

FIGURAS DE LA PARTICIPACIÓN INFANTIL Y ADOLESCENTE EN EL CONTINENTE AMERICANO: REFLEXIÓN SOBRE LOS PROCESOS REGIONALES DE CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

FIGURES OF CHILDREN'S AND ADOLESCENTS' PARTICIPATION
IN THE AMERICAN CONTINENT: OBSERVATION ABOUT
THE REGIONAL PROCESSES INVOLVED
IN THE CONSTRUCTION OF CITIZENSHIP

MARÍA SOLEDAD ROJAS NOVOA

Escuela de Sociología, Universidad de Paris VII, Paris, Francia.
soledad.rojasnovoa@gmail.com

Recibido: 08-01-2012. **Aceptado:** 09-06-2012.

Resumen: En los últimos años el “derecho a la participación” de niños, niñas y adolescentes se ha tornado asunto de alta relevancia programática en el campo internacional de protección de la infancia. El presente artículo ofrece una reflexión sobre esta categoría en referencia al documento de la Convención de los Derechos del Niño y en particular a la interpretación que de ella hace el Organismo Especializado responsable en la materia para los Estados Americanos, el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes. La intención final será interrogar las posibilidades estructurales con que las instancias públicas cuentan para comprender el campo de la participación de NNA en el continente americano y las bases sobre las cuales se construyen las políticas públicas respectivas. El sociólogo alemán Manfred Liebel nos entrega claves centrales para orientar este análisis hacia una reflexión mayor y que tiene que ver con los procesos de construcción de ciudadanía en la Región.

Palabras clave: Derechos de infancia y adolescencia, participación, ciudadanía, América, Organismo Internacional.

Abstract: In the last decade the “right of participation” of children and adolescents has become an issue of high-level importance in the programming of the international subject of childhood protection. This article offers a reflection about this category in reference to the document on the Children's Rights Convention, and in particular, to the interpretation that has been made from the Specialized Organization in charge of this matter in the American States, the Inter-American Children's Institute. The final

intention is to question the structural possibilities on which this public authorities relay to understand the field of participation of the NNA in the American continent and the basis on which this structures establish their public politics. The German sociologist Manfred Liebel gives us essential keys to guide this analysis into a higher reflection that relays on the processes of citizenship construction in this particular region.

Keywords: Children's rights, participation, citizenship, America, International Organism.

1. Introducción

MUCHOS SON LOS MOTIVOS QUE NOS INCLINAN A REFLEXIONAR HOY SOBRE la llamada "participación de niños, niñas y adolescentes". Sin duda, el movimiento estudiantil por la educación en Chile ha sido un detonante central de nuestra actual inquietud, tanto por la repercusión que ha tenido a nivel mundial, como por el extenso apoyo que ha suscitado particularmente entre sus pares latinoamericanos.¹

Haciendo una abstracción de la temática específica que refiere al sistema educacional, nos parece que las particularidades de este movimiento despiertan una reflexión más amplia que cuestiona los modos en que podrían conceptualizarse los canales de participación y representación que involucran a niños, niñas y adolescentes (NNA). En este sentido, las movilizaciones estudiantiles nos han incentivado a proponer una pregunta mayor, que no tiene que ver directamente con el tema educativo ni tampoco con un país en particular, sino que más bien apunta a los modelos que subyacen a los espacios de participación ciudadana, en este caso, a nivel regional.

En este orden de ideas, la indagación que proponemos en este artículo apunta concretamente a los modos en que las instancias públicas responsables atienden este tipo de demanda y, en particular, a las posibilidades estructurales con que ellas cuentan para comprender el campo de la participación del NNA en el continente americano.

Para hacer una lectura que considerara este panorama a nivel global, dirigimos nuestra mirada hacia determinados referentes internacionales que representan un factor común para el abordaje de la temática de la participación infantil y juvenil a nivel regional. En esa lógica, nos ha resultado interesante referirnos al documento de la Convención de los Derechos del

¹ No olvidemos, por ejemplo, la manifestación coincidente con el 16° Congreso de la Organización Continental Latinoamericana y Caribeña de Estudiantes (OCLAE), o las sucesivas manifestaciones de estudiantes en Honduras, Colombia, Uruguay, Argentina, entre otros.

Niño (CDN) –en tanto principal fuente legitimadora de la protección de la infancia como lucha política– y en particular a la operacionalización que de ella hace el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN).

El IIN es un organismo fundado en 1927, anexado como Organismo Especializado de la OEA en 1949, que tiene la función específica de estudiar las problemáticas relativas a la infancia y la adolescencia, preocupándose del diseño y aplicación de políticas públicas que los Estados Americanos hacen en este ámbito.

Con la aprobación de la CDN en 1989 (ratificada por todos los países de América, excepto EE.UU.), comienzan los esfuerzos formales por promover el “derecho a la participación” de NNA y, en esa lógica, el IIN se constituye como una instancia internacional a cargo de velar por el cumplimiento de este derecho y de brindar asesoramiento técnico a los Estados Americanos en el desarrollo de políticas públicas que actúen en consecuencia.

La serie de esfuerzos en esta materia ha tomado cuerpo en la redacción del “Plan de Acción” del IIN para el periodo 2007-2011, donde el “derecho a la participación” ha sido uno de los ejes centrales. En efecto, con ese Plan de Acción se le ha encargado al Área de Promoción y Protección de Derechos del IIN,² la tarea específica de “promover, informar y asesorar a los Estados Miembro que lo soliciten para generar acciones a favor del derecho a la participación y la educación ciudadana en la niñez y la adolescencia” (IIN, 2007: 1). Este objetivo sistematiza la preocupación de los Estados Americanos en “una propuesta basada en el convencimiento de que los procesos y experiencias de participación en la familia y la comunidad son esenciales para la formación de ciudadanos plenos” (IIN, 2007: 2).

Entre las variadas actividades que el IIN ha coordinado para cumplir con esta tarea, podríamos destacar:

- El levantamiento de un diagnóstico de la situación del derecho a la participación de NNA en las políticas, planes y programas de los Estados Americanos.
- La creación de un Banco de Datos sobre participación infantil y adolescente (recopilación de información actualizada sobre la temática, comparativamente entre los países).
- La actualización de los instrumentos para la intervención en el derecho a la participación infantil y adolescente, con énfasis en la escuela y comunidad.

² Sus tres Áreas Técnicas son: Área de Promoción y Protección de Derechos, Área Jurídica y Área de Comunicación e Información.

- La creación de Grupos Organizados de NNA, participando en la promoción y monitoreo de sus derechos en forma virtual interactiva.
- El asesoramiento de los actores participantes del proyecto con instrumentos para el monitoreo periódico en el cumplimiento de la CDN en materia de participación.
- Asesoramiento para la elaboración de los “Informes País” ante el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas y otras instancias de verificación y evaluación de políticas públicas en relación con la infancia y adolescencia.
- El fortalecimiento en el acceso e intercambio de información y cooperación mutua de los Estados desde una modalidad virtual e interactiva en relación a temas vinculados a la implementación de sus políticas nacionales de participación.

La sistematización de estas experiencias ha tenido como resultado una extensa producción teórico-práctica en materia de participación. Este “estado del arte” de alguna manera inaugura los esfuerzos de construcción de una definición de este “derecho a la participación infantil y juvenil en las Américas”, al mismo tiempo que busca establecer una serie de parámetros para investigaciones especializadas en esta materia.³ Su intención final será dar cuenta de la situación de la participación en la Región y ofrecer a los entes rectores de niñez y adolescencia de los Estados Americanos ciertos mecanismos para pensarla y promoverla integralmente.

El presente artículo busca, en un primer momento, analizar esa categoría de participación que ha construido el modelo de gestión del IIN, caracterizando para ello cuatro vías de entrada: la participación como principio, como derecho, como proceso y como referente subjetivo. En un segundo momento, desarrolla un análisis que retorna a estos cuatro ejes a la luz de ciertas ideas comprendidas en el trabajo sobre los derechos de infancia y adolescencia del sociólogo alemán Manfred Liebel. Finalmente, se proponen algunas interrogantes a la hora de pensar los derechos de infancia en el continente americano y las incidencias que ellos pueden tener en el proceso de construcción de ciudadanía en la Región.

³ Creación de pautas técnicas para el análisis y construcción de políticas públicas; construcción de métodos didácticos para las labores de “facilitación de la participación”; establecimiento de variables que permitan cuantificar y cualificar los logros en relación a la garantía de la participación; entre otros.

2. Un modelo para la participación infantil y adolescente: los desarrollos del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes

El dispositivo que ha venido construyendo el IIN para esta categoría de participación de NNA se plasma en una serie de documentos de edición y publicación propias. Esos documentos sistematizan una serie de estudios, Foros y Congresos que han ido intentando delinear y darle cuerpo a la categoría de la participación en la Región (Giorgi, 2010; Gutiérrez, 2011; Hernández, 2011; IIN 2007, 2008, 2009, 2009a, 2010).

Una revisión de este material nos permite identificar al menos cuatro modos en que el IIN conceptualiza el “derecho a la participación”, estableciendo parámetros consecuentes con esas vías para promover los programas respectivos. Cada uno de estos ejes pone en relación variables distintas y permite ponderar diferencialmente los elementos subyacentes al diseño de los programas de acción en esta materia. Como anticipamos, podríamos decir que este modelo permite el abordaje del derecho a la participación respondiendo a cuatro vías de entrada: como principio, como derecho, como proceso y como referente subjetivo.

2.1. *La participación como principio*

Uno de los ejes centrales que introduce el paradigma de la Convención de los Derechos del Niño es que todos sus enunciados deberían considerarse como una referencia para la interpretación y aplicación de los demás artículos, reforzando entre ellos una relación de reciprocidad y de interdependencia. Esta correspondencia es central en el caso de la participación dado que no es un concepto que se encuentre literalmente en la CDN y, en consecuencia, se presta para múltiples delineamientos.

Desde la perspectiva del IIN (2010), este entrelazamiento de los distintos enunciados de la CDN tendría que ver, por una parte, con aquello que compete directamente a NNA y, por otra, con las responsabilidades de los Estados para que su abordaje sea efectivo. Así las cosas, para poder referir a la participación, el IIN recomienda tener en cuenta y poner en relación las siguientes estipulaciones de la CDN:⁴

⁴ Siempre que se citen Artículos de la CDN son tomados del documento oficial de la ONU, “*Convención Internacional de los Derechos del Niño*”, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

Con respecto a NNA, se destaca, en primer lugar, el derecho del niño “de expresar su opinión libremente (...) teniéndose debidamente en cuenta sus opiniones en función de su edad y madurez” (Art. 12); para luego agregar su “derecho a la libertad de expresión” y “la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo” (Art. 13-1).

Por su parte, con respecto a los Estados se enfatiza el deber de que ellos respeten “el derecho del niño a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión” (Art. 14-1), y de reconocer “los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas” (Art. 15-1). En este punto se destaca además el papel de los medios de comunicación, cuya regulación es también trabajo de los Estados, quienes “velarán porque el niño tenga acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental” (Art.17).

Como vemos, el IIN trabaja la *participación como principio*, en tanto tejido de elementos que la conforman estratégicamente, ya sea desde la posición de NNA –la especificación de los espacios y posibilidades que les conciernen– como desde la posición de los Estados y las responsabilidades que les atañen por adherir a la CDN. Este alineamiento estratégico apunta justamente a que la participación entendida como principio no sería una definición, sino una serie de momentos que sólo en su articulación encuentran los efectos que se persiguen: instalarse como un “facilitador” cuyo cumplimiento contribuye a la observancia de los demás derechos y a la determinación de los otros principios (IIN, 2010).⁵

2.2. *La participación como proceso*

De todas formas, si necesitásemos avanzar hacia la identificación de alguna variable común para esos artículos que han sido calificados como concernientes al “derecho a la participación”, parece ser que, en razón del énfasis que la CDN hace en la tipificación de los procesos vitales de NNA, esta categoría queda bien ligada a la idea de proceso. En esta lógica, una definición aceptada por el IIN para la “participación” es entenderla como “el desarrollo cíclico de distintos cambios y el reordenamiento de lugares, posiciones, opiniones, creencias y supuestos, haciendo que en cada momento se reflexione y evalúen los objetivos” (Hernández, 2011: 16).

⁵ Existirían otros tres principios: la no discriminación, el interés superior del niño y la autonomía progresiva.

Esta definición implica considerar la *participación como proceso* en el sentido de una articulación de los llamados “componentes de la participación” –convivencia, información, decisión, opinión, expresión– dentro de una perspectiva temporal y espacial que comprende distintos estadios analíticamente diferenciales. La particularidad sería que *la participación constituye un proceso helicoidal o en espiral, es decir, no es un proceso como la suma de etapas, sino una vinculación de los distintos niveles de empoderamiento que ella comprende y que no tienen que ver con adquisiciones en una jerarquía cuantitativa sino cualitativa, dependiendo de la experiencia de cada NNA.*⁶

Los estudios realizados por el IIN concluyen que el núcleo que caracteriza un proceso participativo es el reconocimiento de NNA como personas capaces de comprender su realidad, formarse opiniones propias sobre ella, expresarlas en forma responsable e involucrarse en la solución de los problemas comunes. En este punto, el IIN propone que la participación *como proceso* incorpora forzosamente una labor educativa de parte de adultos responsables, y que, por lo tanto, sería necesaria una formación específica para todos aquellos profesionales que trabajan en el ámbito de la infancia y adolescencia: maestros, médicos, trabajadores sociales, jueces, entre otros (IIN, 2010).

(...) lo más importante es que no sea solamente una relación de técnicas y herramientas, de corte puramente operativo, sino que brinde aportes reflexivos sobre el papel que los facilitadores (principalmente adultos) debemos tener en el proceso para no caer en sesgos generacionales o el mantenimiento de paradigmas que entorpezcan la participación en lugar de promoverla y fortalecerla (Hernández, 2011: 25).

2.3. *La participación como derecho*

“La *participación como derecho* es un derecho civil y político” (IIN, 2010: 8) y, en este sentido, implica considerar a NNA como capaces de incluirse y transformar sus espacios de convivencia en climas democráticos. En esta lógica la participación funcionaría como “un camino para superar las posturas asistencialistas y las intervenciones impregnadas de control social, para permitir que NNA defiendan sus derechos, desarrollen habilidades organizativas y colaboren con las necesarias transformaciones institucionales” (Giorgi, 2010: 43).

⁶ Entrevista con Alfonso Gutiérrez, Asistente Técnico responsable del Componente de “Participación de Niños, niñas y Adolescentes” del Área de Promoción y Protección de Derechos del IIN. Montevideo, septiembre de 2011.

Desde la mirada del IIN, esta perspectiva confronta dos posturas radicalmente diferentes y que han sido caracterizadas respectivamente como “ética de la beneficencia” –disciplinamiento de las poblaciones en consonancia con los valores de las culturas hegemónicas por medio de la imposición acritica de valores– y “ética de la autonomía” –ética procesual en la que los valores se construyen en procesos de comunicación– (Giorgi, 2010).

Esto aparece como relevante porque el problema de la distribución del poder está fuertemente asociado a los procesos participativos y la profundización de la democracia en la Región. En relación a NNA “el proceso de fortalecimiento pasa por la acumulación de poder el cual no es necesariamente cedido sino conquistado por diversos mecanismos” (Giorgi, 2010: 28), resultando fundamental para ello la promoción y el fomento de espacios participativos.

Según las conclusiones del IIN, existirían tres espacios fundamentales donde se debe promover la participación: la familia –instancia básica de socialización y de estimulación de la participación infantil–, la escuela –aprendizaje de los derechos y responsabilidades individuales y colectivos– y el espacio público –aporta a la promoción de la participación, la ciudadanía y la convivencia democrática– (Gutiérrez, 2011).

Así las cosas, las discusiones a este respecto intentan integrar varios niveles: ellas destacan el rol del Estado en el desarrollo de iniciativas públicas que promuevan y protejan la participación de NNA, al mismo tiempo que aluden al compromiso de la ciudadanía y de las instituciones de la comunidad a cargo de roles y acciones complementarias en torno a las políticas públicas. “El Estado está llamado también a compartir el desarrollo de las políticas públicas con la misma población. Por tanto no es un privilegio ni una voluntad, sino una responsabilidad compartida” (Gutiérrez, 2011: 40).

2.4. La participación como referente subjetivo

El modelo del IIN considera que la “efectividad” de los responsables de NNA –familia, comunidad, Gobiernos– se mide en gran medida en términos de su “capacidad de protección” (IIN, 2010). Esa capacidad se pone en juego sobre todo en la ecuación que tensa los límites según los cuales NNA deben ser primero protegidos en su condición de diferencia (la “desvalidez”) para luego reconocerles como pertenecientes y pares dentro de la comunidad.

Lo que predomina en esa ecuación es la idea de que para NNA no es posible tomar una “posición participativa” si no hay espacios disponibles y ofrecidos por parte de la comunidad para ser tomados por ellos (IIN,

2009a). En este sentido, la dificultad se registra además en determinar el umbral que hace pasar a NNA de la “diferencia” a la “igualdad” con el mundo adulto, en términos de adquirir ciertas competencias que les permitan ser efectivamente parte de esos espacios que les son ofrecidos (IIN, 2010).

El desfase por el que transitan NNA para salir de esa ecuación es lo que permite, en el marco de referencia del IIN, pensar la *participación como referente subjetivo*: la realidad de todo ser humano que llega al mundo es verse adelantado por una trama intergeneracional de representaciones a la que debe engancharse y desde la cual habilitará ciertos modos de ser, de hacer o de estar. La lectura del “referente” alude al doble juego que se articula: no habrá posibilidad para NNA de tomar una posición si no hay espacios disponibles y ofrecidos por parte de la comunidad, mientras que, además de ser ofrecida desde lo social, esos espacios deberían ser reclamados desde lo singular.

Respecto al campo de las políticas públicas sobre participación, ese doble juego se materializa en la existencia, “por una parte, de una subjetividad propia de las políticas participativas y, por otra, de políticas de producción de subjetividades favorecedoras o inhibidoras de la participación” (Giorgi, 2010: 6). La primera remitiría a la particularidad misma de la palabra compartida contenida en cualquier “experiencia participativa”, mientras que la segunda avalaría el hecho de que las experiencias y mandatos que circulan en los espacios sociales, moldearán una cierta subjetividad. Según la sistematización del IIN, esos espacios corren por dos vías: una está ligada a la resolución estratégica de las políticas públicas en participación, mientras que la otra apunta directamente a la construcción de ciudadanía.

La primera vía propone una serie de instancias donde la participación sería en sí misma una estrategia de intervención (Giorgi, 2010). Primero, porque resultaría ser un mecanismo protector contra las situaciones de vulneración de derechos, en tanto fortalece los mecanismos de autoprotección. Segundo, porque en los escenarios donde los grupos de NNA vulnerables sufren discriminación, exclusión o criminalización, las instancias de participación pueden ser canales alternativos a ciertos “comportamientos violentos” que han sido mecanismos de autoafirmación y modos de marcar territorios entre pares, pandillas o hacia el conjunto de la sociedad. Tercero, porque se presenta como un mecanismo de cohesión, en que las distancias sociales, culturales, económicas o generacionales, se remplazan por mecanismos de integración, fomentando, paralelamente, el sentimiento de adhesión o pertenencia y la cercanía hacia las políticas públicas.

La segunda vía inaugura la pregunta por la experiencia democrática y

por el despliegue de unos mecanismos que fomenten el ejercicio de los derechos de NNA, el desarrollo de habilidades organizativas y de una posición activa respecto de las transformaciones del mundo que circulan. Dicho de otra manera, esta vía apuntaría hacia una experiencia ciudadana en que, desde los contextos cotidianos hasta las altas determinaciones institucionales, NNA puedan ir informándose y comprendiendo los movimientos político-económicos y socio-culturales de los cuales son parte.

La ciudadanía implica el reconocimiento del derecho a participar de las decisiones públicas, ejercicio que estará condicionado por las diferencias de desarrollo relacionadas a sus edades y características específicas. NNA traen consigo conocimientos, percepciones, experiencias, habilidades y conocimientos que necesitan ser expresados en una relación horizontal con sus pares y con los adultos en un proceso donde sean agentes de cambio y donde se profundicen las relaciones democráticas (Gutiérrez, 2011: 48).

3. Derechos de infancia, participación y ciudadanía

Manfred Liebel (2010) plantea que mientras la participación es en sí un “concepto vacío” y posible de llenar de múltiples maneras, los discursos y los conceptos sobre participación siempre contienen componentes normativos, articulados en el sobrentendido de lo que es deseable y adecuado. En esta lógica, y ante la evidencia de que estos componentes normativos existen, nuestro trabajo será develarlos y problematizarlos.

Para comprender estas normas en su posible relevancia para la calidad de vida de los niños no basta con constatar que los intereses de los niños pueden ser entendidos de diferentes maneras. También debemos preguntarnos “de dónde” vienen estas normas, es decir: ¿Cuáles son los valores morales y políticos y las creencias en los que se basan? Asimismo, deben tomarse en cuenta las consecuencias prácticas que pueden surgir de las diferentes visiones e ideologías (Liebel, 2006: 37-38).

Así las cosas, el planteamiento de Liebel (2006; 2009; 2010) en general va en la línea de cuestionar los parámetros clásicos en la caracterización de los derechos de infancia y adolescencia, para repensarlos o problematizarlos como normativas sociales marcadas por determinados conceptos de lo que es una infancia “correcta”.

En este sentido, una pista de análisis que parece esclarecedora en la propuesta de Liebel sería reformular los abordajes de la categoría de participación en términos de las interrogantes que develan los mecanismos

subyacentes a la clasificación, gestión o intervención que se haga en nombre de esa “participación”.

¿Quién gana qué y quién pierde qué al vincular *éste* concepto con *ésta* constelación de hechos o *éste* fenómeno social en relación a los niños? ¿Qué ideología, qué cosmovisión o posición política se fomentaría con ello? ¿Qué comportamientos o acciones se justifican, cuáles se prohíben o condenan como malos o inaceptables? (Liebel, 2006: 38).

Según esta lógica, cada actividad que se ha coordinado para cumplir con el objetivo propuesto por el ensamble de Estados Americanos de avanzar hacia la construcción de una categoría de “participación” que sirva de base o inspiración para los programas propuestos en esta materia, responde ineludiblemente a un modelo y una tradición específica (al menos un modelo y una tradición también en construcción).

Una lectura analítica y más bien descriptiva del material que de estas actividades se desprende es posible a la manera que hemos propuesto en el apartado anterior, identificando cuatro maneras de “llenar” el concepto de participación. Pero, tal como plantea Liebel, falta un paso más, esto es, un retorno a ese análisis justamente para discutir con las categorías que hemos propuesto, buscando algunas referencias al estatuto de “ciudadanía” que nos permitan continuar con nuestro propósito de ofrecer ciertas reflexiones sobre los procesos de construcción de ciudadanía en la Región.

Inaugurando nuestras reflexiones habíamos dicho que la participación ha sido entendida *como un principio* en tanto ella articula una serie de variables que en su conjunto aportan a la observancia recíproca de los derechos contenidos en la CDN. Esa articulación constante de variables comprende el hecho de que la participación no es una categoría definida literalmente en los Artículos de la CDN sino que más bien es un estatuto móvil que depende de una infinita posibilidad de combinaciones entre ellos.

Ahora bien, si se califica de suficientes, amplias, poco amplias o insuficientes los derechos de participación que la Convención establece de manera general, depende de las expectativas que tiene la persona y de sus conceptos en cuanto a cuáles serían la posición y el rol adecuados para los niños y las niñas en la sociedad (Liebel, 2006: 30).

En esta lógica, resulta altamente relevante cuestionar una y otra vez el contexto en que la CDN deja de ser un estatuto jurídico en el papel para transformarse en una sentencia que interpela en lo real la vida de un niño. Los modos en que ella puede ser interpretada y operacionalizada en

intervenciones que impactan directamente la vida de ese niño y su familia dependen de decisiones discretas, sujetas al acuerdo preestablecido por “expertos” e instituciones que actúan como garantes de una escucha “adecuada” o “pertinente” de la palabra infantil.

Podemos preguntarnos por qué es precisamente en los niños que se hace hincapié en que se debe tratar de un juicio “propio” (¿quién podría determinar qué es lo “propio”, con qué criterios?) y por qué la expresión libre de su opinión se limita a los asuntos que los “afectan”. ¿Acaso el niño no está “afectado” desde el momento que desee expresarse? Y además, ¿en qué se diferenciarán los asuntos que “afectan” a los niños de otros? Finalmente, surge la pregunta de cuál sería la diferencia entre “tener en cuenta” y “tener debida o responsablemente en cuenta” y de por qué esta distinción limitante se incluye precisamente para los niños (Liebel, 2006: 30).

Estas cláusulas que distinguen arbitrariamente los contextos y la calidad de la escucha que debe prestarse a NNA se alinean con una lógica según la cual, en nombre de “un abordaje integral” y en congruencia con la preocupación por tipificar los procesos vitales, se compartimenta toda experiencia de NNA. Justamente cuando se ha propuesto pensar la *participación como proceso*, esto es como un fenómeno cíclico que debe valorarse en las particularidades de sus múltiples transformaciones, es que se avanza hacia esta visión de la infancia segmentada, donde cada estadio es susceptible de observación y evaluación en un margen de comparación con lo esperado.

Si bien el énfasis que propone esta conceptualización apunta a la necesidad de comprender la participación como una vinculación de varios niveles de “empoderamiento” susceptibles de ser valorados de modo cualitativo más que cuantitativo, ella es considerada como un estatuto que no se alcanza sin un desarrollo y una formación que lleve a la “completitud”: NNA siguen siendo catalogados como un proyecto en devenir.

Pero que la participación se considere fruto del aprendizaje no debería significar que NNA deban ser capacitados para ejercerla (o que algún adulto deba capacitarse para transmitirla) sino que es inherente al desarrollo social de cualquier ser humano. Considerándose necesaria esa capacitación, la *participación como proceso* se sostiene en la hipótesis de que NNA todavía no están a la altura de la persona adulta –ideal– es decir que, tal como dice Liebel (2006), NNA serían inferiores a los adultos “por naturaleza” y por ello necesitarían una guía de su parte.

En este enfoque, los niños no tienen ni el derecho ni las competencias para desempeñar un papel activo y autodeterminado en estas relaciones. Tampoco

se trata de buscar compromisos entre adultos y niños; lo que cuenta es única y exclusivamente el poder de los adultos y son ellos los que deciden qué es lo mejor para los niños. Por consiguiente, los niños no sólo dependen de los adultos sino que, además, están a merced de su voluntad. De hecho, el “mejor interés” del niño es lo que los adultos o los grupos predominantes de una determinada sociedad consideran que lo es. Al niño, no le queda otra que confiar en los adultos y “entregarse a sus manos” (Liebel, 2006: 38).

Es amplio el material que justifica las limitantes del derecho de participación de NNA en la “falta de competencia”, sin detenerse ante el hecho de que “la competencia” no es algo natural sino un producto de lo social. En este sentido, y según la lógica en que trabaja Liebel (2006), los objetivos de base en la problematización y consecuente gestión que se promueve en torno a la participación en los espacios de alcance del IIN, están desde su raíz desfasados: el derecho de NNA a la participación debería reconocerse con el propósito de que éstos aumenten su competencia y no al revés, como se propone, de reconocer “gradualmente” ese derecho porque “paso a paso” han adquirido mayor competencia.

En esa lógica, necesitaríamos saber: ¿Existen espacios reservados para la experiencia participativa de NNA? ¿Cuáles son esos espacios? ¿Se configuran ellos en una escala gradual de complejidad? ¿Son ellos excluyentes para otros actores? Esto sobre todo porque cuando habíamos dicho que se propone como necesario comprender *la participación como derecho* nos referíamos a la necesidad que se plantea de desprenderse de las posturas asistencialistas o marcadas por estereotipos sociales, para permitir que NNA defiendan sus derechos, desarrollen habilidades organizativas y colaboren con las necesarias transformaciones institucionales.

Liebel (2010) propone que la participación se da en todos los espacios: se trataría de formas extremadamente diversas que van desde el sentido “funcional” del ejercicio de roles prescritos o de integración social, hasta el sentido “transformador” que apunta a la mejora de las condiciones de vida y de reconocimiento social. En todos los casos se trata del derecho a participar como un concepto inclusivo y relacional, que se ejerce en todo contexto socio-económico, político y cultural.

Es importante destacar que esto no significa que NNA tengan las mismas responsabilidades que los adultos, justamente porque la ciudadanía “se produce” en los espacios cotidianos, y los espacios cotidianos de NNA y adultos son diferentes. Es por esto que además no sorprenden los análisis que sitúan a la familia o la escuela como espacios de la ciudadanía para NNA, porque esos son efectivamente los espacios que NNA transitan.

A modo de ejemplo, en la sistematización del *Foro Panamericano de Niños, Niñas y Adolescentes*, realizado en septiembre 2009 en Lima-Perú, se observan las siguientes tensiones:⁷

—en la **familia**: mientras los padres y madres parecen ser más abiertos y comunicativos con sus hijos, aumentan entre ellos las escenas de violencia y la intolerancia hacia sus modos de ver el mundo.

Hay un cuestionamiento sobre las formas en que las familias aún reproducen patrones patriarcales, machistas y adultocentristas, se está proponiendo cada vez con mayor fuerza la necesidad de transformar y replantear las estructuras conservadoras que sostienen a la familia (IIN, 2009: 50).

—en la **escuela**: mientras se reconoce mayor información respecto de los derechos de NNA y que hay mayores sanciones en caso de incumplimiento, persisten las situaciones de violencia y la exclusión de los alumnos en la toma de decisiones en las situaciones que les competen.

Si bien destacan que puede haber una participación más activa, en relación a la posibilidad de contar con espacios organizativos, e impulsar desde ellos experiencias para la vocería e incidencia, [NNA] aún deben sortear relaciones de tutelaje o dependencia propiciadas por la misma estructura educativa (IIN, 2009: 51).

—en los **espacios públicos**: mientras se promueve la participación de NNA, los espacios válidos para ello aún están ligados a instancias masivas de participación ciudadana, sin promoverse en instancias cotidianas.

Hay dos temas de preocupación: el primero relacionado a la ineficiencia, caracterizada por la corrupción, el manejo de intereses y favores particulares, o la incapacidad para concretar discursos y promesas en políticas públicas específicas que atiendan la problemática infantil y adolescente; y por otro lado, la inexistencia de espacios concretos creados para la vocería de niñas, niños y adolescentes como interlocutoras/es (IIN, 2009: 52).

⁷ Dicho sea de paso, debido a su estructura organizativa y las características de sus participantes, Liebel considera que las instancias como el Foro sirven para medir si los NNA ya han devenido o no ciudadanos; son más bien ejercicios sin relación con la vida real de NNA, sin utilidad ni efectos visibles, por lo tanto, sin sentido. El resultado sería que la “ciudadanía” siga siendo un privilegio para los NNA que son ya privilegiados y que su ejercicio acentúa la marginalidad de quienes ya están marginados. Peor aún, según su opinión, contribuye a reforzar el prejuicio según el cual NNA de “clases populares” no tienen interés político o no están a la altura de responder a las expectativas de una ciudadanía democrática, activa y responsable.

Junto con Liebel (2006), en este punto podríamos preguntarnos si los derechos de NNA ya pueden considerarse cumplidos cuando la sociedad y el Estado se “ocupan” de ellos o sólo cuando existan las posibilidades necesarias para que los niños puedan realmente hacer valer estos derechos. Liebel propone: “En el fondo, la sociedad que se compromete a cumplir con determinados deberes es una sociedad de adultos a la que los niños pertenecen por ley, pero no de facto” (Liebel, 2006: 38). En consecuencia, el “interés superior del niño” terminaría siendo “confiar que los adultos sepan interpretar y practicar los Derechos del Niño en beneficio de ellos y que, paso a paso, les permitan participar en ello” (Liebel, 2006: 38).

Y si el “interés superior” pudiese entenderse como un “bien subjetivo”: ¿cómo puede estar su definición en manos de quien no es “el beneficiario”? ¿Cuál es el precio que hoy se paga por proteger ese “interés superior del niño”?

Es necesario y lógico proteger a los niños que viven en situaciones precarias de los peligros que los asechan y otorgarles los derechos de protección correspondientes –no hay duda. Asegurarles determinados servicios y prestaciones sociales, de salud y de educación y ofrecerles las garantías jurídicas correspondientes no sólo mejora las oportunidades de vida y para el futuro de los niños en situación de desventaja social, sino que también fortalece la posición social de los niños en general – tampoco hay duda. Sólo si los derechos de protección y de garantía se manejan de tal forma que los niños no sean reducidos a beneficiarios pasivos de todo tipo de actos de beneficencia y que se evite que su dependencia por su estatus de niños no se consolide o se incremente más todavía (Liebel, 2006: 31)

Desde nuestro punto de vista, y en acuerdo con estas ideas de Manfred Liebel, las reflexiones en torno a la ciudadanía en el caso de NNA deben primero que nada desmarcarse de esa clásica distinción participación/protección que caracteriza a la *participación entendida como referente subjetivo*. Si bien por un lado esta distinción considera a la participación como susceptible de ser en sí misma un mecanismo protector, lleva al límite una correspondencia según la cual “protección” equivale a “no-participación”, sobre todo porque en muchos casos esa “protección” no es más que una fachada para las prácticas paternalistas que minimizan la autonomía de NNA y trabajan paradójicamente en contra de la aplicación de sus derechos: “si queremos fortalecer los derechos de participación frente a los de protección, a nuestro criterio, lo que debemos hacer es “despaternalizar” los conceptos de lo que es protección y convertir los derechos de participación en parte integral de esta protección” (Liebel, 2006: 32).

Una vez más insistimos en que la idea (aún predominante hoy por hoy) de que los adultos son fuertes y NNA débiles no remite a una relación “natural” sino que es el resultado de una constelación de poder que otorga un estatus fundamentalmente diferente a unos y otros. “Por lo tanto, despaternalizar el concepto de protección implicaría poner en tela de juicio la constelación de poder existente entre niños y adultos, dando a los niños la posibilidad de actuar a la misma altura que los adultos” (Liebel, 2006: 32).⁸

Esta búsqueda de una “igualdad” va en la línea de la propuesta de Liebel (2006), y su concepto de “ciudadanía centrada en la diferencia”, que propone como posible (y necesaria) una experiencia de pertenencia y de participación en la lógica del *reconocimiento* de las diversas características de los diferentes grupos de ciudadanos, con sus diferentes contextos históricos, sensibilidades e intereses y de la *pertenencia* basada en el reconocimiento de los deseos subjetivos, sin que los criterios normativos de la ciudadanía sean predeterminados.

4. Algunas reflexiones finales: figuras de la participación en el continente americano y procesos de construcción de ciudadanía en la Región

¿La marginalización y la falta de recursos y de estructuras para hacer efectivos sus derechos son lo que reduce a NNA al estatuto de objeto o, por el contrario, el sentimiento de marginalidad y de impotencia es la prueba de que NNA se ven a ellos mismos como sujetos y que no aceptan ser tratados como objeto? (Liebel, 2006: 39).

Una de las enseñanzas que pueden extraerse de la evaluación del estado de situación a poco más de 20 años de la CDN es que la inclusión de los derechos en los textos legales es un paso necesario pero para nada suficiente en el intento por garantizar su efectivo ejercicio. Si bien el auge en la promoción de la participación de NNA comienza a establecer, al menos en un nivel simbólico, nuevos matices en la mirada respecto de su posición, parece ser que estas discusiones tienen trabajo por delante para generar

⁸ Sin duda esa asimetría en las relaciones de poder que liga adultos con NNA tiene mucho que ver con la exclusión de estos últimos del circuito laboral, considerando todas las repercusiones que esto tiene en la distinción de los grupos económicos. Esta es una temática altamente interesante y relevante en este campo; debido a su magnitud la dejamos pendiente para otro espacio.

transformaciones contundentes en los modos en que NNA podrán pensarse en relación con el mundo adulto. Se reconoce en este sentido una amplia distancia entre normativa e implementación de acciones, corriendo una vez más el riesgo de que los derechos permanezcan como un precepto jurídico separado de la experiencia real de NNA.

Más aún, hemos visto que, si bien la adopción de un Programa Regional dedicado al “derecho a la participación de NNA” resulta fundamental para dar visibilidad a la temática y procurar el apoyo político respectivo, cuando las variables que ese Programa maneja y promueve son naturalizadas, se termina restando toda movilidad al objeto de preocupación y se da paso a nuevas formas de exclusión.

En efecto, parece ser que NNA tienen “derecho a participar” pero no nos queda claro en qué contexto esa participación será válida, antes que eso, ni siquiera queda claro lo que para ellos sería “una participación realmente válida”. Parece ser que los “interlocutores válidos” son restringidos; parece ser que los “espacios participativos” tienen contornos delimitados de antemano y no siempre son creaciones vinculantes para NNA; parece ser que la “protección” otorgada por las instancias responsables es irrechazable por NNA, incluso si el ánimo de esa protección “desprotege” los mecanismos de construcción subjetiva de NNA.

Ahora bien, si efectivamente la participación fuera un espacio más para el reconocimiento social de los deseos subjetivos y, por ello, fuese indiscutible el hecho de que NNA son efectivamente ‘capaces’ de tomar la palabra, discutir y tener una actitud transformadora, ¿sería la promoción de la participación infantil y adolescente un riesgo para la estabilidad hegemónica? ¿Será que el modelo es realmente resistente al deseo y la presión popular para abrir nuevos caminos de participación política, empezando por NNA? ¿Es posible que la intención de ampliar el modelo de la participación a las estructuras de base y autogestionadas ponga en cuestión el estatuto de las jerarquías políticas tradicionales?

En palabras del sociólogo y pedagogo peruano Juan Enrique Bazán:

¿Qué papel juega la infancia respecto al gobierno: adepta, oposición, rivalidad, competencia, complementariedad, antagonista? ¿En qué faceta del proceso democrático se encuentra esa relación? Incluida la infancia, todos los ciudadanos deben tener igualdad de oportunidades ante el gobierno para: a) Formular sus preferencias, b) Manifestar públicamente dichas preferencias, c) Recibir por parte del gobierno igualdad de trato. Cuando esas condiciones democráticas no se fomentan por parte del gobierno en relación a la infancia, entonces ¿Qué rol le toca a la infancia? ¿Será que los gobiernos y las democracias estén esperando la “oposición de la infancia”? (Bazán, 2009: 357).

Nos hacen sentido estas interrogantes y coincidimos con la apreciación de que los modelos imperantes comprenden el derecho a la participación de tal manera que se perpetúa una cultura de resistencia, de intentar llenar espacios que son ofrecidos a NNA pero no creados por ellos, que son esporádicos, limitados, recortados y que no logran en realidad, en lo cotidiano, dar cuenta de los modos en que la voz de NNA podría verse efectivamente diferenciada de lo que los grupos hegemónicos proponen.

Una lectura que nos parece altamente apropiada en este punto es la que realiza el politólogo Eduardo Bustelo en su libro *El recreo de la infancia* (2011), donde describe el encuentro entre la generación adulta y la generación más joven como un enfrentamiento en el cual deberían definirse los modos de construir y direccionar el proceso emancipatorio. Su hipótesis es que, si bien existe un estado de tensión inevitable entre el adulto y la infancia, la principal característica de esta relación radica en que ambas categorías frecuentemente se corresponden como relación social ya que los adultos son sustentadores pero también víctimas del biopoder opresor.

En este orden de ideas, lo que Bustelo propone es la coexistencia de una “heteronomía hegemónica” –dotada de sentido biopolítico regulador y controlador de la vida– y una heteronomía que se define democráticamente y se piensa en términos sociales como una categoría no inclusiva del status quo. Esta coexistencia supondría el encuentro de esa heteronomía hegemónica con otra que busca subvertirla de acuerdo a una conectividad histórica y social.

Para Bustelo, “la infancia representa la superación de la gramática hegemónica de un orden opresor” (Bustelo, 2011: 142), y no parece ser una hipótesis fuera de lugar visto las limitaciones para un efectivo alcance político de las voces infantiles y juveniles, emblemáticamente no estará fuera de lugar si consideramos la magnitud de los movimientos estudiantiles en el continente que desde la década de 1960 vienen levantándose en distintas circunstancias.

Llegados hasta aquí podemos entender que el IIN se ha alineado con el clásico pasaje del modelo del “niño objeto de derecho” al “niño sujeto de derecho”, cuestión que no presenta mucha dificultad en tanto el diseño de la CDN así lo contempla. Pero, tal como lo señala Bustelo (2011):

La ingeniería institucional de la CDN es insuficiente, su carácter “representativo” de las sociedades es débil, su funcionamiento está extremadamente ritualizado, sus apreciaciones exhiben un formalismo jurídico insustancial y sus carencias conceptuales a la hora de evaluar qué puede considerarse un “avance” y qué un “retroceso” en el cumplimiento de los derechos por parte de los países son abismales (Bustelo, 2011: 6).

Por ello, un modelo que responde “casi a ciegas” a los preceptos de la CDN es, al menos, susceptible de cuestionamiento. Una de las mayores reflexiones que debería instalarse es que una política de infancia estrictamente orientada al sujeto normalmente descuidará una actuación del Estado y de la sociedad civil que considere a NNA no sólo como titulares o poseedores de derechos sino también como “sujetos sociales”.

En este punto quisiéramos destacar una discrepancia fundamental que tenemos con los planteos de Manfred Liebel: si bien es frecuente entre los estudios sobre la protección de la infancia escuchar propuestas que remarcan la necesidad imperante de rebajar las distancias entre NNA aventajados y los no aventajados, y bien que esas problematizaciones son sin duda necesarias para hacer frente a la precariedad cotidiana en la que viven muchos NNA, plantearla como “la tarea principal” en el trabajo con la infancia (como lo hace Liebel, 2006), nos parece avanzar en la línea de empobrecer el discurso en la tensión dominante-dominado, en vez de entender y localizar la situación de pobreza de la infancia como relación social.

Por el nivel de adormecimiento que esta última premisa tiene en los estudios y en las intervenciones del campo de los derechos de infancia, nos parece altamente relevante recordar que la cuestión de los derechos del niño es primero que nada un asunto socio-económico y que trabajar en su defensa sin comenzar por un cuestionamiento del sistema neoliberal que ha predominado es, como decíamos, perpetuar un discurso empobrecido. Tal como lo expresa Eduardo Bustelo: “Digámoslo sin eufemismos: analizar el hecho social del ser pobre o, más particularmente, de la infancia pobre, sin relacionarlo con los procesos económicos de concentración de ingresos, riqueza y poder, es como trabajar por y para su reproducción” (Bustelo, 2011: 33).

Es en este sentido que nuestro trabajo propone avanzar siempre en la otra dirección y apartarnos de “concepciones falsamente ingenuas, tan frecuentes en este campo y que tienen como objetivo explícito el ocultamiento sistemático de relaciones sociales a través de la presentación de programas o acciones ‘loables’ o compromisos ‘ejemplares’ con la infancia, con los que se pretende borrar un sistema opresivo sobre NNA” (Bustelo, 2011: 16).

Para terminar, nos interesa dejar en claro que este esfuerzo por problematizar algunos ámbitos de la CDN y por develar algunas tensiones de ese ‘espíritu solidario’ propio de la acción humanitaria, no apunta a invalidar los avances en materia de derechos de infancia (que sin duda en mucho aportan a gestionar apoyo para situaciones de urgencia en el que el modelo que describimos nos tiene sumergidos), sino sobre todo a revalorizarlos en un contexto de lucha política, esto sobre todo porque nuestro trabajo se

inaugura en la consideración de que los derechos humanos deben concebirse ineludiblemente como una lucha política que pasa por un cambio social. Finalmente, “(...) es un error separar lo humanitario implícito en los derechos humanos y lo político pues esto significaría aislar los derechos del hombre de los del ciudadano” (Bustelo, 2011: 124).

Referencias bibliográficas

- Bazán, J.E. (2009). La infancia y el nuevo Estado en América Latina. En Liebel, M. y Martínez, M. (coords.) (2009). *Infancia y Derechos Humanos. Hacia una ciudadanía participante y protagónica* (pp. 345-361). Lima: Instituto de Formación para Educadores de Jóvenes, Adolescentes y Niños Trabajadores de América Latina y el Caribe (IFEJANT).
- Giorgi, V. (2010). *A 20 años de la Convención de los Derechos del Niño. Participación de niños, niñas y adolescentes en las Américas*. Montevideo: Publicaciones IIN.
- Gutiérrez, A. (2011). *Guía de Políticas Públicas sobre participación: el hecho del dicho*. Montevideo: Publicaciones IIN.
- Hernández, R. (2011). *Manual de herramientas para promover y proteger la participación de niños, niñas y adolescentes en las Américas*. Montevideo: Publicaciones IIN.
- IIN (2007). *Plan de Acción 2007-2011*. Documento que incorpora las recomendaciones de las Comisiones de Trabajo en el marco de la 82ª Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del IIN, realizada en agosto 2007 en Cartagena-Colombia.
- IIN (2008). *Experiencias de participación infantil y adolescente en la promoción, la aplicación y la defensa de sus derechos*. Informe del *Foro Interamericano de Niños, Niñas y Adolescentes: “Mi derecho a participar”*, realizado en abril 2008 en Querétaro-México.
- IIN (2009). *Agenda de los Niños, Niñas y Adolescentes de las Américas*. Sistematización colectiva del *Primer Foro Panamericano de Niños, Niñas y Adolescentes*, realizado en septiembre 2009 en Lima-Perú.
- IIN (2009a). *El principio de participación de niños, niñas y adolescentes. Aproximaciones hacia la construcción de un marco de referencia*. Texto elaborado por el grupo de trabajo para la consulta preparatoria, en 2009 en Quito-Ecuador.
- IIN (2010). *Menú de Indicadores y Sistema de Monitoreo del Derecho a la Participación de Niños, Niñas y Adolescentes*. Producción colectiva del IIN, publicada en Octubre de 2010, Montevideo-Uruguay.
- Liebel, M. (2006). *Entre protección y emancipación. Derechos de la infancia y políticas sociales*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Liebel, M. y Martínez, M. (coords.) (2009). *Infancia y Derechos Humanos. Hacia una ciudadanía participante y protagónica*. Lima: Instituto de Formación para Educadores de Jóvenes, Adolescentes y Niños Trabajadores de América Latina y el Caribe (IFEJANT).
- Liebel, M. et cols. (2010). *Enfants, droits et citoyenneté : faire émerger la perspective des enfants sur leurs droits*. Paris: L'Harmattan.

ONU (1989). *Convención Internacional de los Derechos del Niño*, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.