presentes en las esferas de la vida pública y privada y se manifiesta a nivel de relaciones intergeneracionales, entre géneros, entre etnias y entre nacionalidades.

4. Escrito por Heimo Laakkonen, Ludwig Guendel, Mauricio González, Rodolfo Osorio, Bente Sorensen y Victoria Cruz, oficiales y consultores miembros del equipo técnico de la oficina de UNICEF-Costa Rica.

Al ratificar la CDN, los países adquirieron una serie de compromisos, que se clasifican en tres tipos: 1) inclusión de la niñez y la adolescencia y sus familias en políticas sociales con enfoque de derechos; 2) incorporación de los principios de acceso a la justicia, diseño y aplicación de mecanismos de exigibilidad de los derechos y procesamiento de la infracción penal juvenil respetando las garantías constitucionales y 3) diseño y puesta en operación del sistema nacional y local de protección de los derechos de la niñez y la adolescencia con una amplia participación de la sociedad civil.

Algunos de los conceptos centrales de la CDN son los de inherencia, universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos que establece. Se considera a la niñez como un sujeto integral que requiere de un conjunto de condiciones económicas, políticas y sociopsicológicas para alcanzar un crecimiento y desarrollo adecuado y una estabilidad socioafectiva. Esto implica que el reconocimiento, la protección y la promoción de los derechos de la niñez es una tarea que involucra a toda la sociedad en su conjunto, es decir, al Estado, a la familia, a la comunidad y a las personas individualmente. La CDN no hace distinción alguna de la condición social de la niñez, aun cuando establece claramente la atención particular que requieren los derechos de aquellos sectores en condición de desventaja social.

Costa Rica inició a partir de la ratificación de la CDN (1990) un importante proceso de readecuación de la normativa jurídica interna a los postulados de ese instrumento internacional. Algunas de las normas más importantes aprobadas han sido la Ley de Justicia Penal Juvenil (1996), la Ley contra la violencia doméstica (1996), la nueva Ley del Patronato Nacional de la Infancia (1996), el Código de la Niñez y de la Adolescencia (1998) y, más recientemente, la reforma al Código Penal para proteger a las personas menores de edad contra la explotación sexual (1999). Como se observa, la producción legislativa ha sido cuantiosa y su contenido se ha adecuado a los instrumentos internacionales y, en algunos casos, los ha trascendido. El reto se dirige ahora hacia las reformas institucionales que la legislación obliga a adoptar, así como facilitar y crear conciencia de la necesidad de la participación de los sujetos titulares, la familia y la comunidad en su implementación, vigilancia y exigibilidad.

## EL CONTEXTO DE LA COOPERACIÓN DE UNICEF EN PERSPECTIVA

El énfasis de la cooperación de UNICEF a partir de la evaluación de medio período de su programa en Costa Rica en 1999, consiste en apoyar al país en sus esfuerzos por la implementación del Código de la Niñez y la Adolescencia. Esto implica centrarse en el respaldo a la formulación y ejecución de la política de protección integral, que a su vez tiene tres vertientes: la política social, la política jurídica y la política de vigilancia y exigibilidad de los derechos. Estas políticas encuentran sus responsables institucionales en tres instituciones de carácter nacional, como lo son, respectivamente, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, la Corte Suprema de Justicia y la Defensoría de los Habitantes de la República, las que conforman de manera plena la cúspide del Sistema Nacional de Protección Integral. Aquí deben distinguirse la función rectora del Patronato Nacional de la Infancia (cuyo horizonte se vislumbra como una instancia de planificación, evaluación, seguimiento y capacitación altamente técnica), razón por la cual se le asignó la responsabilidad de coordinar la secretaría técnico-ejecutiva del Consejo. Asimismo, está la función del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en la aplicación del Régimen Especial de Protección del Trabajador Adolescente. Conformando esta superestructura está la institucionalidad pública que sectorialmente realiza los derechos, y la sociedad civil que contribuye a esa ejecución y que especialmente ejerce su exigibilidad.

En relación con el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, después de un año de funcionamiento (se instaló el 9 de setiembre de 1998) el saldo es muy favorable, pues poco a poco se está constituyendo en una instancia reconocida de deliberación y coordinación, con participación de representantes de la sociedad civil y de gobierno. El respaldo político de la Presidencia de la República ha sido clave para que el Consejo funcione de acuerdo con los postulados del Código. Como ha sido señalado, para su segundo año de funcionamiento, el Consejo ha delegado en el PANI la estructuración y coordinación de su secretaría técnico-ejecutiva, con lo cual la tendencia es hacia la clarificación del papel rector del PANI y hacia el reforzamiento de la institucionalidad intersectorial.

Uno de los principales desafíos consiste en que el Consejo gane la suficiente legitimidad como para convertirse en el único ente coordinador de la política de protección integral en materia de las políticas sociales para la niñez y la adolescencia. Ante tal desafío, es clave el funcionamiento de una Secretaría Técnico-Ejecutiva de muy alto nivel, capaz de proponer de manera clara las opciones de política y, al mismo tiempo, dar vida a un sistema de seguimiento y control de las decisiones que se tomen. También es importante que el Consejo, justamente por medio de su Secretaría y de la rectoría del PANI, le dé sentido de unidad a los diferentes comités, comisiones y



redes que se han formado en el país en los últimos años, a raíz de la emergencia de temas como el trabajo infanto-juvenil, la explotación sexual, la problemática adolescente y la prevención de la violencia y el delito, entre otros. En este nivel, la asistencia técnica y financiera de UNICEF se centrará en el soporte a la consolidación de la Secretaría Técnico-Ejecutiva del Consejo.

La intención de UNICEF es apoyar la construcción de un marco conceptual, estratégico y operativo dirigido a la puesta en operación del Código de la Niñez y de la Adolescencia mediante reformas institucionales que inserten de manera transversal los derechos de la niñez y de la adolescencia en las políticas sociales. Así mismo, el diseño e implantación de una política de comunicación orientada a divulgar y hacer propios los derechos de la niñez y de la adolescencia en las personas adultas, pero sobre todo en los niños, niñas y adolescentes, de modo que ellos tengan espacios para expresar su voz y sus demandas. Para esto, uno de los principales objetivos del programa de comunicación es la creación de una política de promoción de los derechos de la niñez y la adolescencia, línea de trabajo que ya ha sido abierta con el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. Paralelamente se busca fortalecer la capacidad de los niños, niñas y adolescentes para promover y estimular su participación, proporcionándoles las herramientas necesarias.

La Corte Suprema de Justicia preside y ejerce la dirección ejecutiva de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia –CONAMAJ–. A partir de 1999 la Comisión se constituyó en contraparte de UNICEF para orientar la capacitación de los operadores jurídicos en materia de derechos de la niñez y la adolescencia, de acuerdo con lo estipulado en el Código y otras legislaciones relacionadas. Las prioridades se centran en la capacitación de jueces de familia y abogados del PANI sobre el Proceso Especial de Protección, el Régimen Especial de Protección al Trabajador Adolescente y adopciones, así como en la capacitación de los jueces penales en el tema de la reciente reforma del Código Penal sobre explotación sexual de niños, niñas y adolescentes. También CONAMAJ se está encargando de la producción de materiales ju-

rídicos especializados para adolescentes y de la producción de materiales de educación legal popular para los comités tutelares de derechos de la niñez y la adolescencia, los cuales están siendo validados con comités de Puriscal, Pérez Zeledón y Upala y una vez consolidados servirán de base para acciones de promoción de los comités a nivel nacional.

A nivel local (cantonal, municipal), el universo institucional de carácter nacional adquiere concreción en conjuntos más específicos, que se insertan en relaciones signadas por las responsabilidades políticas y sociales emanadas de la nueva legislación, de acuerdo con las características históricas y sociales de cada comunidad. La responsabilidad legal en el terreno de la política social (es decir la homologación del Consejo Nacional) le corresponde a las Juntas Locales de Protección de la Niñez y la Adolescencia, adscritas al Patronato Nacional de la Infancia y presididas por la oficina local del PANI (están integradas por un representante del PANI, Ministerio de Educación, gobierno local, un adolescente y tres líderes adultos de la comunidad). Además, a las oficinas locales del PANI les corresponde la tarea de administrar justicia, pues su Ley Orgánica y el Código le asignan la responsabilidad de dictar las medidas de protección administrativa en caso de violación o amenaza de derechos (de ahí que CONAMAJ esté capacitando a los abogados del PANI).

Las Juntas Locales tienen el potencial para asignar un nuevo rol a las municipalidades y a las comunidades en la política social a nivel local y éstas lo están asumiendo, incluso en algunos casos, más allá de las prescripciones formales del Código de la Niñez y la Adolescencia. Las experiencias de UNICEF en Pérez Zeledón y Puriscal están demostrando que la preocupación de las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil por los derechos es significativamente mayor que lo previsto por los legisladores, ya que la concertación local está dando lugar a la aparición de sistemas locales más complejos que las Juntas, en los que el liderazgo municipal es fundamental, organizándose en macrocomités interinstitucionales que al incluir organizaciones comunales y a los comités tutelares han derivado hacia el concepto más integrador de Consejo Local, como

ya ha empezado a acontecer en el cantón de Pérez Zeledón. Mientras tanto, en el cantón central de San José la iniciativa para conformar la Junta Local la tomó la municipalidad por orden directa del alcalde y en el cantón de Upala el Consejo Local está impulsando su fortalecimiento, aún con la dificultad de que no existe oficina local del PANI, ante lo cual la propia organización ha empezado a buscar soluciones jurídicas y administrativas para no limitar el impulso de los gobiernos locales, las comunidades y las expresiones institucionales del nivel local; es decir, no limitar el número de juntas al número de oficinas locales del PANI y trascender hacia sistemas locales sostenibles de protección y exigibilidad, conformados según las particularidades de cada sector geográfico específico.

La política jurídica a nivel local le corresponde asumirla, como ha sido señalado, al PANI en el ámbito administrativo, mientras que en el ámbito judicial (incluyendo LJPJ y CNA) al Ministerio Público, la Defensa Pública, los Juzgados de Familia y los Juzgados Penales Juveniles.

El dinamismo de las comunidades se ve robustecido por el CNA al crear los Comités Tutelares de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia. Estos están destinados a ser la expresión local, distrital o comunal de la política de vigilancia y de exigibilidad de los derechos, vigilando la labor institucional, sirviendo de interlocutores de la comunidad ante la institucionalidad y de canal de comunicación intercomunitaria funcionando en red; y, además, como lo establece la ley, siendo capaces de potenciar la resolución alternativa de conflictos en el nivel comunitario. En una de las versiones del proyecto de ley del Código se preveía que los comités tutelares serían pequeñas defensorías de los derechos de la niñez y la adolescencia a nivel comunal adscritas a la Defensoría de los Habitantes de la República, pero ese acuerdo no fue posible. Ahora bien, para que los comités tutelares desarrollen todo su potencial, necesitan dos condiciones: a) funcionar en red de comités tutelares como parte constitutiva de un sistema local en el cual demandan, concertan, participan en el establecimiento de prioridades y organizan, se capacitan y realizan la mediación, y b) ser conectados con alguna instancia de carácter nacional, que les dé marco institucional, orientación, capacitación y les ayude en la canalización de sus demandas y denuncias, lo cual le ayudaría a la instancia que asuma este desafío a contar con una amplia red de información y colaboración en todo el país. Quizás esa instancia podría ser la Defensoría de los Habitantes, aunque los comités no tengan con ella el vínculo formal de la ley, como sí lo tienen las Juntas Locales únicamente con el PANI.

Dado que los sistemas locales de protección y exigibilidad de los derechos constituyen una forma de descentralización de las políticas sociales, de participación ciudadana y de fortalecimiento del involucramiento de las municipalidades en materia de niñez y adolescencia y que la estrategia de su confor-

mación tiene fuertes similitudes con las que aplica la dirección del Triángulo de Solidaridad en el plano del desarrollo local, UNICEF estableció una alianza para apoyar algunas de sus acciones, al tiempo que el Triángulo incluye el tema de la niñez y la adolescencia en su política y en las acciones nacionales que está llevando a cabo.

Finalmente, si bien el país ha impulsado y creado toda una nueva legislación sobre niñez y adolescencia, haciendo realidad los compromisos de readecuación legislativa adquiridos por el Estado costarricense cuando suscribió la CDN, se considera que uno de los instrumentos que pueden coadyuvar a fortalecer la exigibilidad de los derechos es el monitoreo y la evaluación permanente del cumplimiento de los mismos.

De esta manera, UNICEF apoya el reto de crear un sistema de información y de seguimiento permanente del cumplimiento de los derechos de la niñez y de la adolescencia, que incluya la realización anual de un Estado Nacional de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia y la creación de sistemas locales y de un sistema nacional de protección y exigibilidad de los derechos de la niñez y la adolescencia. Un abordaje de alto nivel político y técnico de estas grandes tareas necesariamente llevaría hacia la formulación de metas de largo plazo, como expresión de la adopción de políticas de Estado sobre niñez y adolescencia.

Esto puede contribuir no solo a sensibilizar y movilizar a las autoridades nacionales y a la sociedad civil a favor de este tema sino también, a valorar la eficiencia de las políticas públicas, poniendo en discusión los enfoques y planteando nuevas alternativas que podrían ser consideradas en el proceso de rediseño de estas iniciativas y en el apoyo a las gerencias y los procesos de toma de decisiones de las instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, mediante la provisión de información útil.

En este contexto, el papel de las universidades es crucial porque son las instancias públicas más sólidas que cuentan con suficiente legitimidad en la sociedad e independencia de los cambios políticos para establecer indicadores nuevos y para realizar evaluaciones "objetivas" del cumplimiento de los derechos y del desempeño de las instituciones políticas y sociales que deben proteger y promover los derechos.

Además, las universidades –a diferencia de otras instancias públicas– son casi las únicas instituciones que tienen a la investigación como su tarea primordial y las que pueden brindar asistencia técnica sobre problemáticas que requieren un abordaje integral.

Desde setiembre 1997, UNICEF ha apoyado al país por medio de la Universidad de Costa Rica para que se cuente con investigaciones sobre diversas áreas relacionadas con los derechos de la niñez y la adolescencia y con asistencia técnica en tan di-

versos ámbitos como la readecuación jurídica, la capacitación a sectores clave y la elaboración de campañas de divulgación. A partir de 1999, la Universidad de Costa Rica, UNICEF y FLACSO han coordinado el mencionado Estado Nacional de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, el cual además cuenta con la colaboración de la Defensoría de los Habitantes.

Por su parte, la Universidad Estatal a Distancia, UNED, con el apoyo de UNICEF, está diseñando una carrera dirigida a la formación de profesionales en el tema de los derechos de la niñez y la adolescencia.

### AVANCES EN LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS SECTORIALES CON ENFOQUE DE DERECHOS

La nueva legislación sobre niñez y adolescencia impone exigencias conceptuales y operativas al país para definir políticas con una perspectiva centrada en la promoción y protección de los derechos humanos. Ello implica avanzar hacia una concepción que reforme las políticas económicas, las políticas de asistencia social (salud, educación, compensación social), las políticas judiciales, la política de información y la política cultural; también implica introducir una nueva rama de la política pública: la política de vigilancia y exigibilidad ciudadana.

Esta perspectiva de la política pública obliga la redefinición de las instituciones gubernamentales y la promoción de un vínculo distinto entre Estado y sociedad, en el cual la ciudadanía se erija como su propósito central. En este sentido, la implantación del Código de la Niñez y de la Adolescencia implica una amplia reforma social basada en el cumplimiento de los derechos, reforma que va más allá de la esfera estatal y abarca otras instituciones sociales tan importantes como la familia.

El país tiene importantes retos que cumplir en este terreno definido por la CDN y el CNA, es necesario innovar y repensar los enfoques de las políticas públicas y del desarrollo. Así lo entienden el CNA cuando en su exposición de motivos incorpora los principios de participación ciudadana, de apoyo a los procesos de descentralización y de aplicación de enfoques multisectoriales e interinstitucionales para avanzar hacia el cumplimiento de los derechos de la niñez y de la adolescencia en nuevos términos. En este marco, es primordial realizar un esfuerzo para hacer operativos los conceptos que conforman el enfoque de los derechos humanos, pero sobre todo, un esfuerzo de voluntad política y social para enfrentar con éxito este desafío, que pareciera ser uno de los más importantes que enfrenta el país para encarar de manera diferente el futuro.

UNICEF ha venido apoyando al país en la reforma jurídica y en el diseño de instrumentos y enfoques para su implementación en algunas áreas temáticas que se han considerado prioritarias, tales como el derecho a la educación, la prevención y abolición del trabajo infantil y la explotación sexual, la justicia penal juvenil y la nutrición. Todos ellos tienen como punto de referencia común la importancia del derecho a la convivencia familiar, como una condición que coadyuve a garantizar la estabilidad afectiva, el ejercicio de la libertad y de la expresión, así como las condiciones materiales que posibiliten un nivel de vida adecuado.

Hacia el futuro, como ha sido expuesto en el acápite de las perspectivas, UNICEF tendrá que evolucionar, de acuerdo con el mandato de la CDN y del CNA hacia formas de cooperación con el país en temas de carácter intersectorial, que coadyuven al establecimiento de la reforma institucional producto de las nuevas funciones establecidas en los instrumentos legales. En lo que sigue describimos el contenido y la forma de algunas áreas de la cooperación de UNICEF en los últimos años, con el concurso de instituciones nacionales altamente comprometidas con los derechos de la niñez y la adolescencia. Las áreas que se exponen son el derecho a la educación, el derecho a la protección contra la explotación sexual, la justicia penal juvenil y el derecho a la salud y a la nutrición. En los tres primeros casos se han impulsado reformas legislativas y profundos estudios de situación, lo mismo que se han promovido estudios de casos con el objetivo de orientar el desarrollo de las políticas en esas áreas. Además se impulsó el trabajado de manera articulada con las instituciones relacionadas con esas temáticas. En el caso del derecho a la salud y a la nutrición, su incorporación responde a una larga tradición de UNICEF en este tema y a la orientación de los proyectos específicos de micronutrientes hacia la construcción de una política basada en los derechos.

### DERECHO A LA EDUCACIÓN

En Costa Rica, de aproximadamente 125.000 niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años de edad que trabajaban (13% de la población de esas edades) en el año 1995, se ha pasado a casi 150.000 en el año 1998. En 1995 sesenta mil de ellos contravenían la disposición del CNA, aprobado en 1998, que fija los 15 años como edad mínima para el empleo; dos tercios de la niñez y adolescencia trabajadora era masculina y dos tercios trabajaba en zonas rurales. Esta tendencia se mantenía al año 1998.

La sociedad costarricense mantiene patrones culturales que facilitan el trabajo infantil y se ha debilitado la tradicional importancia otorgada a la educación como vía de ascenso social y oportunidad para el desarrollo personal y social. La educación ha perdido su calidad, mantiene profundas inequidades y ha dejado de ser pertinente para muchos jóvenes.

Para enfrentar el problema, UNICEF-Costa Rica, junto a instituciones nacionales y a organismos internacionales, han impulsado un ejemplar proceso de movilización social que provocó el cambio de enfoque: de la protección a la erradicación del trabajo infantil, y una mayor conciencia y compromiso de las autoridades políticas para poner a la educación en el centro de la solución del problema y a adoptar un conjunto de medidas para prevenir y erradicar progresivamente el trabajo infantil.

En Costa Rica, se ha logrado estudiar el problema general y específico del trabajo infantil; se conocen y se continúan estudiando sus expresiones urbanas y rurales, así como su dimensión y características. Se cuenta con un marco jurídico (CNA) y uno programático y operativo específico (Plan Nacional para la prevención y eliminación progresiva del trabajo infantil y la protección de la persona adolescente trabajadora, en adelante Plan). Estos marcos establecen con precisión los lineamientos jurídicos, institucionales, sociales y culturales nacionales y locales así como las áreas estratégicas y los tipos de intervención que es necesario tomar en cuenta para prevenir y erradicar el trabajo infantil. Además, existe un conjunto de instituciones gubernamentales (oferta) que integran una trama que en forma coordinada y por ley debe proveer los servicios y la asistencia social, jurídica y económica a los niños, niñas y adolescentes y a sus familias, para que estudien y no trabajen antes de tiempo; sus responsabilidades y competencias están claramente establecidas.

Ahora los derechos son exigibles ya que el marco jurídico existente establece órganos y mecanismos administrativos, judiciales y comunitarios que lo hacen posible. Ya no se trata de discrecionalidad o buena voluntad para actuar, se trata de obligatoriedad y de exigibilidad. Nuevos órganos comunitarios como los Comités Tutelares y gubernamentales comunitarios como las Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia que se están organizando en todo el territorio nacional, cumplirán esta función. El Plan es un buen instrumento para monitorear y evaluar los esfuerzos que realizará el país para prevenir y erradicar el trabajo infantil hasta el año 2002, cuando finaliza el mandato del actual gobierno.

Existe voluntad política: el "Comité Directivo Nacional para la prevención, eliminación progresiva del trabajo infantil y la protección de la persona adolescente trabajadora" coordina el Plan y es asesorado por un Comité Técnico permanente del cual forma parte UNICEF. Este Comité se constituyó, de hecho, en la primera Comisión Técnica del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia establecido por el CNA y que debe orientar las políticas nacionales en la materia.

Como parte de las iniciativas de las comunidades y en el marco del CNA, con el apoyo de UNICEF se están realizando en cuatro cantones del país esfuerzos tendientes a organizar y fortalecer Sistemas Locales de Protección (SLP) de los derechos

de los niños, niñas y adolescentes, con amplia participación comunitaria. Estas experiencias podrán retroalimentar al Sistema Nacional de Protección (SNP) acerca de cómo implementar el CNA en todo el territorio nacional. Así se garantizará que las violaciones a los derechos de la niñez y la adolescencia sean atendidas en el lugar mismo donde ocurran.

El sistema educativo comienza a ser más sensitivo y a abrirse a la sociedad. El Ministerio de Educación Pública (MEP), está tratando de cumplir lo que el CNA le exige y está tomando conciencia de la importancia de su rol preventivo frente a los riesgos sociales que enfrentan la niñez y la adolescencia.

En este contexto, el conjunto de instituciones involucradas con la ejecución del Plan y que ahora trabajan en red, como lo demanda el CNA, se han propuesto como metas: a) restituir a la población trabajadora entre 5 y 17 años de edad su derecho a la educación y a mejores proyectos de vida y a protegerlos de los efectos nocivos del trabajo infantil; b) transformar conductas culturales tradicionales que favorecen el trabajo infantil y que obstaculizan su prevención y erradicación; c) poner a prueba el sistema de protección en las tres áreas estratégicas de acción del plan: educación, salud y trabajo y familia para prevenir y erradicar el trabajo infantil; d) enfrentar con mayor eficiencia y eficacia los costos y la complejidad del sistema de protección; e) transformar la educación en el eje fundamental para la prevención y erradicación del trabajo infantil; f) proporcionar educación a los más necesitados. Establecido el Plan, UNICEF apoya el monitoreo nacional de su cumplimiento.

UNICEF, tomando en cuenta las potencialidades del país y sus actuales logros en esta materia (Comité Directivo Nacional, Plan, coordinación interinstitucional, integración de nuevos actores tales como empleadores y sindicatos, organización paulatina de Juntas de Protección, de Comités Tutelares y de Sistemas Locales de Protección), se plantea la necesidad de apoyar los esfuerzos tendientes a asegurar y restituir el derecho de los niños, niñas y adolescentes a "políticas educativas universales con enfoque de derecho y de género para mejorar la calidad y la equidad de la educación, transformándola en la principal medida de solución al trabajo infantil"; además, se propone ayudar a "fortalecer el sistema educativo público, las instituciones del sector social mediante sus procesos de reforma y la capacidad de gestión y de exigibilidad de las comunidades para prevenir y eliminar progresivamente el trabajo de las personas menores de 15 años, para restituirles su derecho a la educación y para que protejan el trabajo de los y las adolescentes entre 15 y 17 años de edad".

En esta dirección apunta el apoyo de UNICEF al Ministerio de Educación Pública que está llevando a cabo una amplia consulta con los Directores Regionales de Educación, los cuales mediante un proceso ampliamente participativo en el que es

tán incluidos los padres de familia y los propios adolescentes, están analizando y buscando soluciones para la incorporación y permanencia en el sistema educativo de los adolescentes de uno u otro sexo que están fuera de él. En un nivel más amplio, UNICEF apoya al país en sus esfuerzos por mejorar la calidad de la educación mediante la publicación de un libro sobre la reforma educativa que ha sido producido en el marco del Convenio con la Universidad de Costa Rica y bajo la dirección del Instituto de Investigación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación, IIMEC, de dicha universidad.

Se espera impactar en las políticas de educación del país evidenciando la dimensión social de lo educativo, y en los modelos de prevención y erradicación del trabajo infantil, demostrando mediante experiencias concretas, medibles y cuantificables, que es posible erradicar el trabajo infantil actuando sobre su cara opuesta positiva, es decir, sobre la educación. Para ello, es necesario continuar combatiendo la pobreza, apoyar políticas educativas universales inclusivas y de calidad, y en el marco de sistemas y mecanismos nacionales y locales de protección y exigibilidad de derechos, propiciar la participación ciudadana que garantice la aplicación de la ley y por tanto, el cumplimiento de los derechos de la niñez y de la adolescencia en el país.

Bajo este esquema, UNICEF ha continuado apoyando al país en sus iniciativas de investigar el trabajo infantil. Estimuló la continuación de la política iniciada en el año 1994, de incluir cada cierto tiempo un módulo de trabajo infantil en las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, para monitorear el comportamiento nacional en esta materia. Al amparo del Convenio establecido con la Universidad de Costa Rica, apoyó la realización de una investigación sobre trabajo infantil y adolescente en el distrito urbano de Pavas, así como un análisis de la normativa costarricense sobre trabajo infanto-juvenil y, anteriormente, en coordinación con CIET internacional, realizó una auditoría social de derechos en el cantón de Puriscal. Los resultados de estas investigaciones, junto con el sondeo nacional de las opiniones de los adultos sobre los temas de trabajo infantil, explotación sexual y educación constituyen valiosos aportes para la retroalimentación de las políticas y programas nacionales en este campo.

Para contribuir a sensibilizar a la población sobre el tema y a modificar prácticas culturales tradicionales que favorecen el trabajo infantil y la desprotección del trabajo adolescente, UNICEF, en coordinación con la Universidad de Costa Rica, ha producido un conjunto de materiales útiles para campañas de comunicación nacional y local sobre trabajo infantil y explotación sexual infantil comercial (spot para televisión, cuñas radiales para contextos urbanos y rurales, afiches y carpetas informativas).

Finalmente, y dado que con la aprobación del CNA y del Plan surge la necesidad de probar estrategias y modelos innovadores para prevenir y erradicar el trabajo infantil, en escalas apropiadas y en condiciones de su eventual extensión al país, UNICEF apoya iniciativas que inserten la prevención y la erradicación en esquemas de descentralización, participación de las municipalidades (que tienen la responsabilidad de realizar censos cantonales de niños y niñas trabajadoras) y de participación ciudadana por medio de Sistemas Locales de Protección.

Se busca estimular a la sociedad costarricense a lograr consenso sobre la necesidad impostergable de una profunda y definitiva discusión nacional que fije, por fin, un norte a la educación; de formular políticas de Estado que sean asumidas y enriquecidas por los gobiernos; y si la reforma incorpora el enfoque de derechos, su razón de ser no podrá ser otro que el interés superior de los niños, niñas y adolescentes, es decir, los sujetos principales del acto de educar.

## DERECHO A LA SALUD Y A LA NUTRICIÓN

El derecho a la salud es uno de los principales derechos sociales, pues se encuentra asociado tanto a la preservación de la vida, cuanto a las condiciones que garanticen una óptima situación de bienestar biopsicosocial. El artículo 24 de la CDN reconoce, explícitamente, el derecho al más alto nivel posible de salud y a servicios de atención por enfermedad y de rehabilitación de la salud, así como a garantizar que este derecho se realice de manera universal, es decir, sin ningún tipo de discriminación. El más alto nivel de salud implica que las sociedades deben esforzarse por garantizar un nivel adecuado de atención de salud que se encuentre acorde con su desarrollo económico, social y tecnológico.

La CDN enfatiza en un concepto integral de la atención de la salud, que involucra la dotación de servicios básicos, una nutrición adecuada y una educación sanitaria que posibilite el conocimiento de los principios básicos de la salud y de la nutrición. Este concepto de salud remite a la idea de un sujeto autoconsciente, con capacidad y conocimientos para obtener un control de las condiciones biológicas, ambientales y sociales de la producción social de la salud. En este sentido, la CDN es absolutamente clara al sugerir una democratización del saber en este campo. En el área específica de la nutrición, ello implica no sólo combatir la malnutrición sino formar una sociedad consciente y, por lo tanto, autorreflexiva de los factores que inciden en una nutrición adecuada y sana. Esto remite no sólo al impulso de políticas públicas sino también, al desarrollo de una cultura alimentaria basada en nociones que posibiliten el máximo desarrollo de la salud.

Una nutrición adecuada es fundamental para el desarrollo integral de la niñez y para ampliar las oportunidades futuras que le permitan acceder en su etapa adulta a una mejor condición de vida. Se ha determinado que la nutrición es uno de los factores claves para que la persona pueda desarrollar todas las potencialidades físicas, biológicas e intelectuales de que le ha dotado la naturaleza y que ha propiciado el desarrollo social.

La desnutrición se ha identificado como uno de los principales factores que incrementa las brechas sociales entre ricos y pobres y amplía las inequidades de género.

También se trata de un asunto de ciudadanía, que tiene que ver directamente con la manera como las sociedades se plantean el problema de la distribución de la riqueza. Sociedades equitativas y, sobre todo, democráticas, donde existan las condiciones políticas e institucionales para propiciar coincidencias de intereses entre ciudadanos, productores y Estado, son sociedades que tienen una mayor propensión de acabar con este flagelo producido por la humanidad.

La ciudadanía implica la reafirmación y el reconocimiento del sujeto como actor social. La política pública con enfoque de derechos significa explicitar en la sociedad ese carácter de sujeto del ciudadano: constituirlo en sujeto consciente de sus propios atributos.

En el campo de la nutrición, una política con este enfoque debe subrayar, por un lado, el carácter social de esta área; es decir, debe dejar claro que el problema nutricional es un asunto de política, esto es, la manera como se enfoca la distribución de la riqueza y la generación de un empleo de calidad, que permita un nivel de vida digno. Debe fomentarse una integración entre las políticas económicas y sociales, y procurarse que los objetivos sociales constituyan los ejes principales del modelo de desarrollo. La seguridad alimentaria y el acceso a alimentos de calidad deben formar parte de estos objetivos, lo cual implica diseñar instrumentos que garanticen la estabilidad de precios, salarios crecientes, el fomento a la producción agropecuaria sostenible y sistemas adecuados de distribución de alimentos.

Por otro lado, y de manera complementaria, deben diseñarse políticas sociales específicas que promuevan y regulen una nutrición adecuada, basadas en los principios de la universalidad, la solidaridad y la equidad. En primer término, es indispensable crear y mejorar los mecanismos reguladores del mercado que sometan el cálculo económico a la lógica de la ciudadanía. Se debe asegurar que los alimentos que circulan en el mercado sean de alta calidad nutritiva y se encuentren en función de parámetros científicamente definidos que garanticen una nutrición balanceada y adecuada. Se debe buscar que el mercado

sea un instrumento que propicie una alimentación sana y que apoye un concepto integral de salud. Es necesario, por lo tanto, apuntalar los centros públicos de investigación y de monitoreo de los alimentos, para que sustenten los mecanismos reguladores de carácter legal y administrativo.

En Costa Rica, se han venido impulsando acciones exitosas como la yodización de la sal, en alianza permanente con el Estado, los organismos internacionales y el sector privado; la fortificación de los alimentos con vitamina A y los Sistemas de Vigilancia Alimentaria Nutricional (SISVAN).

Costa Rica ha revelado un mejoramiento sostenido en el estado nutricional de la población del país. Esta mejora se refleja tanto en el aumento de la talla como en el peso de la niñez. Sin embargo, hay que señalar que persisten diferencias en el estado nutricional de los niños y niñas del área urbana con respecto a la rural, siendo la población de esta última la más afectada por una nutrición deficiente.

Algunos de los resultados obtenidos de las encuestas nacionales de nutrición reflejan la necesidad de focalizar algunas acciones en el campo de la nutrición preventiva en la niñez. En relación con el estado nutricional de los adolescentes, se encontró escasez de estudios y datos dirigidos a este grupo poblacional. Los pocos disponibles señalan una situación preocupante, pues sobresalen los hábitos alimentarios inadecuados, la inactividad física, y la presencia de factores de riesgo cardiovascular.

Este factor conduciría también a la toma de decisiones orientadas a facilitar: a) la investigación nutricional en este grupo, tales como métodos de clasificación del estado nutricional y evaluación de aspectos dietéticos asociados a factores de riesgo cardiovascular; y b) el diseño de intervenciones nutricionales apropiadas, con miras a fortalecer la educación nutricional y la adopción de prácticas alimentarias saludables por la población adolescente del país.

## DERECHO A DISFRUTAR DE AMBIENTES SEGUROS Y SALUDABLES

Los últimos acontecimientos de desastres y especialmente el huracán Mitch, han puesto en evidencia la recurrencia de eventos hidrológicos, volcánicos y de otra índole que afectan a la población en general y con especial fuerza y desastrosos efectos, a la población más pobre, a las mujeres, niños y ancianos.

Los desastres, tanto los producidos directamente por la naturaleza, como aquellos que son aumentados o favorecidos por la acción del hombre, tienen que empezar a ser considerados como un factor permanente de amenaza al derecho de los niños, niñas y adolescentes a vivir en ambientes sanos y saludables. Por esta razón, la prevención de los desastres y la disminución de la vulnerabilidad a las amenazas debe ser un tema transversal en todo programa de protección de los derechos de la niñez y de la adolescencia.

Desde el año 1997 UNICEF-Costa Rica ha estado realizando acciones que, junto con procurar mitigar los efectos de desastres como el huracán César y el Mitch, tienden a avanzar en la reflexión de lo que ocurre con los derechos de la niñez y la adolescencia en esas circunstancias de emergencia. Todavía existe insuficiente reflexión sobre el tema. A manera de ejemplo, apenas se avizoran los posibles conflictos que se presentan en el ejercicio de la patria potestad por los adultos sobre las personas menores de edad y el derecho de la niñez, especialmente de los de muy corta edad, a ser protegidos de manera especial para salvaguardar sus vidas y su integridad física y moral; todavía cuando se planean y se administran refugios en casos de desastres, los niños y niñas no son protegidos de manera especial; todavía ellos y ellas no tienen acceso a información sobre las amenazas y generalmente no participan en las acciones de prevención y de gestión del riesgo.

Para avanzar en este tema, UNICEF ha impulsado tres proyectos desde el año 1997 a la fecha. El primero, en un exitoso esquema de coordinación interagencial con PNUD, DIRN y la Comisión Nacional de Emergencia, CNE, se orientó a la prevención y a la mitigación de emergencias en once comunidades de Pérez Zeledón, Corredores y Puriscal, impulsando el fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión del riesgo ante los desastres. El segundo, en coordinación con FLACSO y la RED y situándose también en los cantones de Pérez Zeledón y Puriscal, buscó impulsar la participación del sector educativo y de los niños, niñas y adolescentes escolarizados en la prevención de las emergencias. El tercero, articula el tema de los desastres, los derechos de la niñez y la adolescencia y la situación de los migrantes, en el contexto de sistemas locales de protección del cantón de Upala. En esta última experiencia se están aplicando las lecciones aprendidas para que de manera explícita los derechos de la niñez y la adolescencia estén presentes en la atención de las emergencias y para que los procesos sean sostenibles al insertarse en el sistema local de protección y exigibilidad.

## DERECHO A LA PROTECCIÓN CONTRA LA EXPLOTACIÓN SEXUAL

La explotación sexual comercial implica una violación muy severa de los derechos de la niñez y la adolescencia. Los niños, niñas y adolescentes que son sometidos a la prostitución por adultos inescrupulosos (proxenetas y "clientes") -que no piensan más allá de su propio placer o ganancia económica- sufren traumas psicológicos, pérdida de autoestima y dignidad, y severas consecuencias físicas como enfermedades transferidas sexualmente, embarazos no deseados y violencia.

No existe en el país ningún estudio que indique con exactitud la cantidad de niños, niñas y adolescentes sometidos a la prostitución. Sin embargo, las instancias nacionales que trabajan con niñez y adolescencia indican, con base en la visibilidad del problema en las calles y el aumento del turismo sexual, que el problema se ha agravado. Existe toda una red de beneficiarios económicos de la explotación sexual comercial de las personas menores de edad, incluyendo a proxenetas, "clientes", taxistas y dueños de hoteles y bares. Todos ellos se benefician económicamente del "negocio" que esencialmente transforma a los niños y a las niñas en mercancía sexual.

La mayoría de los niños, niñas y adolescentes en prostitución provienen de familias muy pobres y en su mayoría son víctimas de abuso sexual intrafamiliar. Es común, además, que hayan estado en la escuela muy pocos años. Para muchos de estos niños, niñas y adolescentes el consumo de alcohol y drogas es el medio utilizado para poder olvidar el sufrimiento y la violencia a los que están sometidos.

La CDN establece explícitamente en sus artículos 34 y 35 la responsabilidad del Estado de proteger a los niños y niñas contra toda forma de explotación sexual. Sin embargo, aún no se ha cumplido a cabalidad con este mandato de protección. El gran número de factores que se entremezclan en la explotación sexual comercial de las personas menores de edad -la pobreza, la violencia familiar, el abuso sexual experimentado con anterioridad por los niños y niñas, la falta de toma de consciencia de la población adulta para denunciar los casos, el machismo y el ambiente de impunidad hacia los explotadores- conllevan a una solución del problema en extremo compleja.

El país ha avanzado al reconocer la existencia del problema y la necesidad de realizar distintas actividades para su erradicación. Se ha establecido una Comisión Nacional contra la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes en Costa Rica, la cual cuenta con la participación de alrededor de 20 instituciones públicas y privadas interesadas en colaborar para erradicar este tipo de violación de los derechos. La Comisión ha redactado un Plan Marco de Acción, que busca visibilizar de forma integral la solución del problema. Se espera lo-

grar un mayor impacto al trabajar en varias de las dimensiones del problema simultáneamente, con acciones de monitoreo, capacitación y comunicación en cada una de ellas.

Todos los actores sociales tienen un papel que jugar en la erradicación del problema. El Estado debe procurar políticas sociales de largo plazo y apoyar la creación de familias económicamente viables y seguras; esto último, mediante la expulsión de las personas que causan la violencia intrafamiliar. Además, debe asegurar una intervención oportuna y efectiva cuando se registren casos de explotación sexual de las personas menores de edad, lo cual implica sanciones efectivas a los abusadores y una atención adecuada y de seguimiento a las víctimas. La capacitación de los funcionarios públicos, entre ellos los policías, es importante en este sentido. Los medios de comunicación y la sociedad civil deben participar en este proceso denunciando los casos y creando intolerancia social hacia los explotadores (los proxenetas y los "clientes"). Todas las personas en general deben además crear relaciones de género más equitativas y apoyar la construcción de identidades que no se basen en el poder, la irresponsabilidad, el abuso y la agresividad.

En este contexto, UNICEF-Costa Rica, en forma independiente o con la Universidad de Costa Rica como contraparte principal, ha realizado actividades de diverso tipo.

Se ha promovido la colocación del problema en la agenda pública nacional. Conjuntamente con instancias públicas y privadas se ha impulsado la creación de la Comisión contra la Explotación Sexual y la elaboración del Plan Marco de Acción. En el área de la investigación, UNICEF ha financiado estudios y publicaciones así como una encuesta sobre la percepción de los costarricenses en este tema. En el ámbito jurídico se brindó apoyo técnico y financiero para la redacción y promoción de la propuesta de ley que penaliza a los adultos que abusan a los niños, niñas y adolescentes mediante la prostitución y otras formas de explotación sexual comercial, misma que fue recientemente aprobada por la Asamblea Legislativa. También se han realizado actividades en el campo de la prevención del problema, como por ejemplo: actividades de divulgación pública y la creación de espacios amplios de discusión de la problemática, capacitación de sectores específicos, por ejemplo, periodistas; además de la elaboración de una minicampaña de comunicación que pronto se empezará a divulgar.

Estas acciones están acordes con la posición global de UNICEF sobre las cuatro estrategias a seguir para erradicar el problema: 1) mayor divulgación pública del problema para aumentar la información y la acción, 2) readecuación jurídica para penalizar a los explotadores, 3) mayor énfasis en las estrategias de prevención, especialmente educación para la niña, y 4)

atención a los niños y niñas víctimas de la prostitución, para lograr su rehabilitación y su reintegración social.

UNICEF se propone, en el futuro y como marco general de acción en este tema, capacitar, sensibilizar, investigar y establecer mecanismos de comunicación interinstitucional, alrededor de la problemática de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, con el propósito de fortalecer capacidades institucionales para la atención y la prevención del problema; contar con material para la formulación de políticas públicas, programas y servicios, y concienciar y movilizar a la sociedad civil en torno al problema.

En este sentido, UNICEF propone la ejecución de las siguientes líneas de acción:

- Capacitación en atención y prevención de la explotación sexual, con un apropiado enfoque del problema para garantizar el cumplimiento de las leyes nacionales, sentar bases para la formulación de políticas y programas públicos y garantizar una atención efectiva de las personas afectadas.
- Formulación y ejecución de un plan de comunicación y divulgación que contribuya a: a) la sensibilización y la movilización de la sociedad civil en torno a las causas y consecuencias del problema, y b) la creación de una red de comunicación que permita el intercambio oportuno y ágil de información y recursos financieros y técnicos que manejen las entidades estatales y las ONG's para enfrentar el problema.
- Investigación-acción: Realización de investigaciones sobre la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes con enfoque de derecho, con el propósito de brindar elementos de juicio valiosos en la formulación de políticas y en la prestación de servicios, así como en el desarrollo de planes de comunicación y en las actividades de prevención y atención.

## JUSTICIA PENAL Y ADOLESCENCIA

La entrada en vigencia de la Ley de Justicia Penal Juvenil (en adelante:LJPJ) en mayo de 1996,sentó las bases de la reforma de la política criminal en Costa Rica,al menos con respecto al juzgamiento y a la ejecución de sanciones penales en el caso de las personas entre los 12 y los 18 años de edad. Se cambió el modelo tutelar por una orientación de responsabilidad con garantías, entendiéndolo a los adolescentes de uno u otro sexo como sujetos titulares de derechos legales y sociales, responsables por sus actuaciones frente a la ley penal.

La LJPJ es una ley con profundo carácter garantizador, que recoge en su articulado los derechos fundamentales que en materia penal se reconocen a los adultos y aquellos otros especiales, por la condición de personas menores de edad, de los destinatarios de la ley. Desarrolla ampliamente los requerimientos contenidos no sólo en la CDN,sino además en otros instrumentos con carácter internacional como las Reglas de Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, las Reglas de Tokio y las Reglas de Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores; convirtiéndose, de esa forma,en una de las legislaciones en materia de justicia penal juvenil más completas de América Latina.

Si bien en Costa Rica, con la entrada en vigencia de esta nueva ley se ha logrado readecuar su normativa interna y se ha iniciado un profundo proceso de reforma institucional,el problema de los y las adolescentes en conflicto con la ley penal, hasta hace poco era analizado y tratado por las instituciones relacionadas con el sistema de justicia penal juvenil de manera fragmentada,involucrándose, cada una únicamente con la fracción del sistema que les interesaba —persecución,procesamiento o ejecución—. El sistema se enfrentaba con el problema de la extrema judicialización,según la cual, los miembros de la sociedad percibían el fenómeno de la delincuencia juvenil como algo propio y exclusivo del sistema judicial.



En este contexto, durante 1998 se enfrentó el reto de articular el trabajo y las acciones de actores tan diversos e independientes como el Poder Judicial,el Ministerio de Justicia,el Ministerio de Seguridad Pública, las universidades, el sector de ONG's, los especialistas independientes y los organismos internacionales, entre ellos UNICEF. Para ello se definió un nuevo enfoque que consistió en convocar a las instituciones que tradicionalmente intervienen en el sistema de justicia penal juvenil,identificar sus necesidades e impulsar propuestas para la solución de los problemas. Se inició un proceso de sensibilización e incorporación de otros actores —no tradicionales— para integrar sus acciones con las de las otras instituciones, crear conocimiento y apoyar directamente la ejecución de la propuesta de la LJPJ sobre la desjudicialización del proceso y la aplicación de sanciones ambulatorias con apoyo del conjunto de la sociedad.

El principal resultado de este proceso fue la constitución de un Foro Permanente en el que han participado las instituciones encargadas de la aplicación de la LJPJ,así como representantes de la sociedad civil organizada. Se ha logrado un espacio para el estudio permanente de la aplicación de la LJPJ,para el análisis y el impulso de recomendaciones para el dictado de políticas relacionadas con la materia,para la aprobación de nueva legislación, así como para la reforma institucional. Por último, se está avanzando en la producción teórica,la cual se propone como un mecanismo de información,difusión e implementación de la legislación.

UNICEF-Costa Rica ha comprobado que esta estrategia propicia una intervención más integral, clara y efectiva en el conjunto de derechos relacionados con el sistema de justicia, al incorporar en el trabajo y acciones de las instituciones y de la sociedad organizada, mecanismos de coordinación y de conocimiento de las competencias de las demás entidades relacionadas con la materia,aprovechando los recursos existentes y evitando la sobreintervención y la duplicidad de esfuerzos.

Actualmente, y a pesar de los importantes logros que la implementación de este nuevo sistema de justicia penal juvenil ha experimentado en Costa Rica, quedan pendientes esfuerzos hacia la reforma legislativa en el área de la ejecución de las sanciones penales juveniles, para lo cual existe en la Asamblea Legislativa un proyecto de ley. Es además importante continuar con la implementación y fomento de los programas de seguimiento de las sanciones ambulatorias, denominadas "principales" por la LJPJ y cuya finalidad está acorde con el objetivo resocializador que la ley le atribuye a la sanción. Debe continuarse con los procesos de reforma institucional en las instituciones que participan en la aplicación de la ley. Por último, es fundamental fortalecer las políticas sociales dirigidas a la niñez y la adolescencia,marco esencial en el cual se inserta la política específica de la política criminal juvenil.

REFLEXIÓN DE CIERRE:

El derecho a la convivencia familiar de los niños, niñas y adolescentes, como un derecho fundamental que es necesario revitalizar<sup>5</sup>

La familia en la era moderna ha sido concebida como uno de los elementos articuladores del proceso de integración social. A ella se le ha asignado un papel primario en el proceso de socialización, produciendo y transmitiendo valores y prácticas sociales que generan orden. Se le ha identificado como un lugar desde el cual la subjetividad puede ser racionalizada, por medio de una relación afectiva institucionalizada. Por esta razón, se le ha visto como parte fundamental del proceso que conduce a la construcción del tejido social y, por lo tanto, como una instancia que prepara las condiciones para el desarrollo del sentido de comunidad en la sociedad.

Así mismo, el CNA consagra el derecho humano fundamental de todo niño, niña y adolescente de ser criado y educado por la familia nuclear o ampliada y solo excepcionalmente a ser separado de ella, cuando circunstancias graves lo aconsejen y sea decidido en sede judicial con base en el interés superior del niño. Para hacer efectivo este postulado, señala el mismo Código, se reconoce el derecho de la familia a recibir por parte del Estado el apoyo necesario para cumplir con el papel socializador que le compete.

La convivencia familiar suple una serie de déficit de carácter emocional y garantiza oportunidades para el desarrollo económico de las personas. Un ejemplo de ello, es la niñez. La convivencia posibilita la estabilidad económica y afectiva para incorporarse y mantenerse en el sistema educativo. Esto significa que ello puede contribuir a abolir el trabajo infantil, la explotación sexual y el riesgo social y a abrir mayores oportunidades para el desarrollo personal de estos sectores. Igual ocurre con la población adolescente: la convivencia familiar posibilita la estabilidad afectiva y posibilidades mayores en el ámbito económico y social.

La convivencia familiar posibilita las condiciones para el cumplimiento de los derechos de las personas, sobre todo las que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. También ella puede contribuir a mejorar los mecanismos de exigibilidad.

Ahora bien, es evidente que este tipo de convivencia familiar se refiere a la construcción de un espacio que democratice: 1. Las relaciones económicas al interior de la familia. 2. Propicie el reconocimiento recíproco entre las personas. 3. Garantice



iguales oportunidades a todos sus miembros (información, acceso a bienes, expresión).

El pensador alemán Jürgen Habermas en su reciente libro "Facticidad y validez" ha dejado de manifiesto la necesidad de construir un derecho que vaya más allá del ámbito normativo y posibilite la conformación de estructuras subjetivas que impregnen la interacción social. Este es un tipo de derecho que debe garantizar una comunicación sin ningún tipo de coacción. La convivencia familiar puede constituir un espacio para que precisamente se levanten estas nuevas relaciones y se configuren personas verdaderamente integrales.

El proyecto de Estado Social, que en Europa adquirió la forma del Estado de Bienestar y en América Latina se expresó por medio del Estado Desarrollista o de expresiones populistas, surgió como un instrumento orientado a gobernar el proceso de integración social ante las claras evidencias de que el mercado era incapaz de lograrlo. Más aún, se impuso a la familia como mecanismo privado de organización del proceso de integración social. No obstante, también el Estado mostró grandes limitaciones para lograr de manera exitosa dicho propósito, sea porque tendió a estandarizar lo social en categorías que uniformaban a los beneficiarios de los proyectos de intervención social; contribuyó a fragmentar lo social, creando un enfoque que no permite la visualización de la problemática social de un modo integral e integral; transmitió valores que coadyuvaron a individualizar los ámbitos de lo social y a romper los lazos de comunidad, autogenerando efectos contraproducentes con respecto a la integración social.

Esta perspectiva obedece al predominio en el Estado Social de un enfoque burocrático que tiene como principio negar al sujeto y objetivar absolutamente su intervención en categorías abstractas que la mayoría de las veces no permiten visualizar la especificidad de cada uno de los sectores sociales. Frente a este enfoque limitado ha surgido una perspectiva centrada en

5. Desde nuestra perspectiva, la reflexión de la familia, más bien del derecho de los niños, niñas y adolescentes a la convivencia familiar, debe ser abordada al menos desde tres puntos de vista: el sociológico, el jurídico y el psicosocial. En estas breves notas se da cuenta, en sus elementos esenciales, de la comprensión sociológica del tema. En trabajos posteriores esperamos reflejar por escrito el resultado de las discusiones que se generan en UNICEF-Costa Rica sobre el tema de la convivencia familiar y los derechos de la niñez y la adolescencia desde puntos de vista complementarios.

los sujetos y orientada a garantizar las condiciones para su autorrealización. Ha surgido una normativa cristalizada en una serie de tratados internacionales como la Convención de los Derechos del Niño y de declaraciones firmadas por la Asamblea General de Naciones Unidas, que plantea una perspectiva diferente para atender lo social, sustentada en el principio del reconocimiento recíproco.

De esta perspectiva debe surgir una visión de política pública orientada a garantizar este tipo de relaciones en la familia. La familia, al igual que la escuela, puede constituirse en un espacio privilegiado para la socialización de los nuevos derechos. Esta es un instrumento de aplicación y de exigibilidad de los nuevos derechos reconocidos a cada uno de los sectores sociales. Un ejemplo de ello es el cumplimiento de la CDN: todos y cada uno de los artículos de este tratado tienen aplicación si la familia juega un papel, ya sea haciendo realidad los mecanismos de exigibilidad o esforzándose porque se cumplan dichos derechos integralmente. El apoyo a la familia protectora y defensora bajo sus distintas formas es crucial para garantizar el derecho de la niñez, de la adolescencia y de las mujeres. El Estado debe apoyar la creación de familias seguras y económicamente viables, p.ej. por medio de la aplicación efectiva de leyes como "La ley contra la Violencia Doméstica" y con ayuda económica y de otro tipo en los casos en que los miembros de la familia no tengan los suficientes recursos económicos y/o humanos para hacer realidad o exigir el cumplimiento de los derechos de sus hijos e hijas.

La familia debe dejar de ser vista únicamente como una categoría económica. Debe definirse claramente la doctrina del apoyo a la familia en función de construir esta perspectiva de sociedad. El subsidio, el desarrollo de las capacidades, la vigilancia, el acceso a la información, la promoción de la participación, el autocontrol del cuerpo, etc., todas iniciativas del Estado actualmente dirigidas a apoyar a la familia, deben realizarse con un único propósito: garantizar el respeto y el reconocimiento de los derechos humanos en este ámbito.



## BIBLIOGRAFÍA

CLARAMUNT (Cecilia). *Explotación sexual en Costa Rica. Análisis de la ruta crítica de niñas, niños y adolescentes hacia la prostitución*. UNICEF/Universidad de Costa Rica. 1998.

*Código de la Niñez y la Adolescencia*. Costa Rica. 1999.

Comisión de Trabajo contra la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes en Costa Rica. *Plan Marco de Acción- 1998*.

GONZÁLEZ (Mauricio). *Apuntes sobre una aproximación conceptual al enfoque de derechos*. Sin publicar. 1999.

GONZÁLEZ (Mauricio). Una oportunidad para la Política Social. En: *Revista Proniño. Edición especial Código de la Niñez y la Adolescencia*. Vol.3, No. 8, Costa Rica. 1999.

GUENDEL (Ludwig). Nutrición y derechos de la niñez. En: *Revista Nuestro Derecho a... La Nutrición y la Salud en Costa Rica*. Año 3, No. 1, UNICEF-Costa Rica. 1999.

GUENDEL (Ludwig). *Apuntes sobre derecho a la convivencia familiar y comunitaria*. Sin publicar. 1999.

GUENDEL (Ludwig), OSORIO (Rodolfo). La educación: política social para el ejercicio de la ciudadanía. En: *Educación y Políticas Sociales en Costa Rica*. Serie de Políticas Sociales, UNICEF. En prensa. 1999.

MAXERA (Rita). Derecho a la familia. En: *Revista Proniño. Edición especial Código de la Niñez y la Adolescencia*. Vol.3, No. 8, Costa Rica. 1999.

MURILLO (Sandra). Estado Nutricional de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica. En: *Revista Nuestro Derecho a... La Nutrición y la Salud en Costa Rica*. Año 3, No. 1, UNICEF-Costa Rica. 1999.

RAIFER (Ailyn). UNICEF-Costa Rica. Proyectos en el campo de la nutrición. En: *Revista Nuestro Derecho a... La Nutrición y la Salud en Costa Rica*. Año 3, No. 1, UNICEF- Costa Rica. 1999.

UNICEF/PROCAL *Proyecto "Alternativas para la prevención de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Costa Rica"*. Costa Rica, junio, 1999.

UNICEF *Proyecto "El derecho de los niños a la educación: prevención y eliminación del trabajo infantil en Costa Rica"*. Costa Rica, marzo, 1999.

# Sistemas Locales de Protección y Vigilancia de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia

Rodolfo Osorio <sup>6</sup>

Con la puesta en vigencia del Código de la Niñez y de la Adolescencia (CNA) en febrero del año 1998, Costa Rica dio un salto enorme hacia la obligatoriedad legal, ya no sólo ética, de cumplir con los derechos de la niñez y de la adolescencia establecidos en la Convención de los Derechos del Niño que el país decidió ratificar en el año 1990.

El profundo cambio cultural, social, político e institucional que impulsa el CNA trajo consigo nuevos desafíos: ¿cómo hacer realidad el mandato del CNA en todos los rincones del país y para todas las personas menores de edad sin caer en conflictos extremos entre la disponibilidad de recursos y las necesidades de la niñez y la adolescencia? ¿cómo hacer operante el enfoque de derechos del CNA en condiciones de restricción del gasto público y con una deuda social con la niñez y la adolescencia que demanda reorientar la inversión social y un cambio cultural profundo en las tradicionales relaciones autoritarias y arbitrarias de los adultos y del Estado hacia la niñez y la adolescencia? ¿cómo complementar la acción del Consejo Nacional de la Niñez creado por el CNA con la participación ciudadana para la vigilancia de los derechos y la descentralización de las políticas sociales?

El mismo CNA señala el derrotero a seguir al establecer "mecanismos de nivel nacional y local, que permitan conseguir la efectividad en el cumplimiento de la Ley, favoreciendo la articulación de esfuerzos entre instituciones y organizaciones públicas y privadas en la definición y ejecución de la política de protección integral". Para facilitarlos, incorpora tres principios de organización que sugieren una manera renovada de articular las instituciones y organismos públicos y privados que entregan servicios (oferta) para cumplir con los derechos, con aquellos que requieren esos servicios (demanda): "i) **la participación de la comunidad** en la formulación y ejecución de políticas y programas tendentes a buscar, de manera solidaria y desburocratizada y en común acuerdo con las entidades gubernamentales, solución a los desafíos cotidianos que plantea la protección y el desarrollo social de la niñez y de la adolescencia; ii) **la desconcentración** en la toma de decisiones, lo



cual implica la implementación de nuevas prácticas políticas y administrativas y conlleva a la democratización de la gestión pública y a la entrega de responsabilidades a las comunidades; iii) **la articulación intersectorial e interinstitucional**, con el fin de maximizar el uso de los recursos a partir de una gestión concertada, tendente a asegurar una gestión más coordinada y eficiente de los mismos".

Visto en esta perspectiva, el CNA estimula la búsqueda de formas no tradicionales de organización social para ayudar al Estado a agregar las nuevas demandas sociales que se levantan con el avance en los derechos humanos, la modernización y la globalización (género, edad, etnias). Al mismo tiempo, intenta mejorar sus capacidades políticas para priorizar y profundizar en las reformas institucionales, en el manejo técnico de lo macroeconómico, en su gestión administrativa y en el fomento de la participación y defensa ciudadana. El fortalecimiento de la organización y participación de la sociedad civil para aumentar su capacidad de demanda y exigibilidad en la promoción y cumplimiento de los derechos, se vuelve crucial.

6. Consultor de UNICEF Costa Rica

El CNA señala "la importancia de armonizar los derechos fundamentales reconocidos a los niños, niñas y adolescentes con mecanismos efectivos de exigibilidad que garanticen el cumplimiento efectivo de tales derechos". El verdadero aporte que se hace por medio del CNA, consiste en superar la enunciación de principios y derechos y se embarca en la difícil tarea de dotar a la población y en especial a los sujetos de la nueva legislación, de instrumentos ágiles y efectivos que conviertan los principios en una realidad. Según el jurista brasileño Edson Seda, citado en la exposición de motivos del CNA, "se trata de redistribuir el poder en la conducción de las políticas sociales... esa descentralización de funciones de gobierno... lleva a los pueblos a repensar la organización de las comunidades creando estructuras hasta entonces desconocidas o cuando conocidas, inaccesibles a los ciudadanos comunes. Ese es el caso de los sistemas de participación del pueblo en cuestiones gubernamentales...".

Finalmente, en su título IV el CNA establece el Sistema Nacional de Protección Integral para lograr la coordinación en la formulación y ejecución de la política de protección integral al interior de las políticas sectoriales y con participación de la sociedad civil. Crea el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, reconoce al Patronato Nacional de la Infancia, PANI, como órgano constitucional encargado de la protección de la niñez, e incorpora la **"creación de un ámbito de coordinación de las políticas nacionales de protección en instancias locales de nivel cantonal"**. Retoma las Juntas de Protección a la Niñez y a la Adolescencia creadas por el PANI como órganos mixtos de apoyo a sus Oficinas Locales y crea los Comités Tutelares, entidades integradas por miembros de la comunidad adscritos a las Asociaciones de Desarrollo para desempeñar en completa autonomía y bajo el amparo de la ley, funciones de promoción y exigibilidad del cumplimiento de los derechos de la niñez y de la adolescencia en el nivel local.

En el plano nacional, en los últimos años los temas de descentralización, participación ciudadana y fortalecimiento municipal han venido ganando terreno. La promulgación de algunas leyes, como el nuevo Código Municipal, además de otorgarle sustento financiero a las municipalidades, crea condiciones para su fortalecimiento<sup>7</sup> y para el control ciudadano de su actuación; así también, los incipientes esfuerzos de descentralización y desconcentración de algunas instituciones del Estado, son avances promisorios hacia una nueva forma de enfrentar el desarrollo local y la profundización de la democracia.

El modelo costarricense basado en políticas sociales universales y que tuvo éxito durante muchos años en su esquema de proveer servicios de amplia cobertura de manera centralizada,



comenzó a presentar serios problemas de sostenibilidad y a mostrar profundas inequidades sociales, territoriales, etáreas y de género a partir de los años 80. La práctica centralizada y burocrática, contribuyó al agotamiento del modelo.

La búsqueda de nuevas fórmulas de organización social para impulsar el desarrollo en el contexto de la modernización del Estado, de la globalización que desdibuja lo local, y de la descentralización que en su dimensión subjetiva reafirma la personalidad y favorece la especificidad en lo global, requiere más que nunca de iniciativas sostenibles y que enfrenten la problemática social desde la dimensión local.

En esta dirección se inscribe el programa "Triángulo de Solidaridad" que tiene el propósito de prestar asistencia técnica y apoyo para implementar la política de Desarrollo Humano y Solidaridad del Gobierno de la República con participación "de las autoridades municipales, personas y otros actores sociales de base local y del Sector Público". En este esquema se definen los contenidos prioritarios, los planes de desarrollo integral, manejo de sistemas de información, seguimiento y evaluación en el nivel local, generación de información para la toma de decisiones, la organización comunitaria, la resolución de conflictos y concertación y la descentralización y participación comunal, entre otros. Por esta razón, UNICEF ha establecido

7. Históricamente las municipalidades han sido débiles en la gestión social de las comunidades, en parte debido al hasta hace poco exitoso modelo centralizado de desarrollo social asumido desde los años 50 en el país. Sólo en el año 1998 mediante reforma al Código Municipal el antiguo Ejecutivo Municipal se transformó en Alcalde y en los próximos años podrá ser elegido directamente por los ciudadanos del respectivo cantón, debiendo presentar planes de trabajo e informes anuales de su labor.

alianza con el Triángulo para apoyar esos procesos y para insertar el tema de la niñez y la adolescencia en la política nacional del Triángulo de Solidaridad.

En el nivel específico de niñez y adolescencia, los Sistemas Locales de Protección (SLP) que están siendo construidos en los cantones de Puriscal, Pérez Zeledón, San José y Upala con la asistencia técnica y financiera de UNICEF, parecieran ser una respuesta sugerente y factible a las interrogantes que plantea el hacer operante y la vigilancia nacional del CNA. Al mismo tiempo, podrían contribuir desde el ámbito de la niñez y la adolescencia, a la formulación y realización de políticas sociales locales concertadas de cumplimiento y exigibilidad de los derechos de los ciudadanos. Ya no se trataría de acciones de descentralización o desconcentración administrativa y burocrática del aparato del Estado gestado desde el nivel central, sino de iniciativas surgidas desde la base, que podrían retroalimentar las políticas nacionales en esta materia. Al amparo legal del CNA y en el marco de los SLP, nuevos actores sociales se han sumado al tratamiento de lo social, abriendo nuevos desafíos para que tanto funcionarios como miembros de la comunidad se preparen no sólo en lo relacionado con el CNA, sino también en las nuevas funciones y responsabilidades requeridas por los nuevos esquemas de descentralización y participación.

Las experiencias precursoras de los actuales SLP se remontan al año 1995 cuando el Ministerio de Educación Pública (MEP) con la asistencia técnica y financiera de UNICEF introdujo en el cantón de Puriscal una innovación pedagógica orientada a eliminar la brecha entre la educación rural y la urbana. Esta experiencia, que incluyó la realización de auditorías sociales de derechos en educación con metodologías de investigación-acción, provocó el involucramiento del gobierno municipal en el tema de los derechos de la niñez y de la adolescencia y la "Declaración de Puriscal" en la cual, por primera vez en el país, una municipalidad manifestó su compromiso de trabajar por el bienestar de los niños, niñas y adolescentes de su cantón.

Los primeros intentos de organización local en materia de niñez y adolescencia en el cantón de Puriscal fueron posibles gracias a la combinación de voluntad política de la Municipalidad, la existencia de instituciones públicas del sector social con cierta experiencia y vocación de trabajar coordinadamente, el manejo público de los resultados de las auditorías de derechos y la tematización de la educación como derecho y de su cara opuesta, el trabajo infantil; además de acciones relacionadas con la prevención del abuso y maltrato infantil, levantado por las propias comunidades.

Con la puesta en vigencia del CNA y el fortalecimiento del enfoque de derechos, la experiencia de Puriscal ha ido evolucionando hacia formas más avanzadas de organización local. Con el apoyo de UNICEF, se ha irradiado hacia los cantones de Pé-

rez Zeledón, San José y Upala como parte de una estrategia para ayudar a poner en operación al CNA en los restantes 79 de los 81 cantones existentes en el país. Los aportes de los nuevos cantones mediante cooperación horizontal cantón-cantón (intercambio de experiencias en distintos niveles y sobre distintos temas), han posibilitado plasmar las primeras iniciativas de organización, en los actuales "Sistemas Locales de Protección de los derechos de la niñez y la adolescencia" que todavía están en procesos iniciales de organización y consolidación.

Desde la experiencia de Puriscal, cantón rural en transición, hasta la de San José, el principal y más complejo cantón urbano del país, la estrategia de organización y funcionamiento de los SLP se ha enriqueciendo notablemente.

A grandes rasgos, y ordenándola por etapas para fines didácticos, ella ha contemplado: a) sensibilización de los Concejos Municipales sobre los derechos de la niñez y la adolescencia, b) firma de Convenios de Colaboración, c) organización de Unidades Ejecutoras para administrar los planes de acción, d) creación o fortalecimiento de comités o comisiones interinstitucionales en niñez y adolescencia, e) categorización de los derechos del CNA, f) realización de diagnósticos del estado de cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia en el cantón, g) diseño y montaje de bases de datos cantonales sobre niñez y adolescencia, h) elaboración y ejecución de Planes Locales de Acción, i) capacitación de las Juntas de Protección y de funcionarios públicos, j) organización y capacitación de Comités Tutelares y Asociaciones de Desarrollo Comunal, k) transformación de los comités interinstitucionales en Consejos Locales de Protección, l) intercambio de experiencias y vinculación del SLP con instancias y políticas nacionales de niñez y adolescencia, m) introducción de ciclos de programación y de sistemas de monitoreo y evaluación cantonal de los derechos.

El elemento clave de los SLP para convertirse en un espacio de concertación entre oferta y demanda para el cumplimiento y vigilancia de los derechos, parecieran ser los comités o comisiones interinstitucionales, en la medida que se transforman en verdaderas asambleas cantonales de niñez y adolescencia ("Consejos Locales de Niñez y Adolescencia") al incorporar junto a las instituciones públicas de bienestar social, a la Municipalidad, a las ONGs que prestan importantes servicios de asistencia social a la niñez y adolescencia en riesgo social, al Poder Judicial en lo relativo a justicia penal juvenil y a la prevención de los abusos, a las Juntas de Protección y especialmente, a los Comités Tutelares, verdaderos vigilantes del cumplimiento de los derechos de las personas menores de edad en las comunidades del cantón. La capacidad de las Oficinas Locales del PANI para actuar en la nueva orientación del CNA ha sido un factor determinante para el avance del proceso; así mismo, el involucramiento real de los municipios por medio de sus Consejos de Distrito y de las Unidades Ejecutoras, ha dinamizado y sostenido a los SLP en sus fases iniciales de formación.

Desde el punto de vista de la planificación, los SLP poseen al menos tres niveles de intervención. Uno, de carácter organizativo, para establecer en el cantón una estructura organizativa y funcional que integre a todos los actores locales, tanto de la oferta como de la demanda y para montar sus sistemas de coordinación, de división del trabajo y de monitoreo según las competencias institucionales y de organización que establece el CNA. Un segundo nivel, de carácter sustantivo y técnico, está orientado a difundir el CNA y a capacitar a los actores sociales en los mecanismos administrativos y judiciales de cumplimiento de los derechos, así como de mediación para la resolución de conflictos que afectan a las personas menores de edad. El tercer nivel, se relaciona con la ejecución de programas, proyectos y actividades en beneficio de los niños, niñas y adolescentes del cantón por parte de las distintas instituciones gubernamentales o privadas cantonales, los Comités Tutelares, las Juntas de Protección y otros.

Los SLP, tal como se están construyendo, son un conjunto integrado de instituciones y organizaciones locales públicas y privadas que, en el marco del CNA, están velando en el nivel cantonal por la promoción, cumplimiento y exigibilidad de los derechos de las personas menores de edad y están intentando actuar coordinadamente y sin perder sus competencias institucionales y organizativas específicas que les asigna el CNA, cuando conocen de cualquier tipo de abuso contra ellas. Es decir, son un espacio en el cual es posible comenzar a formular la política social sobre niñez y adolescencia en el nivel local e iniciar la vigilancia ciudadana de su cumplimiento.

Bajo la noción anterior, los SLP se conciben como una instancia de coordinación de acciones, de articulación de esfuerzos y de máximo aprovechamiento de las fortalezas con que cuenta una comunidad. En la medida que las diferentes comunidades logren ser más autogestionarias y proponentes, tendrán un papel más activo en la toma de decisiones en lo que concierne a la situación de los niños, niñas y adolescentes de la localidad. Los Sistemas Locales de Protección brindan el espacio para hacer posible esa participación.

Sin embargo, los SLP todavía no han incorporado suficientemente el enfoque de género y a las personas menores de edad. Ellos han avanzado en el reconocimiento del derecho de los niños, niñas y adolescentes a opinar sobre todo lo que les afecte, de exigir la prestación de un servicio público y opinar sobre él, así como denunciar los hechos cometidos en su contra y pedir el resarcimiento de los daños y perjuicios causados. Ahora están tratando de facilitar su participación en los distintos niveles y órganos de los SLP.

Todas las entidades que componen los llamados Sistemas Locales de Protección, son responsables de que los principios contemplados en el CNA logren implementarse en la práctica co-

munal e institucional. De todas ellas depende que los derechos de esta población sean efectivamente cumplidos y respetados. Esta integración de actores es una de las mayores fortalezas del SLP porque está permitiendo relacionar en el marco de un enfoque de derechos y de exigibilidad legal, a los oferentes de servicios para el cumplimiento de los derechos y a los que los demandan. Esto crea mejores posibilidades de establecer políticas sociales y programas locales concertados sobre los distintos aspectos implicados en la promoción y el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia: difusión de la normativa de la CNA, prioridades de atención, definición de la velocidad que es posible y que se desea imprimir a las acciones, impulso a la reforma institucional desde la base, mejoría en la asignación de los recursos, atención "en red" de los derechos, fortalecimiento de la demanda y la participación ciudadana, etc. Esta forma de trabajo constituye una estrategia acertada para evitar la duplicación de esfuerzos y la ejecución desarticulada, garantizando una mejor utilización de los recursos humanos y materiales.

En una perspectiva nacional, los SLP están recuperando la dimensión geográfica del cambio social y posibilitando la construcción de la ciudadanía local, tan necesaria frente a la globalización. En el esquema centralizado actual, las personas se reconocen pertenecedoras al país y en cierta medida, a una provincia ("josefino", "guanacasteco"); sin embargo, no poseen prácticas que los identifique con la dimensión local en la cual habitan. Con la descentralización, el ámbito cantonal será el espacio territorial en el cual los gobiernos municipales ejercerán una clara jurisdicción sobre aspectos vitales relacionados con las personas y éstas comenzarán a reconocer lo cantonal como la dimensión más concreta de su vida cotidiana y el espacio en el cual podrán ejercer algún tipo de influencia y control ciudadano; por ejemplo, para elegir y vigilar la transparencia de la función pública de las autoridades cantonales.

Los Sistemas Locales de Protección, al tiempo que son las formas más avanzadas de organización social que están construyendo las comunidades para hacer operante al CNA, contienen la posibilidad de contribuir a renovar los mecanismos de fortalecimiento de la democracia costarricense y de protección de los derechos humanos de los ciudadanos. La protección nacional de los derechos de los niños, niñas y adolescentes sobre la base de sistemas locales de protección, es una oportunidad que el país no puede perder.

# Niños, niñas y adolescentes: del Simbolismo a la Participación

"La historia de la niñez, es la historia de un interlocutor ausente, de una palabra no dicha, del más terrible de los silencios". (Prieto, Cortés, 1990:68)

Xinia Miranda Cascante <sup>8</sup>

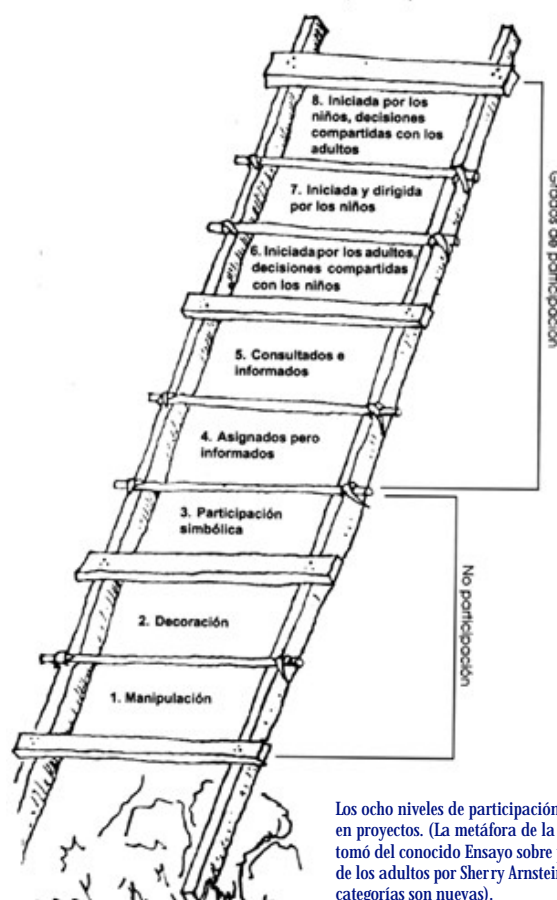
Aunque para algunos investigadores esta frase puede resultar demasiado radical y, aunque los mismos niños, niñas y jóvenes indiquen en las encuestas que cuentan con espacios para expresarse y participar, si nos ubicamos en la escalera de la participación reseñada por Roger Hart, debemos aceptar que esta sociedad adultocéntrica ha relegado a los niños y niñas a la categoría de figuras decorativas y a los jóvenes al rango de "interlocutores ausentes" o *figuras simbólicas*, ya que son los adultos quienes predeterminan el rol que desempeñan, cualquiera que sea el ámbito de acción.

En este artículo no se analizará en profundidad la participación de la niñez en el ámbito de la familia, sino que se tratará de hacer una descripción de su participación en la vida pública. Desde esta perspectiva, vale analizar aquí, a manera de ejemplo, cómo se ha visualizado a la infancia en dos ámbitos: la escuela y los medios de comunicación.

## El niño y el adolescente en el sistema educativo

Alejandro Rojas en su análisis sobre la normativa educativa en Costa Rica señala que "la consideración tradicional de niño y adolescente como no persona, como objeto de tutela jurídica y no como sujeto de derechos, ha logrado invadir el sistema educativo costarricense. ... Es así como la falta de discusión de los programas de enseñanza, de los métodos de evaluación, de las normas disciplinarias, etc. con los estudiantes, de alguna forma está enseñando a éstos a interiorizar (mediante el currículo oculto) su posición de subordinación-sumisión frente al adulto, cuyas decisiones deben respetarse como verdades *per se* y, en virtud de ello no sujetas al cuestionamiento de los estudiantes..." (Rojas, 1999:35-36). Se trata, como lo señala el autor, de una exclusión, de hecho y de derecho, del ejercicio de la ciudadanía de los niños, niñas y adolescentes.

La escalera de la participación



Los ocho niveles de participación de los jóvenes en proyectos. (La metáfora de la escalera se tomó del conocido Ensayo sobre participación de los adultos por Sherry Arnstein (1969); las categorías son nuevas).

8. Consultora de Comunicación, UNICEF-Costa Rica

9. Dentro de la escalera de la participación, Hart define el simbolismo para describir aquellos casos en los cuales aparentemente se les da a los niños, niñas y adolescentes la oportunidad de expresarse pero en los que en realidad tienen poca o ninguna incidencia sobre el tema o sobre el estilo de comunicarlo y poca o ninguna oportunidad de formular sus propias opiniones (Hart, 1993:11).

El niño y el joven de uno u otro sexo no sólo se ve excluido de la toma de decisiones cotidianas en el sistema educativo, sino que también se excluye su participación en los diferentes entes decisores que componen el sistema educativo, ya sea el Consejo Superior de Educación, los Consejos de Profesores, etc. Lo más grave del caso es que cuando se le imponen sanciones, nunca se escucha lo que ellos o ellas tengan que decir al respecto.

Para Rojas, con esta exclusión se le está enseñando a los estudiantes a excluir a ciertos sectores de la población, lo que podría influir negativamente y poner en peligro la gestación de una democracia realmente inclusiva en el futuro.

### El niño y el adolescente en los medios de comunicación

Algunas teorías dicen que los medios de comunicación son el reflejo de la sociedad en la que se desarrollan. De ser así, un análisis de los medios puede servir de marco para visualizar la forma en que los adultos de esa sociedad perciben a sus ciudadanos menores de edad.

A partir del análisis de los mensajes de los medios de comunicación, Cortés y Prieto establecen el concepto de "usos sociales de la niñez" y lo separan en varias categorías. A saber: a) como espectáculo, b) como descarga de tensiones de los adultos, c) como retórica política, d) como consumidor, e) como mercancía, f) como simple engranaje de reproducción social y g) como fuerza de trabajo. Las dos últimas vale la pena explicarlas.

- **Como simple engranaje de reproducción social:** El niño existe en función del futuro ciudadano o adulto que será. Sin embargo, los niños y niñas tienen un presente y pasado que debe ser considerado.
- **Como fuerza de trabajo:** Las opiniones de los niños y jóvenes son consideradas innecesarias porque son inmaduras, mal informadas o simplemente infantiles. Sin embargo, este estereotipo no es válido cuando al trabajador infantil de uno u otro sexo se le asigna la responsabilidad de la sobrevivencia familiar, a pesar de que aquí el niño asume roles que competen exclusivamente a los adultos.

María Pérez, en un estudio sobre la niñez y la prensa en Costa Rica, llega a conclusiones similares al establecer que esos medios incorporan a la infancia desde varios estereotipos: a) el niño o niña "objeto" sin voz, b) el niño o niña "pretexto", c) el niño o niña como objeto de "publicidad y propaganda" implícita, d) la niña o niño como "víctima" de una sociedad en crisis, e) el adolescente "rebelde y delincuente" y f) la adolescen-

te víctima de la sexualidad. Por su relevancia, es oportuno ampliar las dos últimas categorías.

- **El adolescente "rebelde y delincuente":** Los medios asumen al joven como victimario más que como víctima. Se privilegian los temas de las pandillas juveniles, la drogadicción, el alcoholismo, los escándalos en conciertos, etc., por sobre temas positivos como la creatividad, la capacidad crítica de los jóvenes, la fuerza productiva, etc. Fomentando el estereotipo de que todos los jóvenes son delincuentes o problemáticos.
- **La adolescente víctima de la sexualidad:** Las niñas y jóvenes son noticia cuando están vinculadas a temas como violación, incesto, prostitución, maternidad temprana, embarazo fuera del matrimonio. De esta manera, "Niñas y jóvenes sumidas en la pobreza se convierten por su género, su edad y su condición de clase en la población más vulnerable y el grupo tratado con mayor amarillismo por la prensa".

Independientemente de cuál sea la categoría en que se ubique a los niños o jóvenes, lo cierto es que al interior de la familia, en la comunidad, la sociedad y en el Estado, con frecuencia se desconocen los intereses de los niños, niñas y adolescentes y lo que es peor, se ignora el aporte que pueden dar a su propio desarrollo. Esta situación hace que los niños, niñas y jóvenes "sean invisibles cuando se trata de reconocer su aporte productivo, cuando se definen modelos y prácticas de desarrollo económico y social, cuando se hacen investigaciones sociales y cuando se realizan encuestas sobre las poblaciones" (TACRO, 1998:14).

### CIUDADANÍA, DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN

La participación de los niños es un principio esencial de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Los artículos 12 y 13 consagran los derechos de los niños, niñas y adolescentes a formarse su propio juicio y expresar su opinión en todos los asuntos que los afecten. El artículo 15 refuerza este concepto al otorgarles el derecho de asociarse libremente para celebrar reuniones pacíficas.

En la CDN la participación de la niñez no sólo es un derecho sino un valor en sí misma, en la medida en que la niñez es vista como un actor preeminente de la sociedad, es decir, desde una concepción democrática de inclusión y ciudadanía social. (UNICEF-TACRO, 1998:2)

Dentro de este contexto de ciudadanía de los niños y los jóvenes es importante, entonces, examinar lo que algunos autores definen como **PARTICIPACIÓN**.

### ¿QUÉ SE ENTIENDE POR PARTICIPACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES?

Muchos autores han dado aportes valiosos sobre el concepto de participación. Aquí se retomarán aquellos que más se acercan a la definición de participación de la infancia.

"El verbo participar viene de la raíz latina pars-partis, que significa dar parte, comunicar, hacer parte de un todo. La participación, y con ella la democracia participativa, solo pueden convertirse en realidad si los ciudadanos intervienen activamente en la toma de decisiones que los afectan". (TACRO, 1998:10).

Bango define la participación como "una actuación colectiva y organizada que persigue cuatro tipos de valores e intereses compartidos: mejorar las posibilidades de acceso a bienes y servicios; integrarse a determinados procesos en curso en una sociedad; mejorar las oportunidades de concretar un proyecto de vida; y construir deliberadamente un futuro". (Bango, citado por TACRO, 1998:10).

Visto así, se podría decir que la participación de las niñas, niños y adolescentes implica el que realmente se sientan parte activa de los distintos ámbitos en los que participan. Esto sólo puede lograrse si los adultos establecen una relación paritaria y de respeto hacia ellos en la toma de decisiones, tanto en la vida cotidiana familiar como en la comunitaria.

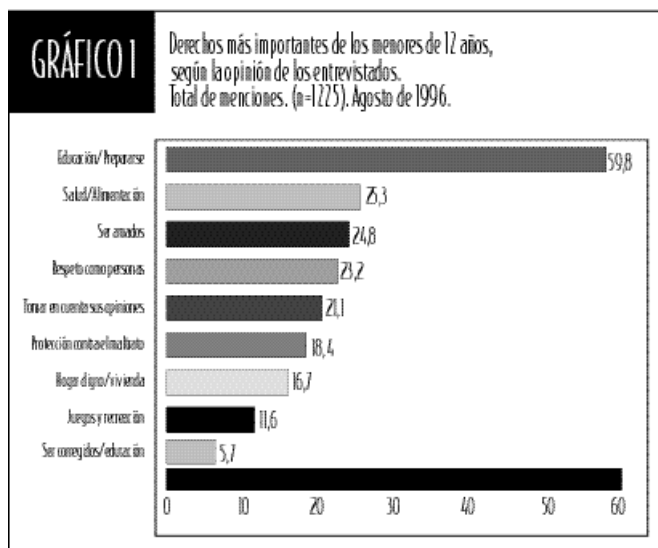
Quienes trabajen con niños y jóvenes deben tener en cuenta que este proceso exige que se cumplan una serie de aspectos muy importantes: a) los niños y jóvenes deben estar motivados; ellos y ellas pueden diseñar y administrar proyectos complejos si sienten que esos proyectos les pertenecen; b) su participación debe ser voluntaria; c) deben ser informados sobre el contexto en el que participan, las opciones que tienen y las consecuencias posibles de su participación; d) deben estar conscientes que la participación es un proceso que requiere de respeto por la opinión de los otros; y e) todos los participantes del proceso deben estar conscientes que la participación de los niños y jóvenes no excluye la participación de los adultos, quienes pueden participar no sólo por la orientación que puedan dar, sino también por las lecciones que necesitan aprender. Este principio implica el deber simétrico de los adultos de escuchar y de aprender de los niños y los jóvenes (Hart, 1993) y (Baratta, citado por TACRO, 1998).

### ¿QUÉ DICEN LAS ENCUESTAS SOBRE PARTICIPACIÓN Y EXPRESIÓN DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES?

En los últimos años, varias entidades, entre ellas, DNI, IDESPO, PNUD y UNICEF, han venido realizando estudios sobre los derechos humanos y la opinión que tanto adultos, como niños, niñas y jóvenes tienen al respecto. Debido a que los estudios de UNICEF recogen tanto la opinión de adultos como la de los niños, niñas y jóvenes sobre los mismos tópicos, en este apartado sólo se retomarán estas investigaciones.

Un estudio realizado por UNICEF-Costa Rica en 1997, bajo el título "Percepción de los adultos costarricenses sobre los derechos de la niñez y adolescencia"<sup>10</sup> recoge una serie de resultados relevantes.

- Para los adultos los derechos más importantes de los menores de doce años son: la educación (59,8%), la salud y alimentación (26,3%), ser amados (24,8%), el respeto como personas (23,25%); y quinto, tomar en cuenta sus opiniones (21,1%). Esta escala cambió, significativamente, cuando se preguntó sobre los derechos de los jóvenes. Aquí la educación también ocupó el primer lugar (57,2%), seguido por el respeto a pensamientos y sentimientos (38,7%) y la libre expresión y ser escuchados (34,5%). Esto evidencia, que al menos en términos discursivos, el adulto reconoce la mayor capacidad que tiene el adolescente para articular sus pensamientos y negociar la autoridad parental.



10. La publicación recoge los resultados de dos encuestas nacionales realizadas por UNICEF en agosto de 1996 y mayo de 1998. La primera encuesta fue sobre una muestra de 1.225 y la segunda de 1.220. El margen de error fue de 2,8% para ambos estudios, con un nivel de confianza del 95%.

GRÁFICO 2

Derechos más importantes de los adolescentes, según la opinión de los entrevistados, total de menciones. (n=1225), Agosto de 1996.

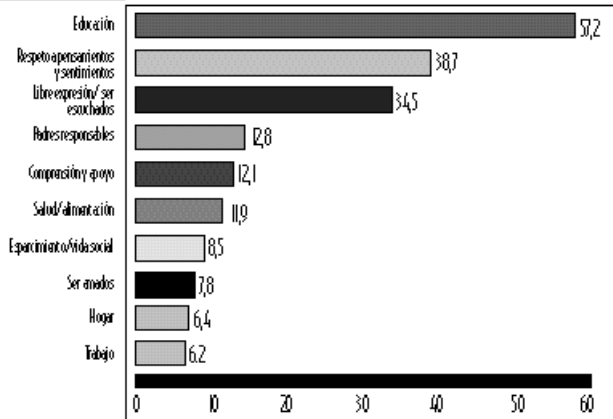
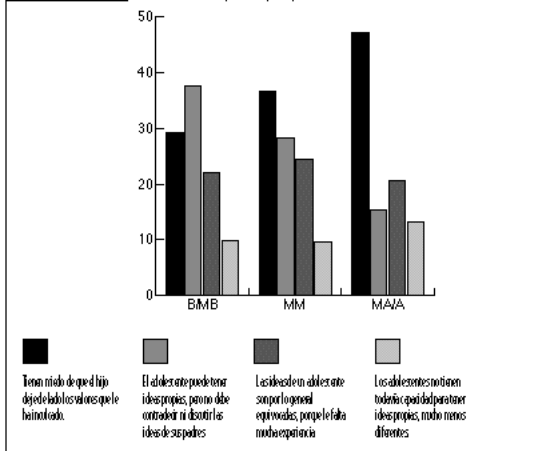


GRÁFICO 3

Razón que explica el disgusto del padre o de la madre, frente al hijo adolescente que expresa ideas diferentes a las de sus progenitores, por nivel socioeconómico. (n=1220), Mayo 1997



- Un 82,6% de los adultos consultados afirmó pedir la opinión a los niños y a los jóvenes, un 11,8% asegura no hacerlo y el 5,6% no supo o no quiso responder.
- Las razones por las que solicitan la opinión de los menores son, en orden de mención: tienen derecho a expresarse (41,1%), son parte de la familia (27,1%), su opinión es importante (25,1%) y tienen derecho a ser informados (6,6%).
- Las razones que aducen para no solicitar la opinión de niños y jóvenes son: están muy pequeños (41%), los padres tienen la decisión absoluta (27,1%) y no se acostumbra a integrarlos (9%).

En la segunda encuesta realizada por UNICEF en mayo de 1997, se evidenciaron contradicciones significativas entre el discurso y la práctica.

A la persona entrevistada se le solicitó que se imaginara el caso de un padre o madre muy molesto o disgustado porque su hijo adolescente le expresa sus propias ideas sobre sexo, religión, política o la forma de vida que deben llevar los jóvenes y éstas son muy diferentes a la de los padres. Al respecto, un 31% manifestó que la razón principal es que "las ideas de un adolescente son por lo general equivocadas, porque le falta mucha experiencia". Uno de cada diez opina que se debe al hecho de que "el adolescente no tiene todavía capacidad para tener ideas propias, mucho menos diferentes".

Con respecto a los temas sobre los cuales pueden opinar los adolescentes y ser atendidos con seriedad por los adultos, estos señalaron en orden de importancia: el sexo y la educación, seguidos en mucho menor grado por drogas y religión. Llama la atención que en ningún caso los adultos consideraron que los adolescentes podían expresarse sobre "cualquier tema".

Los encuestados mantuvieron una actitud similar con respecto a la libertad de expresión de los niños y niñas menores de 12 años, ya que un 64,9% manifestó estar de acuerdo con la premisa de que los niños y las niñas tienen ideas propias y que expresarlas forma parte de su desarrollo, mientras que un 15,9% indicó que está de acuerdo con la idea de que a los niños y niñas "hay que dejarlos expresarse; de todas maneras a esa edad sus ideas no pueden tomarse en serio".<sup>11</sup>

Aunque para muchos de nosotros resulte sorprendente, una encuesta realizada recientemente por UNICEF y el Instituto de Investigaciones Psicológicas de la Universidad de Costa Rica<sup>12</sup> entre niños, niñas y adolescentes sobre sus derechos, confirmó muchas de las opiniones de los adultos sobre este tema.

- Al igual que los adultos, los adolescentes de uno u otro sexo consideran que su derecho más importante es "tener posibilidades de estudio y superación", el segundo es el "tener una vida familiar segura" y el tercero "la paz y la tranquilidad". Paradójicamente, las personas encuestadas no ubicaron el derecho a expresarse o participar entre sus cinco derechos más importantes.
- "Una amplia mayoría de encuestados tienden a percibir a sus familias como ámbitos de respeto y de posible participación". Así, un 90,6% señala que son tratados con respeto siempre o casi siempre, un 84% señala que puede expresar sus opiniones siempre o casi siempre.

11. Es importante destacar que los encuestados brindaron su opinión con respecto a la participación del niño/a y adolescente en el ámbito familiar y no en la esfera pública, que es quizás donde se muestran las mayores limitaciones. Asimismo, en este estudio tampoco se valoró cuán real y cotidiana era o es la participación de los niños/as y adolescentes en el ámbito familiar.

12. El estudio se realizó entre noviembre de 1998 y marzo de 1999 y contempló una muestra de 1089 niños, niñas y adolescentes entre 7 y 17 años, de los cuales 48,7% fueron hombres y 51,2% fueron mujeres.

- Con respecto a las decisiones familiares en las que los adolescentes de uno y otro sexo consideran que deberían participar, la mayoría (28,5%) considera que en "todas" o las "más importantes".
- Al plantearle a los adolescentes su participación en ámbitos fuera de la familia, la mayoría indicó que la posibilidad de organizarse en los colegios, quejarse por notas, opinar sobre materiales o sobre problemas nacionales, se cumple siempre o casi siempre.

En la comunidad las posibilidades de ser escuchados, de tener oportunidades de desarrollo y de recibir orientación reciben valoraciones que van de regular a bueno. Esta situación resulta preocupante si se observa que el 64,9% de los jóvenes de uno y otro sexo manifiestan que los adolescentes pueden contribuir a buscar soluciones a los problemas de la comunidad.

Al interpretar estos datos es bueno tener en cuenta que las opiniones de los encuestados, especialmente en lo que se refiere a participación, pueden "estar basadas en ideales en vez de situaciones reales, ideales que pueden ser producto o no de sus propias impresiones. Aún más –especialmente en el caso de los adultos–, debido a que la democracia y el respeto por los derechos humanos son cuestión de orgullo nacional en Costa Rica, es posible que la persona entrevistada no quisiera expresar una creencia contraria..." (UNICEF-Costa Rica, 1998:6).

## ¿CÓMO BUSCA UNICEF APOYAR LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA PARTICIPACIÓN DE LOS NIÑOS, LAS NIÑAS Y LOS ADOLESCENTES?

1999 marca un año de grandes retos y nuevas experiencias para el Programa de Comunicación y Movilización Social de UNICEF. Luego de varios esfuerzos, institucionalmente se da la coyuntura que permite que UNICEF cristalice una de las ideas que venía gestando desde hace tiempo: Contar con una contraparte que asumiera el reto de:

*a) crear una política nacional de promoción de los derechos centrada en la niñez y juventud y b) generar acciones que le permita a los niños y jóvenes organizarse, expresarse y participar.*

El mandato principal del Ministerio de Cultura, Juventud y Deporte (MCJD) establece que su trabajo debe estar dirigido a la niñez y la juventud; esto, sumado a su amplia experiencia en la cultura, la recreación y el deporte, lo convierten en el aliado ideal del Programa de Comunicación y Movilización Social para promover el cambio de conocimientos, actitudes y prácti-

cas y fortalecer el desarrollo de una cultura de respeto a los derechos de la niñez.

El proceso de trabajo con el MCJD partió de una premisa básica: si lo que se quiere es llevar el Código de la Niñez y la Adolescencia a sus beneficiarios directos, es decir, a los ciudadanos de menor edad, hay que hacerlo en su lenguaje y con sus códigos. Desde esta perspectiva, el arte y el deporte se convirtieron en los instrumentos idóneos no solo para promover el Código, sino también para estimular a los niños y jóvenes a que participen y se expresen, en la forma en que ellos y ellas mejor saben hacerlo.

Ana Mercedes Brealey sintetiza muy bien los puntos esenciales que componen y respaldan conceptualmente el trabajo que UNICEF y las entidades del MCJD están realizando; por ello, no es necesario ahondar en este punto. Sin embargo, sí es importante destacar un aspecto del Plan de Acción que, por un lado, lo hace diferente y, por otro, le ayuda al lector a vislumbrar el nuevo enfoque que adquiere la cooperación de UNICEF: El carácter central y el protagonismo de la niñez y la juventud.

Los niños, niñas y adolescentes, especialmente los que viven en zonas alejadas, son los verdaderos protagonistas y beneficiarios de todas las actividades que integran el Plan de Comunicación. Aquí sólo se mencionarán algunas:

**Talleres de teatro, danza, cine y recreación:** dirigidos a las comunidades de Puriscal, Pérez Zeledón y San José, tienen como fin no sólo darle a los niños y jóvenes herramientas con las que puedan abrirse nuevas opciones para la expresión y entretención, sino también, para que fortalezcan su proceso de autoconstrucción como personas. Asimismo, con las técnicas aprendidas, ellos mismos podrán construir mensajes para promover los derechos desde su perspectiva y de acuerdo con la realidad de su comunidad.

**Red de adolescencia:** Los adolescentes que forman parte de esta red se han planteado como meta principal el crear formas alternativas para promover la participación de los adolescentes costarricenses en torno a los temas que les interesan. Así, los adolescentes se convertirán en gestores y beneficiarios de su proyecto y protagonistas de los éxitos y lecciones aprendidas.

Es importante indicar que esto irá acompañado de un proceso de reflexión para determinar el rumbo que tomará la participación de los adolescentes. Esto significa que, en aras de la sostenibilidad del proyecto, se deberá dar respuesta a una serie de inquietudes, como, por ejemplo: ¿Qué vínculo tendrán las acciones impulsadas por los muchachos y muchachas con la institucionalidad que el país ha creado y con otros progra-

mas dirigidos a los adolescentes? ¿Cómo se puede evitar que los adolescentes asuman responsabilidades que le competen al Estado y a los adultos? ¿Cómo se puede promover la exigibilidad de sus derechos sin que eso sea responsabilidad de los adolescentes? ¿Cómo se puede fortalecer su participación en las juntas locales de protección? ¿Cómo puede asegurarse la gente joven que sus iniciativas partan de un enfoque de derechos? ¿Cuál será el papel de los adultos en este proceso? ¿Cómo se obtendrán los recursos para garantizar la sostenibilidad de la red?

#### Red de jóvenes comunicadores del MNJ:

El trabajo que realicen los miembros de la red de adolescencia se verá fortalecido y respaldado por el trabajo que realiza la red de jóvenes comunicadores del Movimiento Nacional de Juventudes. Acá los muchachos y muchachas encontrarán un espacio y una tribuna para crear y compartir con los adultos sus inquietudes y experiencias.

#### Programa televisivo de y para jóvenes:

Varios países, entre ellos Colombia, han encontrado en la realización de programas de televisión un mecanismo para atraer la atención de los adolescentes y para canalizar su creatividad y su participación. Actualmente, en Costa Rica no existe un espacio en los medios de comunicación pensado por y para los jóvenes. Con el apoyo de Canal 13, se busca que los adolescentes costarricenses sean los creadores y diseñadores de un programa de televisión cuya estructura y contenido refleje y recoja su realidad y su visión de mundo. El reto para este año, será crear la red de muchachos y muchachas sobre la que se sustentará esta iniciativa y capacitarlos en las técnicas necesarias para producir el programa. Al final del año, se espera contar con un programa piloto que pueda ser ofrecido a la cooperación internacional y al sector privado del país.

#### Campaña de comunicación masiva sobre los derechos de la niñez y la adolescencia:

Hace dos años, UNICEF-Costa Rica puso al aire su primera campaña en radio y televisión sobre los derechos de la niñez y adolescencia, la cual estuvo dirigida a dos públicos principales: padres de familia y adolescentes. Si bien la campaña tuvo muy buena aceptación en los medios, la evaluación concluyó que los adolescentes, especialmente los de 15 a 17, no se sentían identificados con los mensajes, ya que desde su perspectiva, fueron realizados por adultos que no sabían nada de los adolescentes. Su apreciación no estaba alejada de la realidad, ya que, abrumados por el adultocentrismo, quienes estuvimos involucrados en el proceso ignoramos la participación y la opinión de los jóvenes. Por ello, la segunda campaña contará desde el inicio con su participación; serán los muchachos y muchachas quienes a partir del resultado de investigaciones y de su realidad definirán los mensajes, escribirán los guiones y supervisarán la producción de la campaña. De esta

forma, el proceso será doblemente beneficioso; primero, porque los adolescentes aprenderán de este proceso técnicas valiosas para su propio proceso organizativo y segundo, porque este programa servirá para experimentar y ojalá encontrar nuevos mensajes y códigos que realmente logren llegar a la mente y a la vida de los adolescentes.

**Giras nacionales de teatro:** Como complemento a la campaña, se ha programado la presentación de las obras de teatro "Iguales" y "Gente como yo", en 100 escuelas del país; estas dos obras han sido preparadas por el Taller Nacional de Teatro y la Fundación Paniamor, para compartir en forma interactiva con los niños y niñas los contenidos esenciales del Código de la Niñez. Cerca de 60 mil niños y niñas recibirán información sobre el Código por este creativo medio.

**Festival de la Niñez y la Juventud:** Este año se organizará el Primer Festival de la Niñez y la Juventud, que tiene como propósitos, dar a conocer el Código de la Niñez y Adolescencia y proporcionar un espacio a los niños, niñas y jóvenes para que expongan su talento y se conviertan en noticia por las cosas positivas que hacen. La meta es que el Festival llegue a ser parte de las tradiciones del país y se realice año con año.

**Festival de cine para la niñez:** Con el apoyo del Centro Nacional de Cine y otras entidades públicas y privadas este año se organizará este Primer Festival de Cine para Niños y Niñas. El objetivo esencial de esta iniciativa es que los niños y niñas, especialmente los de menos recursos, puedan disfrutar de un cine de calidad hecho desde y para la niñez. Por medio del Festival se busca demostrar que se pueden hacer realidad los derechos de los niños y niñas a recibir información "que promueva su bienestar social, espiritual y emocional, así como su salud física y mental" (Artículo 20, Código de la Niñez de Costa Rica). Aquí, el reto también es convertir el Festival en una tradición del país.



## PARA LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

Todas las actividades mencionadas se enmarcan dentro de lo que se ha definido en el Plan como una Política de Comunicación; esta política tiene como fin: a) sistematizar las experiencias y lecciones aprendidas acumuladas por el país en la promoción de derechos por medio de la cultura, el arte y el deporte; y b) orientar conceptual y prácticamente el trabajo que UNICEF y el Ministerio de Cultura seguirán desarrollando en los años siguientes. Esta política será pues el producto que sistematice y resuma parte del trabajo de esta primera prueba del Plan.

En síntesis, este primer gran experimento que se lleva a cabo de la mano con el Ministerio de Cultura, Juventud y Deporte, tiene como origen y fin la participación de los niños, niñas y adolescentes, ya que sólo por medio de su participación podrán, en primer lugar, desarrollar las habilidades de reflexión crítica y comparación de perspectivas que les son esenciales para su autodeterminación como individuos; segundo, participar desde el inicio en proyectos y programas que los afectan; y, finalmente, lograr la transformación de espacios rígidos como la escuela y la familia, dándonos la oportunidad como Estado, sociedad e individuos, de concretar el Interés Superior del Niño consagrado en la Convención (TACRO, Hart).

En lo personal, creo que lo más importante de este Plan de Acción con el Ministerio, es que tratará de restituir a los niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza dos derechos que por diversas circunstancias se les han negado: El derecho a recrearse y a tener las oportunidades necesarias que les ayuden a soñar y construir el tipo de sociedad que quieren para el futuro y el tipo de adultos y padres que desean ser.

## BIBLIOGRAFIA

DNI. *Educando para la vida: Sondeo de opinión a padres y madres*. San José, Costa Rica, 1997.

Fairbank, Maslin, Maullin & Associates. *Tuned in or Turned Out? American's children speak out on the news*. 1994.

Hart, Roger A. *La participación de los niños: de la participación simbólica a la participación auténtica*. Santa Fé de Bogotá, Colombia, UNICEF-TACRO, 1993.

Pérez Yglesias, María. *La comunicación y los derechos del niño en Costa Rica*. Documento de consultoría para UNICEF-Costa Rica, 1995.

Prieto, Daniel; Cortés, Carlos y Silva, Evelyn. *La infancia es el destino*. Notas sobre la niñez y la Comunicación. San José, RNTC, 1992.

Prieto, Daniel; Cortés, Carlos. *El Interlocutor ausente: Notas y recomendaciones sobre investigación de expectativas de comunicación y validación de mensajes en torno a la infancia*. San José, Costa Rica, octubre de 1990.

PNUD. *Barómetro de los jóvenes: Encuesta de opinión pública*. San José, Costa Rica, 1998.

Rojas, Alejandro y Pacheco, Gabriela. *Informe: Legislación educativa: un enfoque desde los derechos y garantías fundamentales de los adolescentes*. UNICEF, San José, Costa Rica, mayo de 1999.

UNICEF-Costa Rica. *Código de la Niñez y Adolescencia*. San José, Costa Rica, 1998.

UNICEF-Costa Rica. *La percepción de los adultos costarricenses sobre los derechos de la niñez y adolescencia*. Serie Monitoreo y Evaluación #7. San José, Costa Rica, 1998.

UNICEF- Costa Rica. *Evaluación de la Campaña por los derechos de la niñez y adolescencia*. San José, Costa Rica, 1998.

UNICEF-Costa Rica y Universidad de Costa Rica. *Análisis Situacional de los derechos de las niñas y las adolescentes en Costa Rica*. San José, Costa Rica, 1999.

UNICEF/TACRO. *Derecho a la participación de niñas, niños y adolescentes en América Latina: hacia una estructuración conceptual*. Mayo 14 de 1998.

UNICEF-Universidad de Costa Rica. *Vida cotidiana y derechos humanos*. Las voces de los niños, niñas y adolescentes. Informe de Investigación. San José, Costa Rica, 1999.

# Los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica

Adriana Hidalgo  
Alejandro Rojas<sup>13</sup>

Este artículo tiene como objetivo contribuir al proceso de monitoreo y evaluación del Programa de Cooperación UNICEF-Costa Rica 1997-2001, facilitando la labor de sistematización y análisis de los compromisos, las acciones y los desafíos para implementar un enfoque de derechos en el país, y del aporte de UNICEF en estas tareas.

Son muchos los compromisos adquiridos con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, en adelante la Convención, y muchas las acciones realizadas para procurar su efectividad. Los retos se perfilan desde las más variadas áreas del desenvolvimiento de la niñez y la adolescencia. Resulta ambicioso tratar cada uno de ellos con la debida profundidad; de allí que este estudio se centre en el aspecto normativo –del que se desprenden análisis necesarios e inevitables que trascienden ese campo– con el fin de evitar una rígida fragmentación disciplinaria.

## Antecedentes

Las conquistas recientes más relevantes obtenidas en el campo de los derechos de la niñez y la adolescencia, refieren a la Convención. Con ella concluye un proceso iniciado años atrás, con la Declaración de Ginebra de 1924 y la Declaración de los Derechos del Niño del año 1959, e inicia un nuevo movimiento mundial que proclama y difunde una nueva concepción social acerca de esta población.

Al lado de estos instrumentos han ido surgiendo otros que complementan y desarrollan sus postulados, tales como las Reglas de Beijing, las Directrices de Riad, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para los Jóvenes Privados de Libertad, el Convenio 138 de la OIT, la Declaración sobre los Principios Sociales y Jurídicos relativos a la Protección y al Bienestar de los Niños, la Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado, la Recomendación No. 146 de la OIT, la Carta de la Unesco sobre la educación para todos, amén de las correspondientes convenciones bilaterales y multilaterales. Estos son algunos de los numerosos instrumentos que alimentan el Derecho Internacional de Menores y la Doctrina de la Protección Integral.



La Convención ocupa un lugar preponderante en este conglomerado normativo. Lugar especial, porque reúne en un solo instrumento, derechos fundamentales de distinta naturaleza, incorpora principios y derechos reconocidos en otras declaraciones y los reviste de un carácter vinculante.

Estos acuerdos de la comunidad internacional cobran vigencia al interior de los Estados Partes y se traducen, en gran parte, en la producción de las llamadas leyes de segunda generación. En Costa Rica la Convención ha originado un gran número de este tipo de leyes, como parte de una labor de ajuste de la normativa nacional a sus postulados.

La promulgación de estas leyes atiende al mandato del artículo 4 de la Convención, de adoptar las medidas administrativas, legislativas y de otra índole, para dar efectividad a los derechos consagrados en ella. Este proceso de adecuación todavía hoy se mantiene dinámico y trasciende el mero cumplimiento de un mandato: es fruto de una redefinición social y política interna acerca de la niñez y la adolescencia, generada e impulsada a partir de la ratificación de la Convención.

13. Voluntaria Nacional de las Naciones Unidas y Defensor Público Penal Juvenil, respectivamente.

## Compromisos adquiridos

Con la ratificación de la Convención los compromisos adquiridos son muchos. Cada uno de los artículos constituye un compromiso que debe ser atendido en forma inmediata, si las estructuras administrativas y la normativa lo permiten; o bien, en forma mediata, si su efectividad está supeditada a la promulgación de leyes. Sin embargo, en el artículo 4 y en el 42, se establecen quizás los compromisos de mayor envergadura y que permean a los demás: la adecuación del derecho interno a la Convención y su difusión hacia la población menor de edad y adulta.

El primero de esos compromisos implica la necesidad de proteger, mediante leyes internas, todos los derechos que la Convención regula, tratando de superar así la tradicional debilidad vinculante de la legislación internacional<sup>13</sup>. El segundo, por su parte, implica comprender que el respeto de las reformas legales internas depende, en mucho, del real cambio de concepción o de paradigma que, con respecto a la percepción de los niños, niñas y adolescentes, se logre al interior de la sociedad misma. De ahí que ambos compromisos resulten ser complementarios, siendo ficticia la reforma que abarque uno sin el otro.

Lo mismo puede afirmarse acerca de los compromisos adquiridos con la promulgación del Código de la Niñez y la Adolescencia (1998), considerado una de las más importantes leyes de segunda generación que se han producido en el país. Cada norma implica un compromiso de reconocimiento y ejecución, pero en términos generales se trata de que el Estado propicie las condiciones para que los derechos allí contenidos puedan ser ejercidos y exigidos. Para ello es preciso que sus destinatarios y destinatarias, y la sociedad como un todo, los conozca y los haga suyos.

De esta forma, la adecuación del aparato administrativo y judicial para que los mecanismos de exigibilidad de los derechos y los sistemas de protección nacionales o locales puedan operar, así como el dar a conocer estos derechos y estos mecanismos, constituyen dos compromisos prioritarios.

Por su parte, con la promulgación de la Ley Penal Juvenil (1996), considerada de vital importancia por abandonarse con ella la doctrina de la situación irregular, se buscó responsabilizar penalmente a las personas menores de edad, reconociéndoles las garantías procesales clásicas y otras especiales a teniendo a su condición de personas en desarrollo; la búsqueda de la reinserción social del menor infractor constituye uno de sus ejes, favorecida por la previsión de sanciones alternativas a la privación de libertad.

Por tratarse de un derecho especial –al ser sus destinatarios menores de edad– era necesario crear una jurisdicción especializada y formar un personal –jueces, defensores, fiscales, policías– también especializado. Estos son dos compromisos que se adquirieron al promulgarla.

## Acciones

¿Hasta dónde hemos llegado en el cumplimiento de estos compromisos? Para ello ha sido necesario desplegar una gran actividad legislativa, ya sea porque el derecho existente no se ocupaba de algunas disposiciones de la Convención, o bien porque las transgredía y por lo tanto debía ser reformado, derogado o adicionado.

Si bien el periodo por evaluar comprende el periodo 1997-1999, para efectos ilustrativos es importante enunciar algunos textos normativos promulgados con anterioridad.

En el año 1995 se ratificaron dos importantes instrumentos: la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, y el Convenio relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional. Se introdujeron reformas al Código de Familia, en materia de adopción y declaratoria de abandono; y a la Ley de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, en lo referente a la continuación del contrato de alquiler, en caso de divorcio, separación judicial, abandono de hogar del arrendatario y otros supuestos.

En el año 1996 se promulgó la Ley contra la Violencia Doméstica, que cobija también a las personas menores de edad; la Ley de Justicia Penal Juvenil, una nueva Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia y la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas Discapacitadas. Se reformaron algunos artículos del Código de Familia referidos al ejercicio de la patria potestad, a la prestación alimentaria y al nombramiento de tutor mediante testamento.

En el periodo 1997-1999, la producción legislativa continuó y se ha mantenido dinámica hasta la fecha. Interesa destacar, para el año 1997, la promulgación de dos textos legales: la Ley de Pensiones Alimentarias, que introduce la defensa pública para quienes, por carecer de recursos, no puedan hacer valer sus derechos, y una ley para dotar de tarjeta de identidad a los costarricenses de uno u otro sexo, mayores de doce años y menores de dieciocho.

13. No obstante, en la actualidad se reconoce a la Convención como un instrumento legal internacional que es operativo por sí mismo. Situación que no excluye la responsabilidad de los países signatarios, como Costa Rica, de, según se ha dicho, adecuar su legislación interna.

Se dictó también en ese año el Reglamento del Consejo Nacional de Adopciones, y de los Consejos Regionales de Adopción y de Reubicación de Personas Menores de Edad. Se introdujeron reformas al Código de Familia en materia probatoria y con relación al recurso de casación.

En el año 1998 entran en vigencia otros textos, como la Ley de Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social, la Ley General de Protección a la Madre Adolescente, el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) y la Ley General sobre el VIH-SIDA. Se dictó el Reglamento sobre la elección popular de los integrantes de las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia, y el Reglamento de Control de Espectáculos Públicos. Se aprobó también la Adhesión al Convenio sobre Aspectos Civiles de la Sustracción de Menores y se publicó un decreto que designa cuál es en Costa Rica la autoridad central a la que se refiere ese Convenio.

Si se analiza el contenido de estas leyes y reglamentos desde el punto de vista de su correlación con las disposiciones de la Convención, es fácil constatar que todas encuentran un referente en esta última y que en muchos casos trascienden sus mandatos, pues la Convención constituye tan solo un marco básico de protección y regulación.

## Desafíos

La producción legislativa ha sido cuantiosa. Se ha adecuado a los instrumentos internacionales y los ha trascendido, como debe ser. Sin embargo, la sola existencia de la ley no garantiza su efectividad. En este sentido, cabe destacar algunos desafíos que resulta prioritario superar, para garantizar la plena efectividad de la normativa promulgada, o bien, para alcanzar un nivel mucho mayor de realización.

El CNA, dentro de los derechos de la personalidad, prevé la tarjeta de identidad para las personas menores de edad. Con este fin se promulgó una ley cuyo fin es dotar del mismo a esta población, pero se circunscribe a las personas mayores de doce años y menores de dieciocho (adolescentes), dejando fuera a la niñez. Por motivos presupuestarios, a pesar de que apareció publicada en el Diario Oficial hace casi dos años, no ha sido posible ejecutarla.

Se dictó una ley de Resolución Alternativa de Conflictos; a su vez, el CNA prevé la creación de centros de mediación y crea la figura de los Comités Tutelares, que además de ser instancias locales encargadas de velar por el respeto a estos derechos, les atribuye la función de mediadores. Hasta el momento estos centros de mediación no han proliferado, se requiere un impulso más agresivo para inducir a instituciones públicas y privadas a organizarlos. A su vez, los Comités Tutelares re-



quieran de una ardua preparación para fungir como tales. En la mayor parte de los casos están integrados por personas que desconocen cuáles son y cómo operan las garantías procesales mínimas con las que debe contar toda persona que se someta a un proceso como este. La capacitación en mediación debe cumplir con el objetivo de dotar a las comunidades de la capacidad para crear y poner en marcha verdaderas instancias mediadoras. En este sentido, UNICEF iniciará la ejecución de un proyecto dirigido a la preparación de los Comités Tutelares durante la segunda mitad de este año.

Dentro del ámbito laboral, a las municipalidades les corresponde levantar un censo anual de los menores de uno u otro sexo que trabajan por cuenta propia dentro de su jurisdicción, de acuerdo con el artículo 96 del CNA. Esta también es una tarea pendiente, que permitiría a su vez activar otras disposiciones del mismo Código, relativas al apoyo estatal a las familias o al menor de edad, para procurar que este último se reinserte en el sistema educativo si es que está fuera, y pueda dejar de laborar.

En el campo de la educación, existen muchas tareas pendientes en el plano de la divulgación de los derechos de los educandos. Las garantías procesales dentro de los procedimientos disciplinarios son poco conocidas y por tanto no son aplicadas a los casos concretos. Además de la atención al fenómeno de la deserción y la repitencia, es preciso diseñar políticas y estrategias para atraer a la población desescolarizada, la cual ha sido dejada de lado quizás por la ausencia de infraestructura, de recursos humanos y materiales, lo que ni siquiera permite dar abasto a la población escolarizada. En este sentido, conviene determinar con claridad cuáles son las obligaciones que, legal y constitucionalmente, corresponde cumplir a las diferentes instituciones participantes dentro del sistema educativo.

Igualmente, resulta importante llegar a unificar la legislación educativa, la cual se encuentra inconvenientemente difundida en una gran cantidad de instrumentos legales, que, además, son reformados con facilidad y frecuencia. Situación ésta que provoca gran inestabilidad, inseguridad y desinformación.

En materia de divulgación de derechos –el paso previo para ejercitarlos es su conocimiento y apropiación–, UNICEF ha iniciado diferentes proyectos que permitirían a la población en general conocerlos. Para ello se pretende utilizar como medio las actividades recreativas, culturales y deportivas, la elaboración de manuales donde se sintetiza y traduce en términos más sencillos el contenido del CNA, dirigido a niños, niñas y adolescentes, a las instituciones, y a la comunidad en general. Se trata por lo demás, de una necesidad que ha sido manifestada en muchos sectores (instituciones, comunidades, etc.). El reto más bien consiste en la pronta realización de esos proyectos y en la efectividad de sus resultados.

Aún resta mucho por hacer para validar los derechos a la recreación, cultura y deportes en los estratos más bajos de la sociedad. Mientras los niños y las niñas estén cumpliendo funciones de adultos, es poco probable que tengan la oportunidad de conocer, asimilar y ejercer sus derechos. La ausencia de infraestructura adecuada, el abandono en que se haya sumida la existente, la desigualdad para su acceso y la concentración en ciertos lugares, son factores que deben ser revisados y superados, con la plena articulación de esfuerzos de la organización comunal, de sus niños y niñas, de sus adolescentes, de los municipios y de las instituciones públicas y privadas.

En cuanto al acceso a la justicia, el conocimiento de los diferentes mecanismos para hacer valer los derechos y el cómo acceder a estos, constituyen dos compromisos de aprendizaje que deben garantizarse a la ciudadanía en general. Para cumplir a cabalidad con el artículo 42 de la Convención, que compromete a los Estados Partes a dar a conocer su contenido a menores de edad y adultos, se requiere de políticas más agresivas de difusión. No basta con poder identificar los derechos, correlativamente se requiere saber cómo exigirlos y defenderlos, puesto que de ello depende, en gran medida, su protección o vulneración.

La dotación de mayores recursos para la aplicación y fiscalización del cumplimiento de las sanciones alternativas a la de privación de libertad, constituye aún una demanda insatisfecha, así como el establecimiento de órganos especializados encargados de la materia penal juvenil, principalmente jurisdiccionales (jueces o juzgados), en lugares fuera de la provincia de San José, lo que no se ha considerado necesario debido al poco volumen de trabajo que generan estos asuntos.



De la misma forma, también ha hecho falta en la implementación de la Ley de Justicia Penal Juvenil, una mayor divulgación no sólo en la población adolescente sino también en la población adulta. Información que resulta fundamental, según se ha dicho, para el respeto, comprensión y participación activa de la comunidad en la implementación de esa ley. En este último sentido, debe entenderse como indispensable la participación de la comunidad y sociedad civil en la ejecución de las sanciones no privativas de libertad, sobre todo si se comprende que con ellas se pretende, precisamente, reinsertar al adolescente en su familia y comunidad.<sup>15</sup>

## Conclusiones

Si tanto en la Convención como el CNA se promueve un mayor protagonismo de la familia, la comunidad y en especial de sus destinatarios, el presupuesto inevitable es que cada uno de estos agentes conozca sus responsabilidades y sea capaz de determinar cuáles son los derechos de la niñez y la adolescencia. Sin conocimiento no hay ejercicio ni exigibilidad.

Es preciso educar a la población, a las instituciones, al sector privado, a la familia y a la comunidad, para formar mujeres y hombres conocedores y respetuosos de sus derechos, en un ambiente mucho más democrático y participativo en el que la toma de decisiones sea compartida con la comunidad y, sobre todo, con los niños, niñas y adolescentes, generalmente marginados del ejercicio de esta parte de la ciudadanía. Este es el mayor desafío y la meta más importante, junto con una incesante labor de adecuación e implementación de las disposiciones de la Convención al derecho interno, procesos ambos insoslayables y que no pueden detenerse.

Es decir, puede concluirse indicando que el cambio de paradigma es amplio y complejo, con muchos inconvenientes en el camino, de lo cual debe entenderse que con la reforma legislativa se dio sólo un primer paso y que, tal vez, la parte más difícil apenas se está iniciando, sea el paso del papel a los hechos, de la adecuación a su implementación.

15. En este sentido, artículo 133 de la Ley de Justicia Penal Juvenil.

# El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia

**Marlene Gómez**<sup>16</sup>

Con el nacimiento a la vida jurídica del Código de la Niñez y la Adolescencia, en fecha 6 de febrero de 1998, se establecen las obligaciones de carácter jurídico que tiene el Estado de trabajar de manera articulada, procurando evitar infracciones a los Derechos Humanos.

En nuestro país, se establece en el Título IV, Capítulo I del Código de maras, la creación del Sistema Nacional de Protección Integral, el cual está formado por el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, las organizaciones de la sociedad civil, instituciones gubernamentales, las Juntas de Protección y los Comités Tutelares de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

El Consejo está integrado por un representante de cada uno de los siguientes ministerios: Educación Pública; Salud; Cultura, Juventud y Deportes; Trabajo; Justicia y Gracia; Seguridad y Planificación. También por representantes de instituciones autónomas como el Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Instituto Nacional de Aprendizaje. Así mismo, por un representante del sector formado por asociaciones, fundaciones y organismos no gubernamentales y por un representante de las cámaras empresariales.

Los miembros del Consejo son nombrados por el Presidente de la República, por lo que cada año se elige entre sus miembros al Presidente y Vicepresidente, los cuales pueden ser reelegidos en sus cargos por un periodo igual.

Durante este año, la presidencia del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, recayó en la suscrita, como Presidenta Ejecutiva del Patronato Nacional de la Infancia, por lo que nos corresponde dictar las políticas nacionales en materia de niñez. De lo anterior se desprende que el Consejo Nacional está conformado por el más alto nivel de decisión política.

Como puede observarse con esta breve reseña, en cuanto a la integración, nombramientos de sus miembros y la organización interna del Consejo, se detecta la importancia que tienen para el Gobierno de la República los niños, las niñas y los adolescentes de nuestro país, ya que involucra a todas las instituciones gubernamentales que en el campo de sus competencias deben velar por el respeto a los derechos de las personas menores de edad como sujetos de derecho; es decir, el cum-

plimiento de los derechos de las personas menores de edad –los cuales se encuentran consagrados en el Código de la Niñez y la Adolescencia–, no es de competencia de una sola institución, sino de todas las instituciones de gobierno, de las organizaciones no gubernamentales y en general de toda la comunidad, ya que los niños, niñas y adolescentes en nuestro país, son de todos, y le corresponde al Patronato Nacional de la Infancia, como ente rector en materia de niñez y adolescencia, proteger y defender los derechos de las personas menores de edad y fiscalizar que se respeten. Lo anterior sólo será posible en la medida que se dé un cambio de cultura a nivel nacional, y que la comunidad e instituciones tomen conciencia de que existe una nueva legislación en el ámbito de la autonomía de derechos de las personas menores de edad.

También es importante indicar que se ha formado una Comisión Especial para el Desarrollo de la Propuesta de Construcción de una Agenda Nacional para la Niñez y la Adolescencia, nombrada para ese efecto por el Consejo Nacional, la cual ha venido trabajando en una propuesta de organización del trabajo.

La Agenda Nacional implica la elaboración de una serie de objetivos, etapas, mecanismos de seguimiento, a fin de lograr que se cumpla con todos los compromisos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y la Adolescencia, y así fortalecer el Sistema Nacional de Protección.

Es importante rescatar del documento de trabajo preparado a solicitud de la Secretaría Técnica del Consejo de la Niñez y la Adolescencia, elaborado por la señora Ana Mercedes Brealey, lo siguiente: "...un primer paso para construir una plataforma nacional para el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia, debe ser el compartir con toda la sociedad costarricense los contenidos esenciales, los principios y las características de la Convención, para contribuir a crear las condiciones que permitan garantizar el ejercicio de los derechos de los que son titulares la niñez y la adolescencia."

Tarea en la que de manera muy especial se ha venido contando con la asistencia técnica y el apoyo de UNICEF, mediante una serie de publicaciones que han permitido ir creando conciencia sobre la necesidad de hacer un seguimiento para el cumplimiento no sólo de las metas, sino de la corresponsabilidad y complementariedad entre el gobierno central, gobiernos locales y la sociedad civil, en todo lo que se refiere a esta trascendental problemática.

16. Presidenta Ejecutiva del Patronato Nacional de la Infancia y Presidenta del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

# El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia:

## un Instrumento para la Generación de Políticas de Estado

Alfredo Mora <sup>17</sup>

### Costa Rica y su marco jurídico para el trabajo con la niñez y la adolescencia

Definitivamente la década de los noventa representa un gran paso en la historia jurídica nacional en materia de la niñez y la adolescencia. Desde haber suscrito la Convención de los Derechos del Niño hasta contar con un Código de la Niñez y la Adolescencia, pasando por temas tan importantes como la nueva Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, o la Ley de Justicia Penal Juvenil, son ejemplos elocuentes.

Para los que no somos juristas, el anterior esfuerzo se nos asemeja a la necesaria construcción de un marco para el trabajo, que poco a poco se va acomodando, aprehendiendo por todos los actores, y que podría facilitar las condiciones básicas para la generación de políticas públicas adecuadas en el campo de esta población. Sin embargo, también entendemos que –por sí mismo–, este marco jurídico no garantiza que el trabajo se haga.

Para las organizaciones que trabajamos desde la opción privada de defensa y de atención de la población menor de edad, y desde el mismo sector público también, este marco nos permite acciones de diversa índole, unas más creativas, otras más planificadas. Pero de nuevo, no nos resuelve (ni pretendió hacerlo) la selección de estrategias específicas ni nos ahorra los esfuerzos colectivos e individuales que tendremos que invertir, en un tiempo dado, para lograr lo que nos hemos propuesto.

Lo importante es que el marco jurídico que está por terminarse de construir –no obstante lo valioso, completo o técnicamente bien construido que esté quedando–, de cara al presente y al futuro entendemos que no es suficiente para garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia. Debemos ir más allá, con la construcción de una agenda de trabajo que nos provea de un plan para la próxima década (2000-2010), que reúna los esfuerzos nacionales y nos concentre en objetivos y metas prioritarias para cumplirle sus derechos a la población menor de edad, y poner en marcha un efectivo sistema nacional de protección como lo exige el Código.

Paralelamente a la evolución de este marco jurídico, se están dando procesos nacionales muy importantes, como una reforma del Estado que le cambia su papel como actor en este tema, impulsada por ambos partidos mayoritarios, y en donde se establece como norte la reducción de la influencia del mismo en la ejecución de programas sociales de protección. Este entorno no podemos obviarlo porque en su nuevo papel, el Estado está experimentando cómo podrá desde esa posición, propiciar el cumplimiento de los derechos.

Por otro lado, la sociedad civil no ha desarrollado una personalidad que nos permita mantener una sólida posición ante los procesos de cambio que estamos viviendo. Apenas nos estamos encontrando a nosotros mismos en el nuevo escenario. El reto será, de ahora en adelante, no sólo ser protagonistas, sino que necesariamente formar parte de los escritores de los guiones para las próximas décadas.



17. Presidente de la Unión de Instituciones Privadas de Atención a la Niñez (UNIPRIM) y miembro del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA).

## Las funciones del CaNNA

Debemos destacar que, entre los nuevos instrumentos para el trabajo frente a la situación de la niñez y la adolescencia, la creación del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia viene a fortalecer la visión de conjunto necesaria para atender integralmente las necesidades.

El Consejo fue creado con una serie de funciones explícitas siendo las más importantes la generación de políticas públicas, la definición y asignación de responsabilidades públicas y privadas en el cumplimiento del Código y la coordinación de acciones.

Como Consejo, son muchos los temas y las acciones a emprender, por lo que algunas veces se hace difícil distinguir lo urgente y lo importante. Esto es especialmente cierto por lo complejo de la problemática y por la multiplicidad de circunstancias y temas, lo que nos podría desviar de los asuntos fundamentales.

Es por eso que es muy importante compartir con la comunidad nacional e internacional, la fuerza con que el mismo Consejo ha asumido una nueva función que, a pesar de su relevancia, en el Código sólo aparece implícita pero no textualmente. Esta función es la de fijar una dirección, un rumbo que apunte hacia el cumplimiento de los derechos de las personas menores de edad por medio de un plan de largo plazo, provisto de claros objetivos y metas y dotado de adecuados instrumentos de monitoreo y estrategias de ejecución.

Debemos, sin lugar a dudas, declarar que el aporte más significativo de este esfuerzo, es que el país puede contar con una atención nacional focalizada en buscar y encontrar el modo de dar efectividad a los derechos de la población menor de edad.

Cabe señalar como hecho histórico de mucha relevancia, que la propuesta de iniciar este proceso surgió de la sociedad civil y encontró un fuerte apoyo por parte de las autoridades gubernamentales.

## Condiciones para una exitosa construcción y cumplimiento de un Plan para la niñez y la adolescencia

Los representantes de la sociedad civil somos conscientes de lo complejo y arduo que será el camino hasta encontrar los espacios para aprobar como país un plan decenal. Sin embargo, sabemos también que el más noble propósito para poner muchas posiciones de acuerdo en un país, es lograr el bienestar de su niñez y adolescencia. En definitiva, es un asunto de conciencia y sabiduría que reflejará el nivel de madurez democrática del país.

Damos por un hecho el concurso y aportes de muchos sectores, primero porque es de su propio interés hacerlo; y segundo, porque la sociedad civil puede ejercer una adecuada presión para propiciar espacios de reflexión y encuentros entre posiciones diferentes, y hasta exigir acuerdos en estos temas.

Pero aún, dando por sentado que logremos convencer al país, todavía tenemos un grupo de retos que enfrentar para los próximos meses. Sería muy importante incluir ciertos factores fundamentales para lograr el éxito del proceso. Entre ellos podemos destacar los siguientes, sólo con el fin de mencionarlos, sin pretender analizarlos y menos resolverlos:

- Sin lugar a dudas uno de los factores más retadores y de mayor importancia para el proceso formativo que conlleva la construcción de esta agenda de trabajo para la niñez y adolescencia, es la mayor y más amplia participación posible de sectores y actores, y en especial de niños y adolescentes.
- Una concertación entre los partidos políticos que nos garantice que sus propias agendas para la primera década del nuevo siglo respetarán la voluntad nacional en las prioridades y metas que se definirán para la niñez y adolescencia.
- Basados en la propuesta del propio Código, debemos asignar a cada derecho y sus metas el grupo de actores responsables.
- El establecimiento de indicadores de éxito y la construcción de un sistema de información basado en esos indicadores, que nos permitan como país monitorear progresos y prever incumplimientos en los propósitos y metas que se acuerden.
- Debemos trabajar sobre una fuerte promoción de los derechos y de un compromiso de toda la sociedad con las metas y derechos. Un plan de trabajo de largo plazo no sustituye la necesidad de asumir efectivamente cada derecho y garantizarlo en el futuro.
- El establecimiento de programas de formación que refuercen mecanismos de exigibilidad para hacer valer los derechos y las metas y programas que favorecerán su cumplimiento.

Como país tenemos un reto determinante. Estamos ante el mejor escenario: el inicio de un siglo y el primer Consejo de la Niñez y Adolescencia que podría sugerir a sus sucesores modelos de trabajo apropiados.

Solo nos resta trabajar fuertemente para celebrar con júbilo la esperanza de ver a nuestra niñez y adolescencia gozar de un sistema que los atienda y los respete por encima de cualquier otra prioridad.

# El Derecho de Acceso a la Justicia de las Personas Menores de Edad

## Desde la Perspectiva del Derecho Constitucional

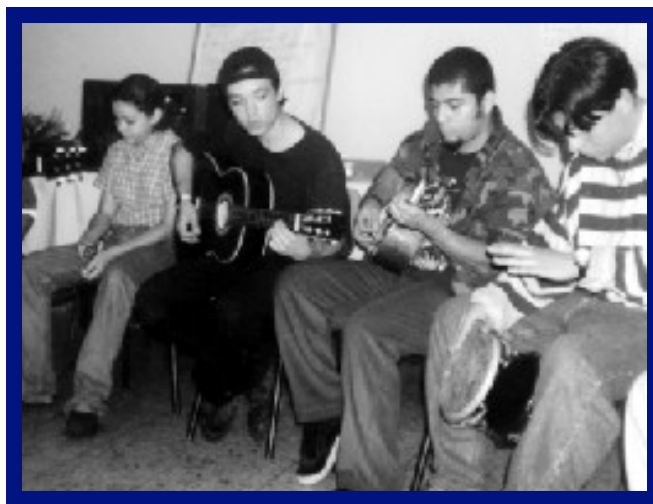
Ana Virginia Calzada Miranda <sup>18</sup>

Los derechos de las personas menores de edad por mucho tiempo permanecieron invisibilizados, no mencionados, no reconocidos por una ideología adultocéntrica. A nivel jurídico, la imagen-noción de ciudadano, como hombre, adulto productivo y que sólo a determinada edad adquiere derechos, contribuyó negativamente a consolidar la estructura que ubica a las niñas y niños como objetos del derecho, bajo la tutela de los adultos y del Estado. Frases como "los niños y los jóvenes hay que cuidarlos pues son el futuro" ilustran este pensamiento negador de los menores de edad como sujetos, para ser ubicados en la pura potencialidad, como algo inacabado.

Con las nuevas corrientes del derecho, que pusieron el tema de los derechos de las niñas y los niños en la discusión mundial, todas estas imágenes se empezaron a revisar y a cuestionar. La Convención sobre los Derechos del Niño, al ser ratificada por algunos países, entre ellos Costa Rica, pasó a integrar las normativas nacionales. Para el caso nuestro, a formar parte del bloque de constitucionalidad y por ende, con un nivel superior al de la legislación ordinaria. Estos cambios en el ordenamiento positivo han abierto espacios para la apropiación de sus derechos por parte de algunos sectores de niños y jóvenes. Por otra parte, el Estado costarricense, por medio de diferentes manifestaciones y actos, ha hecho un reconocimiento a este nuevo sujeto jurídico que es la población infanto-juvenil, así como la sociedad civil organizada y las instituciones a cargo de la niñez han hecho ajustes importantes hacia el nuevo enfoque. Todo esto denota un avance significativo a nivel nacional.

Sin embargo, la verdadera apropiación de los derechos por parte de las personas menores de edad y su correcta implementación por parte de los encargados de la niñez y los operadores jurídicos implica más que este primer nivel alcanzado.

Para exigir un derecho debe necesariamente tenerse conocimiento previo de este, seguido de su incorporación como un valor y el conocimiento instrumental para hacerlo valer en ca-



so de su transgresión. Ello significa que la población infanto-juvenil del país debe conocer los derechos sustantivos que le otorga el ordenamiento jurídico, desde el ámbito constitucional, la Convención sobre los Derechos del Niño, el Código de la Niñez y la Adolescencia, la Legislación Penal Juvenil y la normativa especial. Como vemos, esto no es cosa sencilla y mucho menos lo es el lograr que estos principios pasen a ser parte de la estructura axiológica de esa población. También se requiere que conozcan y puedan poner en práctica los mecanismos de acceso a la justicia, como lo son los procedimientos e instancias a las que pueden y deben acudir.

Esto es un proceso lento y que requiere un esfuerzo nacional en el que se involucren múltiples agentes e instituciones. Desde nuestra experiencia en la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ), hemos realizado capacitaciones a distintos sectores de niños y jóvenes, como por ejemplo, escolares de comunidades urbano-marginales del Valle Central, escuelas líderes en áreas rurales y jóvenes indígenas. Para ello, hemos utilizado una metodología participativa fundamentada en el constructivismo, lo que nos ha dado excelentes resultados y nos ha permitido involucrar a educadores, padres de familia y líderes comunitarios.

18. Magistrada de la Sala Constitucional y Presidenta de la CONAMAJ

Si bien este tipo de capacitación es muy efectiva, requiere de facilitadores especializados en educación legal popular y recursos suficientes para el trabajo con grupos pequeños.

La capacitación a las personas menores de edad sobre sus derechos, se ve limitada si no tiene eco en el entorno en que se desarrolla. Así, la familia y la escuela se convierten en otros dos puntos focales de capacitación, en los que hay que involucrar a educadores, administradores y miembros del grupo familiar. Una esfera más amplia pero de igual importancia es la comunidad: allí interesan las autoridades, los líderes, las organizaciones y las fuerzas vivas. Ahora, con la creación de la figura de los Comités Tutelares, aumenta la necesidad de capacitación específica y técnica.

El reconocimiento de los derechos lo otorga el sistema jurídico en sus distintas instancias, administrativas y judiciales, en la persona de sus funcionarios, todos quienes administramos justicia. Aunque en este campo la población es más específica y se han realizado grandes esfuerzos, persiste la necesidad de profundizar en el enfoque de derechos, sobre todo en la periferia y fuera del Valle Central. Un cambio tan importante y tan amplio en la legislación y los principios demanda una capacitación profunda y crítica, que permita desarrollar e implementar formas para aplicar la ley, a la vez que se le incorpora como parte de nuestra formación jurídica. Así, se hace necesario actuar en las esferas universitarias y de la práctica profesional.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en Costa Rica ha contribuido grandemente en las etapas dichas, ofreciendo recursos para la promoción del nuevo enfoque, y luego para la promulgación y difusión de la ley. En esta etapa UNICEF puede jugar un papel importante, promoviendo una apropiación generalizada de la legislación y el enfoque de derechos, tanto a nivel de las personas menores de edad, como de los adultos en su entorno y de los operadores y administradores de justicia. En todos los casos, utilizando una metodología participativa, que permita extraer de la legislación lo que corresponde a cada uno, desde su posición y desde sus necesidades.

Para el caso de los operadores jurídicos y administradores de justicia, consideramos fundamental promover acciones de capacitación interdisciplinarias e interinstitucionales, que permitan enriquecer el enfoque jurídico con conocimientos propios de otras ramas como la salud, el trabajo, lo social y lo psicológico y partiendo del propio quehacer de cada institución.

Consideramos que si esto se materializa en un programa, con acciones sistematizadas y cronogramadas, el efecto será aún más importante y ofrecerá la posibilidad de fortalecer un proceso evaluable y perfectible, que nos lleve a la implementación integral del cuerpo legal que hemos adoptado. UNICEF puede ser el instrumento para la articulación de estas iniciativas.



# La Ley de Justicia Penal Juvenil



Rita Maxera <sup>19</sup>

El 1º de mayo de 1997 entró en vigencia la Ley de Justicia Penal Juvenil mediante la cual se instauró en el país un sistema de responsabilidad penal para las personas adolescentes.

Un sistema de responsabilidad acorde con los principios derivados de la Convención sobre los Derechos del Niño y de los instrumentos internacionales específicos de la materia que la complementan: las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre Justicia Juvenil, las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para los menores privados de libertad y las Directrices de Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil, reconoció que los adolescentes, como sujetos de derecho con libertades y responsabilidades precisas según su etapa de desarrollo, se hacen responsables por la comisión de delitos y contravenciones tipificadas en el Código Penal, mediante una normativa específica que les garantiza la especificidad de esa responsabilidad.

La ley de Justicia Penal de Costa Rica, de acuerdo al nuevo modelo, creó un sistema de justicia especializado, tanto en la etapa judicial como en la etapa de la ejecución de las sanciones.

En lo referente a sanciones, la ley contiene una variada gama que va desde una amonestación a la privación de libertad, esta última con un límite máximo de 10 y 15 años, según se trate de un adolescente entre doce y quince o entre quince y dieciocho años de edad. Lamentablemente es el más alto de la nueva legislación penal juvenil latinoamericana.

La aplicación de este nuevo modelo ha sido objeto de un proceso de seguimiento en el que han participado todos los actores sociales involucrados en el tema, con el apoyo de UNICEF.

Este proceso ha dado como resultado numerosa bibliografía de calidad, centrada en el primer período, en los aspectos de aplicación judicial de la ley, sobre todo de aquellos institutos procesales nuevos que luego comenzarían a aplicarse para las personas adultas con la promulgación del Código Procesal Penal. Desde mayo de 1996 a enero de 1998 la aplicación de la Ley de Justicia Penal Juvenil se convirtió en una especie de proyecto piloto para la implementación del nuevo modelo para adultos, lo que implicó que muchos juristas nacionales y extranjeros voltearan su mirada hacia la justicia penal juvenil costarricense.

En el ámbito jurisdiccional, es el momento de fijar la atención en los aspectos referidos a la aplicación judicial de las sanciones y su control, aspectos que requieren esfuerzos de la misma intensidad y calidad que los que se dedicaron a los aspectos de tipo procesal.

El proceso de seguimiento ha evidenciado, también, que para una mejor aplicación de la ley es necesaria la participación de todas las instituciones públicas con competencia en materia de adolescencia y el compromiso de las organizaciones de la sociedad civil para la atención de las sanciones no privativas de libertad a nivel comunitario, tarea que UNICEF debe apoyar promoviendo la incorporación del tema en los programas de creación y consolidación de los sistemas locales que lleva a cabo en distintas comunidades del país, como Pérez Zeledón, Puriscal, Upala y San José.

19. Especialista en Derechos de la Niñez y la Adolescencia, Asesora del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

# El Sistema de Información sobre los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y el Papel de la Universidad de Costa Rica en este Proceso

Leda Muñoz  
Julio Jiménez<sup>20</sup>

En 1997 se firmó el Convenio de Cooperación entre la Universidad de Costa Rica (UCR) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) por un período de 5 años.

Dicho convenio se planteó como objetivo el "establecimiento por parte de ambas Instituciones de mecanismos de colaboración necesarios y eficaces para lograr la concreción de objetivos comunes a favor del bienestar de los niños y las mujeres en el ámbito de la Acción Social y de la Investigación";<sup>21</sup> en concordancia con la misión del UNICEF de promover el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia y la eliminación de todas las formas de discriminación entre las mujeres y de la UCR, en el sentido de difundir a la sociedad a la que sirve, el valioso saber que acumula producto de sus actividades académicas.

En este sentido, se han realizado distintos proyectos enmarcados dentro de la promoción, el monitoreo y la evaluación de los derechos de la niñez y de la adolescencia y la integración de consideraciones de género involucrando distintas instancias académicas de la Universidad desde la Vicerrectoría de Acción Social.

En este momento se está trabajando en dos ambiciosos proyectos de largo alcance: la elaboración de un informe anual sobre el Estado Nacional de la Niñez y la Adolescencia y el diseño de un Sistema de Información que permita crear las condiciones para desarrollar una cultura del monitoreo y evaluación de los "Derechos" por parte de las instituciones involucradas en el Sistema Nacional y Local de protección integral

de la Niñez y la Adolescencia, creado a partir del Código de la Niñez y la Adolescencia y del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia por medio de la Universidad de Costa Rica.

## 1- ESTADO NACIONAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA<sup>22</sup>

### Objetivo General

Elaborar un informe anual de la situación de los derechos de la niñez y de la adolescencia en Costa Rica que establezca, en el marco del Código de la Niñez y de la Adolescencia y de la Convención Internacional de Derechos del Niño, el nivel y la calidad del cumplimiento de los derechos sociales e individuales por parte del Estado, las familias y las comunidades.

Dicho informe pretende sensibilizar y movilizar a las autoridades políticas nacionales, a los organismos internacionales y a la sociedad civil, en relación con el tema de los derechos de la niñez y de la adolescencia en Costa Rica.

### Objetivos Específicos:

1. Analizar los factores macroeconómicos y las determinaciones políticas que inciden directa e indirectamente en el desarrollo y el crecimiento de la niñez y de la adolescencia.
2. Caracterizar el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia con criterios de género, edad y distribución geográfica.
3. Identificar y caracterizar los hechos que violentan los derechos de la niñez y de la adolescencia.
4. Evaluar las políticas públicas desde la perspectiva de los derechos de la niñez y de la adolescencia.

20. M. Sc. Julio Jiménez. Coordinador del Convenio UCR-UNICEF, Ph.D. Leda Muñoz. Vicerrectora de Acción Social. UCR Vicerrectora de Acción Social de la Universidad de Costa Rica y Coordinador del Convenio UCR-UNICEF, respectivamente

21. Cláusula primera del Convenio entre la Universidad de Costa Rica y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

22. Tomado del documento: "Estado Nacional de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia". Propuesta Metodológica. Elaborado por MA. Erick Hess. Director de la Maestría Centroamericana en Ciencias Políticas de la UCR y la oficina de UNICEF-Costa Rica.

5. Dar seguimiento a la reforma institucional producida por la nueva legislación aprobada sobre la niñez y la adolescencia.
6. Crear espacios de expresión para la niñez y la adolescencia con respecto al cumplimiento de sus derechos.
7. Suministrar los insumos básicos y los indicadores de cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia, para la elaboración del sistema de información nacional.

## 2- SISTEMA DE INFORMACIÓN DE DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA <sup>23</sup>

### Objetivo General

Diseñar el Sistema de Información de Derechos de la Niñez y la Adolescencia que permita organizar la información estadística sobre cumplimiento de los Derechos y que permita acumularla y visualizarla de diferentes formas en períodos de tiempo específicos o a solicitud.

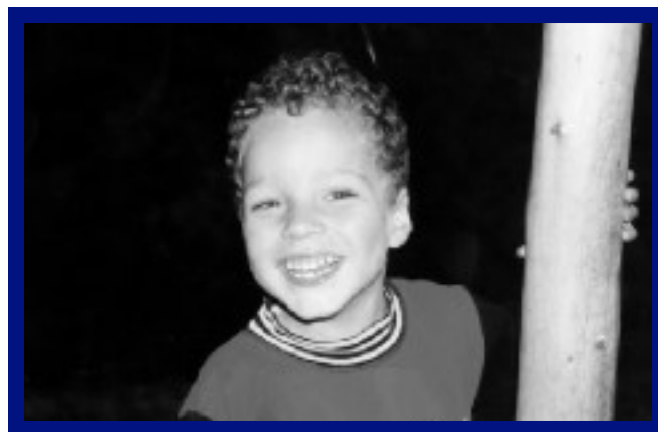
El Sistema de Información buscará apoyar –mediante la provisión de información útil– a las gerencias y los procesos de toma de decisiones de las instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil que estén involucradas en el Sistema Nacional y Local de protección integral a la Niñez y la Adolescencia por medio del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia y de los Comités Tutelares de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

Se trata entonces de organizar la recopilación, procesamiento, análisis y uso de la información dentro de las instituciones ejecutoras y la Universidad de Costa Rica.

Lo anterior contribuirá a la definición de la sistematización de la información entre los distintos sistemas de información existentes en las instituciones ejecutoras, con el fin de aprovechar al máximo dichos sistemas; lo cual implicará la definición del transporte de los datos, el software y el hardware necesarios.

### Objetivos Específicos:

1. Identificar las necesidades de datos e información estadística dentro de las instituciones ejecutoras a nivel nacional y local (demanda y oferta de información), teniendo presente: los informes sobre el estado de la Niñez y la Adolescencia a nivel nacional y local, el automonitoreo de los "Derechos" (que deben realizar las instituciones ejecutoras) y el monitoreo estratégico de los "Derechos" (que



realiza la UCR), necesarios a la luz del Código de la Niñez y la Adolescencia.

2. Recopilar la información, una vez identificados los indicadores de proceso, producto, cobertura y resultado ó cumplimiento, los instrumentos de recolección, la validación de los instrumentos y la capacitación de los agentes recolectores de la información.
3. Procesar y analizar la información después de haber identificado las interrelaciones entre las variables y la agregación de la información.
4. Suministrar la información mediante la creación de una red de información al interior de las instituciones y entre las instituciones del Sistema Nacional de protección integral a la Niñez y la Adolescencia.
5. Utilizar la información mediante la elaboración del Estado de la Niñez y la Adolescencia, del Diagnóstico de la situación de los derechos de la Niñez y la Adolescencia en el cantón de San José y de una revista sobre "Derechos".

El enfoque multidisciplinario que el conjunto de actores ó responsables de estos proyectos dará, así como la posibilidad de desarrollar investigaciones, acciones concretas –como intervenciones piloto, desarrollo de nuevos y mejores indicadores–, y otros, resultado del mismo proceso de monitoreo y evaluación, se facilita enormemente con la inserción de la Universidad de Costa Rica.

Con estos insumos, y aprovechando la capacidad técnica instalada de la Universidad de Costa Rica y la experiencia acumulada en las instituciones ejecutoras involucradas con la niñez y la adolescencia, así como en las mismas comunidades, se espera hacer un aporte significativo en la construcción de mecanismos de monitoreo y evaluación de los derechos de la niñez y la adolescencia costarricense, que deben estar en constante evolución y revisión.

23. Tomado del documento: "Sistema de información de derechos de la Niñez y la Adolescencia". Elaborado por M.Sc. Julio Jiménez Ugalde. Coordinador del Convenio UCR – UNICEF.

# FLACSO y los Derechos de la Niñez y la Adolescencia

Manuel Araya Incera <sup>24</sup>

Como una dimensión más de los derechos humanos, el tema de los derechos de la niñez y la adolescencia, evidencia el dinamismo que en nuestra sociedad vamos alcanzando en cuanto a la definición de la naturaleza humana y de su función en la sociedad. Nuevos conceptos van siendo precisados a partir de transformaciones en la manera como los individuos vamos concibiendo nuestra interacción social y el reconocimiento a la función de la persona en esa interacción. Hace dos siglos la Revolución Francesa consolidó conceptos sobre los derechos de la persona a ejercer funciones políticas o de ciudadanía. Hoy, aquellos conceptos se han ampliado no sólo en el número de los que podríamos llamar nuevos derechos y sujetos, sino, además, en cuanto a la profundización en la naturaleza de esos derechos. El derecho a un ambiente limpio y sano, el derecho a condiciones materiales dignas para la vida, ejemplifican la naturaleza de solidaridad social con que hoy se conciben los derechos. La puntualización de una igualdad real para las mujeres responde a la necesidad de hacer efectiva en la vida política, la participación de sujetos sociales que los sistemas políticos y culturales patriarcales han mantenido excluidos.

En este contexto, los derechos de la niñez y la adolescencia adquieren una dimensión de gran relevancia. Además de ser un claro ejemplo de la riqueza alcanzada en la consolidación de derechos, tanto a nivel conceptual como en su concreción en la vida social, expresan una visión novedosa sobre estas personas, a las cuales convierte en sujetos activos de la dinámica social. La noción tradicional del niño y del adolescente joven como un menor de edad, desprovisto de un rol relevante en la sociedad, se transforma hoy en un concepto en el cual estos individuos adquieren una función dinámica como actores sociales.

Esta nueva visión sobre la función social de la niñez y la adolescencia guarda relación con una conceptualización ampliada de la noción de ciudadanía. Como lo sugirió el sociólogo inglés Alfred Marshall hace ya más de cuatro décadas, el desarrollo de la ciudadanía distingue tres componentes: la ciudadanía civil, referida a una serie de derechos asociados con la libertad individual (física, de palabra, pensamiento, religión, etc.); la ciudadanía política, que consiste en el derecho a participar en el ejercicio del poder político; y, la ciudadanía social, que implica



el derecho a tener un nivel de educación, de salud, de habitación y seguridad social según los estándares existentes en la comunidad nacional. En tal sentido, la ciudadanía social implica un proceso sustentado por un sistema de derechos y de servicios sociales a los cuales pueden acceder todos los habitantes de un país. Así, la construcción de la ciudadanía implica no sólo el marco jurídico, institucional y político que fundamenta a una sociedad, sino que implica, además, lo que en general llamaríamos el grado de compromiso que la sociedad adquiere especialmente para aquellos habitantes más vulnerables social y económicamente. En este marco conceptual, la ciudadanía social guarda estrecha relación con la implementación de las políticas públicas dirigidas a tales grupos.

La niñez y la adolescencia son colectividades cuya ciudadanía se encuentra en proceso de transformación. En Costa Rica la experiencia es muy dinámica. El desarrollo de un sistema socio-jurídico de derechos ciudadanos, consolidado a través de más de un siglo y medio de existencia del Estado, más un sistema de seguridad social que se acerca al medio siglo, dan una base sólida para la existencia de un concepto amplio de ciudadanía. Sin em-

24. Director de FLACSO - Costa Rica



bargo, niños y adolescentes son vistos dentro de este sistema, hasta hace poco, básicamente como sujetos de derechos. Inspirada en la Convención sobre los Derechos del Niño y en otras normativas emanadas de las Naciones Unidas para la protección integral de los menores, se ha venido aprobando en Costa Rica una nueva legislación que cambia sustancialmente la concepción de la función social de la niñez y la adolescencia. El Código de derechos de la niñez y la adolescencia, aprobado en el año 1997, es un ejemplo reciente y categórico de la voluntad de la sociedad costarricense por avanzar en la incorporación de niños y adolescentes dentro de un concepto de ciudadanía más amplio y evolucionado.

La transformación de estructuras y visiones sociales mantiene una íntima relación con los esfuerzos que los analistas hacen para interpretar y conceptualizar esos cambios. En la dinámica social, el papel del analista puede contribuir a orientar las acciones y decisiones que se han de tomar. Cuando las acciones están sustentadas en análisis certeros y rigurosos, los resultados esperados resultan más confiables. En tal sentido, el papel que juegan las instituciones dedicadas a la investigación, la reflexión y la acción social, son de una crucial relevancia para el desarrollo de la sociedad: trátense aquellas de universidades, entidades privadas, organizaciones internacionales, etc. El dinamismo experimentado en conceptos relativos a derechos humanos, derechos sociales, derechos de la niñez y la adolescencia, así como el respaldo en argumentos teóricos y empíricos para sustentar las nuevas versiones de dichos conceptos,

son buenos ejemplos del papel jugado por los analistas. Con esto queremos mostrar la relevancia que entidades como UNICEF, FLACSO y las universidades públicas cumplen en el desarrollo de la temática sobre los Derechos del Niño y el Adolescente.

Durante más de una década FLACSO se ha dedicado a investigar tanto a nivel nacional como en el resto de Centroamérica, temas sobre grupos social y económicamente vulnerables (pobreza, exclusión social, migrantes adolescentes, nuevos mercados laborales, etc.), entre otros. Directamente relacionados con estos temas, se han llevado a cabo estudios sobre el impacto de las políticas públicas dirigidas a atender a aquellos grupos. Como institución académica dedicada a la investigación, la docencia y la asistencia técnica a gobiernos y universidades, en el campo de las ciencias sociales, nos ocupamos de que nuestro trabajo proporcione información, elementos de juicio y propuestas que sirvan a las instituciones, sectores y grupos que intervienen en el quehacer social. Es por esto que nuestra participación en proyectos conjuntos con UNICEF y la Universidad de Costa Rica en el campo de los derechos de la niñez y la adolescencia, es una excelente oportunidad para ampliar nuestro trabajo, así como, y muy especialmente, para contribuir al proceso de ampliación y profundización del concepto de ciudadanía en nuestro país, en la aspiración de alcanzar una sociedad social y económicamente más equitativa y políticamente más democrática.

# El Derecho a la Comunicación y la Participación

Ana Mercedes Brealey<sup>25</sup>

Formular políticas y programar para la niñez desde el enfoque de derechos ha significado redefinir los nortes estratégicos y las grandes líneas de acción de la política pública, con el objetivo de garantizar los derechos civiles, sociales, económicos y culturales, derechos cuyos portadores son la niñez y la juventud en concordancia con la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Ello significa que no sólo las instituciones gubernamentales tienen una responsabilidad, sino que los gobiernos locales y todas las personas, familias, comunidades, organizaciones y sectores –cada una en sus diferentes niveles– tienen y deben asumir los compromisos que de la Convención se derivan.

En ese sentido, es vital compartir con toda la sociedad costarricense los contenidos esenciales, los principios y las características de la Convención para contribuir a crear las condiciones que permitan garantizar el ejercicio de los derechos de los que son titulares la niñez y la adolescencia.

Las nuevas tecnologías han hecho entrar a la humanidad en la era de la comunicación universal, eliminando la distancia y contribuyendo poderosamente a forjar las sociedades del mañana, comunicación que debe de contribuir a que niños y niñas comprendan el mundo y puedan comprender a las demás personas para comprenderse mejor a sí mismos. Revolución tecnológica que no sólo crea nuevas formas de socialización sino nuevas definiciones de la identidad individual y colectiva, contexto en el cual las estrategias de comunicación orientadas a la promoción de la cultura de los derechos humanos con perspectiva de género, de la niñez, la juventud y las mujeres tiene un camino que apenas se empieza a explorar y que demandará gran creatividad e iniciativa de los comunicadores sociales, para lograr incidir positivamente en el rescate de los mejores valores y el fomento de aquellos que se orienten, entre otros, a la promoción de la equidad, la igualdad, la solidaridad, la paz y el respeto a la diversidad.

Los programas de cooperación de UNICEF suelen mencionar como una de las lecciones aprendidas más destacadas, al hecho de que la niñez puede ser una causa poderosa de movilización social, acompañado por el hecho de que en la región existe una amplia cobertura de medios de comunicación masiva y de que sus sociedades avanzan cada vez más en su inter-

comunicación por diferentes medios y mecanismos. Sin embargo, con excepciones honrosas, no existen políticas de comunicación estratégicas orientadas a promover la construcción de una cultura basada en el respeto de los derechos humanos de las niñas, los niños y las mujeres, campo en el que sentimos que estos actores y actrices tendrían mucho que aportar.

Este es casualmente uno de los retos por los cuales estamos trabajando intensamente en el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes de manera que podamos efectivamente:

- Contribuir a elaborar una política institucional en materia de comunicación para promover la garantía y el respeto de los derechos de la niñez.
- Identificar y llevar a cabo acciones no tradicionales en el campo artístico, recreativo y deportivo, con mensajes específicos hacia distintos sectores de la población para concienciar sobre la importancia de los valores y derechos humanos.

La integración de la acción cultural y del respeto a los derechos humanos, en este caso de la niñez y la adolescencia, es indispensable para promover el desarrollo armónico de las capacidades de las personas.

Cuando el contacto con las artes, con los bienes de la cultura, de la recreación y el deporte, son parte de la vida del niño y la niña, se afirman sus capacidades intelectuales, sensoriales, perceptivas e imaginativas. Estamos convencidas de que experiencias de esta índole son fuente de satisfacción para sus demandas de exploración, expresión, comunicación, juego y entretenimiento, a la vez de que hay que prepararlos para convivir en la pluralidad, la solidaridad, el respeto y la tolerancia.

Su vida misma será más rica si saben gozar con la inagotable variedad de expresiones culturales, artísticas y recreativas que se encuentran no sólo en bibliotecas, museos y áreas arqueológicas, sino también en la cotidianidad, en las fiestas y tradiciones populares.

No menos importante es ofrecerles condiciones propicias para que expresen libremente su visión del mundo y comiencen a jugar el papel de protagonistas en el quehacer cultural, desplegando su imaginación y su propio potencial creativo. Esto es particularmente relevante considerando la tendencia generalizada a fomentar entre los niños y niñas la pasividad, la copia, la repetición, la uniformidad y la limitación estériles.

25. Viceministra de Cultura, Juventud y Deportes.

Por eso es que el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, por medio de las entidades que coordina y con la colaboración de artistas, representantes de la juventud, de la recreación y el deporte, del patrimonio cultural e histórico, del cine, la radio y la televisión, con el apoyo de UNICEF está en la mayor disposición no sólo de formular una política nacional de comunicación, sino de promover acciones que permitan ampliar todo tipo de espacios para generar no sólo el acceso a estas actividades, sino incentivar sus expresiones y capacidades creativas y artísticas.

No obstante que reconocemos se han venido dando acciones en este campo, la cobertura del conjunto de programas y servicios está muy por debajo de las necesidades y de la magnitud de la demanda de nuestra población infantil y adolescente. Además de los problemas de cobertura, hay que tener en cuenta que muchas de ellas se realizan de manera aislada o desarticulada del resto y por tanto su impacto es restringido.

Asimismo, las oportunidades de acceso a los bienes y servicios culturales, recreativos y deportivos no están distribuidas adecuadamente, ni en el aspecto geográfico ni en lo temporal, por cuanto se concentran en algunas ciudades y en los períodos de vacaciones o fechas específicas.

Es decir, dichas oportunidades no son equitativas para todos los niños y niñas, ni tienen la frecuencia deseable y necesaria para la formación de hábitos, intereses, valores y aficiones que contribuyan, ante todo, a enriquecer su vida en un marco de respeto por los derechos humanos.

Otro aspecto importante, se refiere a la ampliación de la red de aliados y alianzas con participación de la sociedad civil y los grupos empresariales, a las cuales remite la Convención Internacional de los Derechos del Niño, como mecanismo para garantizar el cumplimiento de los derechos; aliados que deben estar involucrados no sólo en la organización de actividades, sino también en su financiamiento, ejecución, evaluación y seguimiento.

Aspecto que parece llamar la atención sobre la importancia de sustituir esquemas verticalistas y excluyentes por procesos más horizontales e incluyentes, transparentes y descentralizados, como el que deseamos promover mediante los Consejos Regionales de Cultura, Juventud y Deportes, buscando que la toma de decisiones esté cada vez más cerca de las personas. Si bien este proceso puede resultar más lento y más costoso, también es cierto que las decisiones que surjan serán mucho más realistas, consistentes y sostenibles, por cuanto van a reflejar mejor el consenso social.

En el campo de la cultura es necesario avanzar en el fortalecimiento de las familias, sobre la base del concepto de equidad en los roles de padre y madre, de corresponsabilidad, solidaridad y fomento de la cultura de los derechos individuales y colectivos y de la no discriminación por razón alguna.

En cuanto a temas o problemas emergentes parece existir una sentida necesidad en cuanto a la identificación de estrategias particularmente orientadas hacia la prevención de diferentes problemas que están afectando a los niños, niñas, adolescentes y mujeres, como el abuso, la violencia, el maltrato, la explotación en diferentes formas, la adicción a drogas, la prostitución, las enfermedades de transmisión sexual incluyendo el SIDA, el aborto, el carácter disfuncional de las familias y los movimientos migratorios, entre otros, con sus correspondientes consecuencias físicas, afectivas, emocionales e inclusive de valores.

Si bien se han realizado importantes avances en el diseño y desarrollo de campañas de formación, información y educación en temas particularmente críticos relacionados con derechos, no siempre estos mensajes tienen impacto. Por ejemplo, las enfermedades de transmisión sexual en los jóvenes son un ejemplo de esta situación. Las campañas hacen todo lo posible por dar a conocer sus causas y mecanismos de transmisión, sin embargo los problemas en este campo continúan incrementándose. Es probable que, en relación con la constitución de una cultura cotidiana en torno a derechos que sea sentida como genuino patrimonio de los niños, niñas y de las familias, haya que pensar cuidadosamente en qué consistirán los procesos de comunicación de apoyo.

Esta debe ser un área de trabajo en la que la idea de la voz de los niños llegue a ser extraordinariamente fructífera. Es también un campo de trabajo en donde la movilización de universos simbólicos requiere de los medios emocionalmente más efectivos. Hay aquí caminos que recorrer al lado de los aspectos de la vida que verdaderamente mueven a los latinoamericanos, entre los que pueden contarse las manifestaciones del arte popular, las variadas expresiones de religiosidad popular, el señalado afán de los sectores medios y profesionales para estar incorporados en el mundo de las comunicaciones, o la pasión de gran parte de la población por el deporte.

De manera más general, las prácticas de diseño y ejecución de los actuales programas de cooperación han colocado los cimientos para trabajar en el desarrollo de una cultura de coexistencia que haga posible que los niños y niñas se desarrollen en un ambiente menos incierto. La cooperación de UNICEF podría hacer posible que mañana, de manera más natural, los niños y las niñas consideren que lo mejor que le puede pasar a una sociedad es que posea mecanismos de concertación política, capacidad para establecer acuerdos y marcos negociados para la acción, respeto por las diferencias, apreciación de la contribución de las minorías, y límites a las formas de concentración del poder. Además, mediante el contacto real de los niños y las niñas con los valores del enfoque de derechos con perspectiva de género, crecerán con un mayor compromiso hacia la cultura de los derechos humanos.

# El Derecho a la Comunicación y a la Participación en la Adolescencia

Rubén Valerín Guzmán <sup>26</sup>

*"Uno de los más grandes problemas que ocupa a la conciencia mundial como inquietud que demanda imperiosa solución es la preocupación por el Niño o vale decir por el porvenir del hombre, de la raza, de las Naciones, en una palabra de la humanidad. La decadencia de un pueblo comienza cuando se agotan las posibilidades de su renovación, es decir, cuando los niños y los adolescentes son seres biológica y espiritualmente inferiores"*

Luis Felipe González Flores  
Costarricense

Durante 1997, un grupo de profesionales costarricenses preocupados por el desconocimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescencia en el país y bajo la orientación de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derechos del Niño (ratificada por Costa Rica en 1990) proponen la creación de un instrumento similar a dicha convención que promoviera la protección integral de todos los niños y los adolescentes de ambos sexos. Logran entonces terminar de construir en diciembre de 1997 el marco jurídico nacional que contribuiría, después de su publicación el 6 de febrero de 1998 en el diario oficial La Gaceta, a validar la Convención desde la perspectiva costarricense y las necesidades propias de la niñez y la adolescencia: el Código de la Niñez y la Adolescencia.

Con base en lo anterior, es importante reflexionar acerca de lo que el Código de la Niñez y la Adolescencia indica como un factor fundamental en el desarrollo y promoción de los derechos de los y las adolescentes dentro de su vida cotidiana.

El conocimiento que del Código puedan tener los y las adolescentes influye mucho en la forma de participación que ellos puedan tener dentro del ejercicio de sus propios derechos, que además son inalienables por su presencia en el marco jurídico nacional y que a la vez es apoyado en el internacional. A veces resulta imposible, a pesar de que ellos y ellas conozcan sus derechos, que sean manejables por esta población. Esto impide que los mecanismos de exigibilidad de sus derechos sean puestos en acción de manera positiva y protagónica por los mismos jóvenes.

De hecho, la interpretación que se le da a los derechos en nuestro país no está acompañada de circunstancias muy orientadas hacia la protección de la niñez y la adolescencia, aunque esto debería ser un punto preponderante en la caracterización y buen entendimiento de los derechos a la comunicación y a la participación adolescente que están intrínsecos dentro del quehacer diario en la sociedad.

La puesta en marcha de estos derechos —a la participación y a la comunicación— y que sean utilizados de manera efectiva, forma parte de nuestro compromiso como futuros ciudadanos costarricenses. Esto es, velar porque estos derechos sean promovidos por las instancias pertinentes, como parte del derecho que tiene todo joven a informarse y por ende a comunicarse; por ejemplo, el derecho que tienen a ser informados debidamente y el deber de los medios de comunicación de dar una respuesta oportuna para la creación de mecanismos que faciliten la protección integral de los niños, niñas y adolescentes. Esto encierra un sinnúmero de propuestas para la reformulación de políticas que hagan posible la creación de proyectos donde la participación activa del adolescente este arraigada en el buen desarrollo de las potencialidades de el y la joven dentro de sus comunidades y la inserción de esos derechos ya sea en sus centros educativos, en su trabajo o bien en el medio donde se desenvuelven.

*Las personas menores de edad tendrán el derecho de obtener la información, sin importar su fuente y modo de expresión, en especial la que promueva su bienestar social, espiritual y emocional, así como su salud física y mental. El ejercicio de este derecho deberá de ejecutarse de manera responsable y bajo la orientación de los padres de familia, representantes o educadores.*

*Código de la Niñez y Adolescencia, Art. 20*

Es de gran importancia el cambio de paradigmas que se presenta de cara al próximo milenio, que está tocando las puertas a las personas menores de edad, pues de ellos depende el impacto que ello pueda tener en el presente y en el futuro de la sociedad.

Es importante valorar los grandes esfuerzos que las instituciones hacen porque la comunicación efectiva y la promoción de la participación propicien un desarrollo humano sostenible en nuestro país; sin embargo, se necesita sensibilización, concienciación del problema y que se desarrolle en el país y en las comunidades un mínimo de conocimiento sobre estos

26. Miembro de la Red Nacional de Participación Adolescente.

derechos para que de una u otra manera sean puestos en acción, se entiendan y se den oportunidades a esta población en la formulación y gerencia de proyectos, dentro de la nueva perspectiva autogestionaria del adolescente.

Lamentablemente los indicadores sociales de Costa Rica señalan claramente que las acciones que se han estado desarrollando en el tema del derecho a la comunicación y de participación no son tan valederas; los estudios realizados durante estos últimos años han demostrado que la juventud no tiene participación activa. No toman parte de las decisiones y acciones que se desarrollan, el ejercicio de sus derechos no es aceptado por toda la población y además no se tiene clara la utilidad de la participación y la comunicación y esto ha contribuido a diseñar normas que anteponen todo lo señalado por las instituciones que "velan por la protección de las y los niños y de los y las adolescentes en nuestro país."

Además, algunas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales a pesar de que han analizado estos factores, han puesto en marcha la organización y construcción de políticas sociales con pensamiento adulto, sin consultar las necesidades propias de los y las adolescentes, a pesar de que actualmente diferentes mecanismos orientan la participación adolescente en la toma de decisiones y la comunicación activa y eficaz en temas que interesan a esta población y logrando así concretar la idea de la participación en REDES en conjunto con organizaciones que trabajan en pro de la filosofía del desarrollo humano sostenible.

*Toda persona menor de edad tendrá el derecho de asociarse libremente con otras personas con cualquier fin lícito, "salvo fines políticos" y los que tuvieren por único y exclusivo el lucro, esta asociación la pueden tener entre sí mismos o con personas con mayoría de edad.*

*Código de la niñez y Adolescencia, Art. 18*

A pesar de los buenos esfuerzos a favor de la adolescencia y la niñez, en Costa Rica la encuesta denominada "La Costa Rica del siglo XXI que anhela la juventud costarricense" realizada por IDESPO en 1994, da a conocer alarmantes cifras con respecto al conocimiento de las organizaciones que atienden a los y las adolescentes en forma específica, ya que el 60% de la población entrevistada no conocía ni sabía que existían estos derechos.

Aunque de manera débil, los foros de consulta, los talleres de capacitación y otras actividades llevan a la concepción de la forma diferente de entender y analizar las peticiones de los y las adolescentes. Nuestro país no ha menguado en la búsqueda de soluciones y actividades que exploten las cualidades, aptitudes y actitudes de esta parte importante de la sociedad, pero aun no tiene un conocimiento de lo que esta población exige de manera pacífica.

La lucha por una legislación real, donde se reflejen los esfuerzos mancomunados de todos los actores sociales y donde se tejan las ideas y la ejecución de proyectos con una visión y misión propuesta y programada por la población infanto juvenil, será una carta muy apropiada para lo que actualmente llamamos modelos de participación antagónica y progresiva de los y las adolescentes, los cuales están marginados de la sociedad.

La participación y la comunicación son enfoques que también están relacionados con los organismos o instituciones del Estado e internacionales que apoyan los proyectos de desarrollo del adolescente de manera creativa y sincera, pues la iniciativa de la construcción de ideas que benefician a la totalidad de los niños y adolescentes constituye un hito importante. La presencia de Organismos No Gubernamentales en nuestro país, que cimientan y expanden la oportunidad de inserción de los niños y adolescentes en programas de educación no formal donde encuentran respuesta a las inquietudes y soluciones a sus problemas, es un sistema adecuado para que aprendan temas relacionados con Liderazgo, Medio Ambiente, Derechos Humanos, Prevención Integral entre otros.

En el marco de la defensa de la niñez y la adolescencia en Costa Rica una de las instituciones que ha manifestado interés en la puesta en práctica de la promoción y en la construcción de mecanismos fáciles de exigibilidad de los derechos donde los y las jóvenes sean los principales protagonistas en su desarrollo y en la toma de decisiones, ha sido UNICEF.

La labor de UNICEF no debe quedarse solamente en el uso y producción de documentación ni como entidad financiera para proyectos de desarrollo en comunidades, sino que debe de proyectarse de manera tal que la incidencia de esta organización contribuya para que la ciudadanía, en especial los niños y los adolescentes, se sientan seguros en los albores del siglo XXI. La elaboración y creación de redes en distintas provincias coadyuvarán en el progreso de los jóvenes y su participación y se constituirán en un punto focal en el tema de la prevención, la comunicación y los procesos de participación con el lema "Mujeres y Hombres jóvenes promocionando activamente su participación y sus derechos".

Debemos de aprender a sentar las bases para que este aporte internacional contribuya a la construcción de la idiosincrasia costarricense, pues no podemos pretender ni creer que siempre las organizaciones internacionales estarán respaldando proyectos relacionados con el seguimiento y la preocupación de nuestros niños y niñas y nuestras y nuestros jóvenes por un presente y un futuro más apropiado para vivir, pues todas y todos los costarricenses somos protagonistas en éste drama real.

# Las Organizaciones no Gubernamentales y su Rol en la Implementación del Enfoque de Derechos en Costa Rica

Milena Grillo <sup>27</sup>

La primera reflexión que viene a mi mente al enfocar el tema que titula estas líneas, es el papel central que tocó ejercer en la última década, a las organizaciones no gubernamentales – entendido este impreciso término en sentido amplio, abarcando diversas formas de organización surgidas de la sociedad civil– para formar parte de la agenda política nacional: el paradigma de los derechos de la niñez y la adolescencia. Desde el acompañamiento protagónico que se dio al proceso de ratificación y promulgación de la Convención de los Derechos del Niño, hasta la construcción, en conjunto con el Estado, del proyecto de ley que culminó con la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia, las ONG mantuvimos una acción continua, de naturaleza propositiva y retroalimentadora, cuya significación ha sido reconocida por el Ejecutivo y el Legislativo, con grandeza, en distintos momentos. Una manifestación concreta de este reconocimiento es la posición que en virtud del Código, ocupan representantes de dos redes no gubernamentales en el seno del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, instancia coordinadora de la mayor jerarquía en el país, en este ámbito de acción.

El reto que me plantean los editores de esta publicación, con su gentil invitación a comentar el papel asumido por el sector no gubernamental en la fase siguiente del proceso: la implementación del enfoque de derechos en el país, resulta mucho más complejo de tratar, por dos razones principales enteramente vinculadas entre sí.

La primera que propongo es la propia complejidad inherente a la implementación de un enfoque de derechos. Los principios de universalidad e integralidad, claramente reivindican como utopía realizable en toda sociedad que haya suscrito un compromiso formal con su propuesta, logros a los que nunca antes se había aspirado. Para hablar legítimamente de universalidad es preciso traducir en resultados concretos, en términos de políticas, prácticas y presupuestos, las implicaciones de haber acordado que en Costa Rica, toda persona menor de edad es poseedora de los mismos derechos. En lo que



toca a integralidad, el compromiso adquirido obliga a evolucionar –como sociedad– desde el ámbito más bien compositor de la satisfacción de necesidades, hacia un nuevo tipo de relación en términos de exigibilidad de los derechos; todo, sólo por haber suscrito el que no es legítimo privilegiar un derecho en desmedro de otros.

Como si fuera poco, el parámetro del interés superior viene a planteárenos en adelante como referente de todo que hacer, desde el plano de las políticas públicas hasta el de las relaciones de custodia y crianza, pasando por el trabajo que realiza el sector no gubernamental; y se nos señala el criterio del mayor nivel posible como rasero con que ha de medirse el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, desde lo individual hasta lo colectivo.

Estas son las coordenadas que están dadas para que emprendamos sin riesgo a extraviarnos, el camino hacia la implementación del enfoque de derechos. Existe conciencia al interior de las organizaciones no gubernamentales de que somos parte vital de un proceso que no tiene retorno posible, que no implique la renuncia al desarrollo de las poblaciones con y por las que trabajamos. Pero persiste la inquietud de si nos habremos preparado suficientemente, en lo conceptual y lo metodológico, para cumplir la empresa a cabalidad.

<sup>27</sup> Directora Ejecutiva de la Fundación PANIAMOR

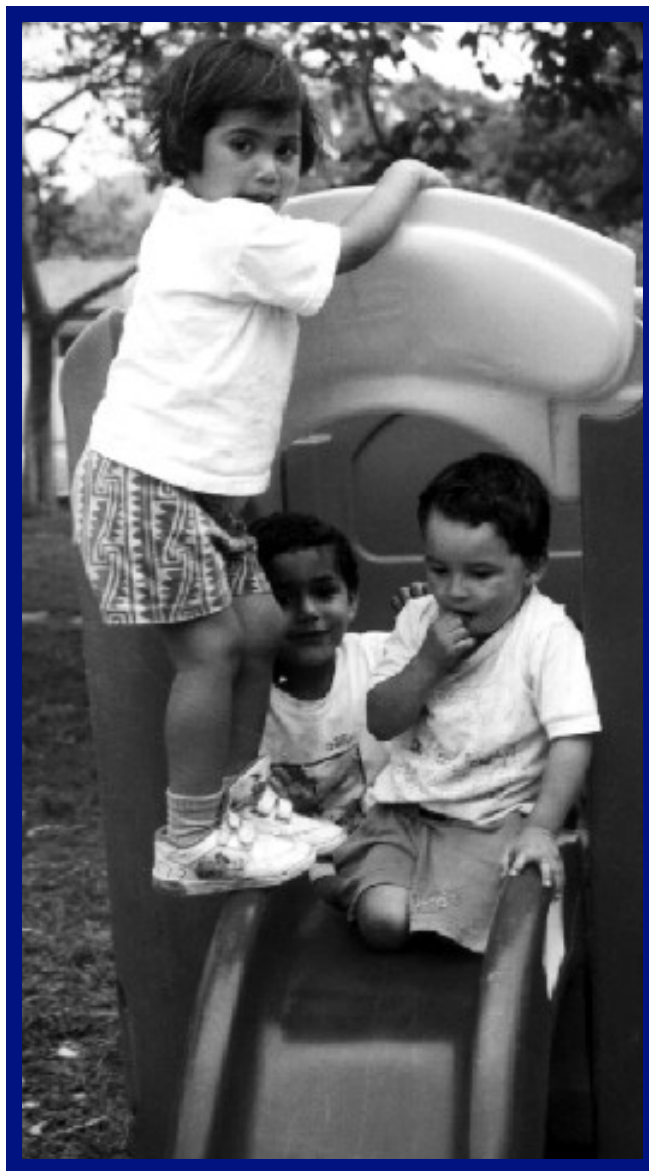
La segunda razón reside en el hecho cierto de que el tema de la implementación enfrenta al país y, por supuesto, a quienes conformamos el sector no gubernamental, a un problema de orden operativo que está pendiente de resolverse. No hemos acordado de previo los supuestos de evaluación asociados con la aplicación práctica de dicho enfoque.

Para delimitar claramente la dimensión y naturaleza de nuestro aporte en esta fase del proceso, habría que partir por demostrar logros concretos en cuanto a metas y resultados, que ahora no es posible atestar más que de manera casi anecdótica, por no contar con indicadores homologables, confiables y oportunos que permitan precisar el grado en que las organizaciones hemos dado ese salto cualitativo que demanda el momento: de promotoras e impulsoras de un paradigma, a coejecutoras –con el Estado y otros actores clave– de sus presupuestos, según han de expresarse en las distintas dimensiones de nuestro quehacer.

Las implicaciones de no contar con indicadores que hagan posible un sistema de monitoreo permanente –ojalá nacional, pero en todo caso para el sector– que mida objetivamente avances y retrocesos en términos de cumplimiento de derechos, y que permita, como dijo alguien por ahí, "torturar los datos para que hablen" sobre el por qué de unos y otros; expone a nuestras organizaciones al riesgo de caer en inconsistencias al intentar hacer operante el enfoque que nos ocupa, aún en el caso de aquellas que más incorporado tienen el paradigma en su discurso. En muchos momentos nos sobresaltamos mutuamente ante la percepción casi epidérmica, de que algunos cambios reportados a la fecha se dan en lo filosófico y en lo semántico, pero que en el fondo y sin estar conscientes de ello, se continúa con viejas prácticas para las que ahora tenemos nuevos términos.

En la fase que el país escogió como primera para adecuar su realidad a los compromisos adquiridos en el marco de la Convención –la de la reforma de su marco legal– UNICEF asumió un rol acompañante del sector, que, más allá de la asesoría técnica, adquirió especial relevancia en la conciliación de intereses entre los actores políticos y sociales involucrados, rol que en PANIAMOR estimamos fundamental para el éxito alcanzado. Toca ahora convocar a esta Agencia para que adquiera un compromiso de implicaciones aún mayores –ante la necesidad de que ese éxito sea sostenible en el tiempo–, en esta ocasión como agente catalizador de una implementación efectiva del enfoque de derechos en el país.

En este sentido, me animo a proponer como aliado para esta nueva fase, a un UNICEF facilitador e impulsor de procesos orientados a fortalecer la capacidad conceptual y metodológica de quienes laboramos en el sector, para que entre todos



aprendamos a hacer cada vez mejor lo que tiene que ser hecho. También como acompañante decidido nuestro, en la construcción consensuada de un sistema de monitoreo que responda a los fines antedichos. Es más, antes de concluir pido permiso para hacer extensiva esta reflexión, a retos similares que se perfilan en el sector gubernamental. De la disposición de UNICEF para asumir lo planteado, con ambos sectores, saldremos todos fortalecidos. El terreno está sembrado, toca ahora el abono y también la poda, cuando proceda. Las nuevas generaciones nos miran atentas: saben que ha llegado su tiempo para cosechar.

# El papel de la Defensoría de los Habitantes de la República en la Aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia



**Sandra Piszcz**<sup>28</sup>

El 6 de febrero de 1998 entra en vigor en nuestro país el Código de la Niñez y la Adolescencia, normativa que concreta y hace operativos los compromisos adquiridos en la Convención de los Derechos del Niño de 1990.

Este instrumento forma parte del movimiento nacional y mundial que pretende hacer una transformación radical de la concepción de la niñez y la adolescencia tanto en el plano normativo como social.

En lo fundamental, el Código plantea un nuevo modelo de relaciones entre la niñez y la adolescencia, y la familia, la sociedad y el Estado, donde prevalece el respeto por el "interés del niño", su subjetividad y pleno desarrollo. Sin duda un instrumento innovador que viene a garantizar los derechos e intereses de las personas menores de edad.

En el proceso de búsqueda de formas efectivas de cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) un elemento fundamental lo constituye la coordinación entre los diferentes actores involucrados en la garantía, protección y desarrollo integral de la niñez y la adolescencia; actores que van desde la familia y la comunidad hasta el Estado y sus instituciones. El CNA plantea claramente la responsabilidad de cada uno de esos actores sociales, los mecanismos de coordinación y establece los lineamientos para la efectiva aplicación.

Por ello, la Defensoría de los Habitantes de la República, en atención a su mandato legal y a la obligación explícita del artículo 7 del Código, desde el mes de agosto de 1998 convocó a todas las instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales vinculadas con el tema para integrar un "Foro Permanente para el seguimiento al Código de la Niñez y la Adolescencia".

<sup>28</sup> Defensora de los Habitantes

Es este un espacio que pretende resaltar la importancia y capacidad programática e incidencia del Código en las políticas públicas sobre infancia y adolescencia, así como difundir las responsabilidades institucionales y velar por el cumplimiento efectivo de los compromisos establecidos en dicha normativa. En tanto punto de encuentro de las diversas instancias ha permitido, además, la coordinación y cooperación para la ejecución de acciones para el cumplimiento del Código. Retroalimenta al Sistema Nacional de Protección, a las instituciones públicas y a las organizaciones no gubernamentales e informa a la niñez y la adolescencia y a los adultos en general sobre los avances en el cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia.

Para tales efectos se ha desarrollado una metodología altamente participativa en la que las mismas instituciones y organizaciones se comprometen a apoyar el proceso de seguimiento.

Con el fin de facilitar el seguimiento, la Defensoría de los Habitantes de la República elaboró un "Mapeo de Responsabilidades Institucionales" que ha servido de base para que, mediante la presentación de informes, se conozcan los avances y limitaciones en la aplicación de toda la normativa.

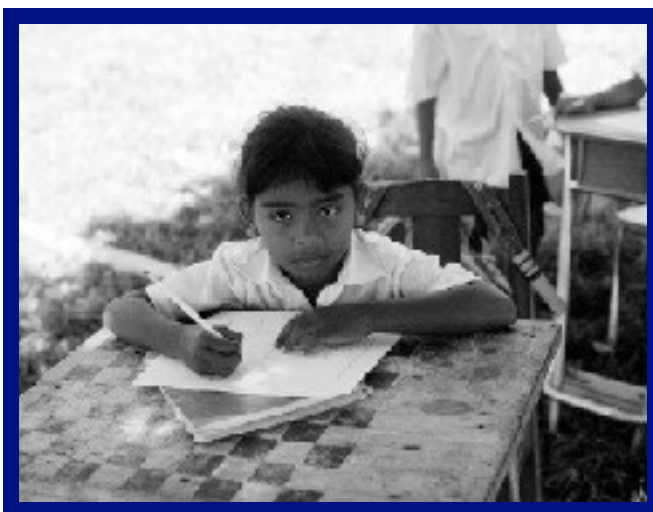
En el Mapeo, los derechos (artículos) se aglutinan en una tipología de cinco áreas temáticas que pretenden, a su vez, agrupar las principales dimensiones en que se desenvuelve la vida de las personas, desde la concepción hasta la edad de 18 años. Presupone una concepción de sujetos sociales de derechos y responsabilidades, lo cual involucra una existencia física, psíquica o intrasubjetiva, jurídica y social. Las áreas temáticas son Desarrollo Humano, Defensa y Protección, Niñez y Adolescencia en la Vida Familiar, Niñez y Adolescencia en la Comunidad, y Niñez y Adolescencia como Ciudadanos.

La clasificación de derechos por área temática se deriva de una filosofía de derechos humanos de la niñez y adolescencia que integra lo psicosocial y lo jurídico. Clasificación que a su vez, le ha permitido a cada institución familiarizarse con las responsabilidades que, de manera específica le señala el CNA, de tal forma que progresivamente cada entidad asuma el cumplimiento del Código integralmente.

Al primer año de vigencia del CNA, en el mes de febrero pasado se realizó un taller con el propósito de valorar el grado de cumplimiento de la normativa, identificar los avances, limitaciones y soluciones institucionales para su aplicación. Rescatar los elementos que permitan identificar los mecanismos y estrategias para alcanzar la efectiva aplicación y exigibilidad de los derechos establecidos en el CNA.

Todas estas acciones se fundamentan en el marco de referencia de la Defensoría de los Habitantes para abordar el tema de infancia, el cual se puede calificar como un enfoque integral de niñez, que incluye la dimensión psicosocial y jurídica.

Sin duda, el nuevo paradigma que sustenta todo este quehacer implica, además, continuar con el proceso de difusión y promoción del Código de la Niñez y la Adolescencia, tanto en lo interno de las instituciones como hacia toda la ciudadanía; promoviendo actitudes y prácticas sociales que respondan a una comprensión y aceptación de que los niños y niñas poseen una realidad y necesidades propias, así como derechos propios que trascienden el marco de la familia y de la comunidad.



# Publicaciones UNICEF-Costa Rica

## Serie Monitoreo y Evaluación

- No. 1 Atención del embarazo en las comunidades indígenas de Talamanca.
- No. 2 ¿Quiénes son y por qué trabajan los niños y las niñas en Costa Rica?
- No. 3 Deserción y repitencia en el cantón de Puriscal.
- No. 4 Yodización de la sal: la experiencia de Costa Rica en la reducción del bocio endémico.
- No. 5 Puriscal: Construyendo los derechos de la niñez: mejor educación + nutrición = más participación.
- No. 6 Diseño y construcción de un índice de vulnerabilidad infantil para Costa Rica (español e inglés).
- No. 7 La percepción de los adultos costarricenses sobre los derechos de la niñez y la adolescencia: análisis de dos encuestas nacionales (español e inglés).
- No. 8 Explotación sexual en Costa Rica: análisis de la ruta crítica de niños, niñas y adolescentes hacia la prostitución.
- No. 9 El trabajo infanto-juvenil en áreas urbanas: el caso de Pavas.
- No. 10 Análisis de la situación de los derechos de las niñas y los adolescentes en Costa Rica.

## Serie de Políticas Sociales

- No. 1 Costa Rica: las políticas de salud en el umbral de la reforma.
- No. 2 Política Social y descentralización en Costa Rica.
- No. 3 La tutela constitucional del interés difuso: un estudio según el nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia.
- No. 4 Educación y políticas sociales en Costa Rica.

### En prensa:

- No. 5 La reforma penal juvenil en Costa Rica.
- No. 6 La educación como derecho y el Derecho en la educación.
- No. 7 Análisis del segundo año de vigencia de la Ley de Justicia Penal Juvenil.

## Revista Nuestro derecho a... (español e inglés)

- No. 1 Nuestro derecho a... la educación.
- No. 2 Nuestro derecho a... la salud.
- No. 3 Nuestro derecho a... la nutrición y salud en Costa Rica.
- No. 4 Nuestro derecho a... la transparencia.

## Documentos de Trabajo

- No. 1 Costa Rica and the 20/20 Initiative: An Exploratory Paper.
- No. 2 Estudios sobre pobreza y niñez en Costa Rica: una revisión crítica.
- No. 3 La promoción de la lactancia materna en Costa Rica.
- No. 4 Marco teórico y metodológico para la formulación de políticas locales de prevención y atención del embarazo en la adolescencia, con énfasis en comunidades urbanas pobres.
- No. 5 Análisis de la normativa costarricense sobre trabajo infanto-juvenil.

## Publicaciones especiales

- Niñas y adolescentes prostituidas: silencio social y violación de derechos.
- Memoria de seminario-taller: Ley de Justicia Penal Juvenil de Costa Rica: Primer año de vigencia.
- Upala: condiciones de vida y derechos humanos.
- El sistema de responsabilidad penal de la niñez y la adolescencia de Brasil. Un informe desde la perspectiva costarricense.
- The Experience of Puriscal, Costa Rica: Approaching Social Policymaking from a Child Rights Perspective.
- Adolescencia, derechos de la niñez y pobreza urbana en Costa Rica (español e inglés)
- Código de la Niñez y la Adolescencia.
- Plan Marco de Acción, 1998. Comisión de trabajo contra la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Costa Rica.
- Educación y Trabajo infanto-juvenil. Costa Rica 1997.
- El Derecho a la educación. Costa Rica 1999.
- La sanción penal juvenil y sus alternativas en Costa Rica. Con jurisprudencia nacional.

