La protección de la infancia
en situaciones de riesgo en América Latina a través de los códigos de la niñez

The Protection of the Childhood in Situations of Risk in Latin America through the Codes of Childhood

A Protecção da Infância em Situação de Risco na América Latina através do Código da Infância

Paulí Dávila y Luis Mª Naya
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea[1]

Resumen

La protección de los derechos de la infancia en América Latina, tras la ratificación por todos los países de la región de la *Convención sobre los Derechos del Niño*, ha alcanzado, a nivel legal, un amplio desarrollo e implementación, adecuándose a dicho tratado internacional. El *objetivo* de este artículo es analizar los diferentes códigos de la niñez, aprobados por la mayoría de países de la región y que son la expresión más firme de dicho tratado internacional y que se muestran como una herramienta para el trabajo del educador social. En este artículo, mediante una *metodología comparada*, analizamos dichos códigos utilizando como modelo las categorías subyacentes en la Convención, centrándonos en dos ámbitos: medidas protectoras para los niños en situación de riesgo social y la justicia juvenil, además de las instituciones de protección. Esta elección nos parece relevante pues muestran un campo de intervención en educación social. A través del análisis comparado, podemos llegar a las siguientes *conclusiones relevantes*: los códigos, en general, tienen un alto grado de congruencia con la Convención, aunque se aprecia una insistencia exagerada en el campo de la protección infantil y, sobre todo, en el de la justicia juvenil; asimismo insisten en las medidas de protección infantil, las medidas socioeducativas de la justicia juvenil y presentan una amplia red de instituciones a diferentes niveles administrativos, existentes en la región, incluida la figura del defensor del niño.

PALABRAS CLAVE: Convención sobre los Derechos del Niño, América Latina, Protección infantil, Trabajo infantil, Exclusión social, Justicia juvenil.

Abstract

The protection of the rights of childhood in Latin America since the ratification of the Convention on Rights of the Child by all countries of the region has reached a broad development and implementation on a legal level in accordance with this international treaty. The objective of this article is to analyse different

codes of childhood which were approved by a majority of the countries of the region and which are the most effective expression of this international treaty, and the show to be a tool for the work of the social educators. In this article we analyse these codes with a comparative methodology using the underlying categories of the Convention as a model and concentrating on two points: measures to protect children in situations of social risk and juvenile justice, in addition to institutions that provide protection. This choice seems relevant because it shows a field of intervention in social education. We come to the following relevant conclusion by means of a comparative analysis: the codes generally show a high degree of congruence with the Convention, even though an exaggerated emphasis in the field of measures for infant protection, especially in juvenile justice, can be observed; the codes equally insist on measures for infant protection, socio-educational means of juvenile justice, and they present a large network of institutions at different administrative levels which exists in the region and which includes ombudsmen for children.

KEY WORDS: *Convention on the Rights of the Child, Latin America, Child protection, Child labour, Social exclusion, Juvenile justice.*

Resumo

A proteção dos direitos das crianças na América Latina, após a ratificação por todos os países na região da Convenção sobre os Direitos da Criança, chegou a um nível legal, um desenvolvimento abrangente e implementação, adaptando-se o tratado internacional. O objetivo deste trabalho é analisar os diferentes códigos de crianças adotadas pela maioria dos países da região e são a expressão mais forte deste tratado internacional e mostrado como uma ferramenta para o trabalho educador social. Neste artigo, usando uma metodologia comparável, analisamos estes códigos usando como modelo as categorias de base da Convenção, com foco em duas áreas: medidas de proteção para crianças em risco social e de justiça juvenil, bem como instituições de assistência social. Essa escolha parece relevante porque mostra um campo de intervenção em educação social. Através da análise comparativa, podemos tirar as seguintes conclusões importantes: os códigos geralmente têm um elevado grau de coerência com a Convenção, embora apresente uma ênfase exagerada sobre o campo de proteção à criança e, especialmente, na justiça juvenil, também insistem em medidas de proteção à criança, medidas educativas e de justiça juvenil tem uma ampla rede de instituições de diversos níveis administrativos na região, incluindo ombudsman das crianças.

PALAVRAS-CHAVE: Convención sobre os Direitos da Criança, América Latina, Proteção à Criança, Trabalho Infantil, Social, Justiça Juventude.

1. Los Derechos de la infancia en América Latina

La conmemoración de los veinte años de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 ha sido motivo de celebración y, sobre todo, ha servido para recordar los avances que se han producido (UNICEF, 2009 y Pinheiro, 2009). El objetivo de este artículo es remarcar la importancia que tiene dicho tratado como modelo de análisis de los códigos de la infancia que se han dictado en América Latina. En este sentido, y para poder llevar a cabo esta tarea, señalaremos los ejes sobre los cuales se basa la Convención a fin de categorizar dicho modelo y poder utilizarlo para el análisis de los mismos. El objeto de nuestro análisis es la perspectiva socio-educativa que contienen tanto la Convención como los códigos.

La Convención sobre los Derechos del Niño fue ratificada por la mayoría de los países de América Latina en fechas inmediatas

a su aprobación por la Asamblea de Naciones Unidas. A partir de ese momento se inició un proceso de implementación en las diferentes legislaciones nacionales. Este proceso supuso una "ruptura" debido a la nueva concepción basada en los derechos del niño. De esta manera, la Convención "impactó en América Latina en un momento en el que había una discusión importante sobre los alcances y potencialidades de las nuevas democracias latinoamericanas" (Beloff: 2008, 9), suponiendo una renovación de la protección de los derechos de la niñez, desde la perspectiva de los Derechos Humanos y, también, un proceso de modernización del Estado, que ya se venía produciendo en algunos países de la Región con respecto a la justicia penal de menores. A finales de la década de los 90 se plasma este giro, en cuanto a la defensa de los derechos del niño, gracias a dos acontecimientos: el primero, la celebración de sendos cursos, uno organizado por el UNICEF y, otro, por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos de Costa Rica que versaron sobre temas de la niñez y Derechos Humanos; y el segundo acontecimiento fue la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de los "Niños de la calle - Villagrán Morales vs. Guatemala", en la que dicha Corte, ateniéndose al artículo 19 de la Convención Americana de Derechos Humanos, interpreta las obligaciones del Estado en cuanto a la protección del derecho a la vida y a su dignidad. La sentencia en cuestión consideró que el Estado de Guatemala era responsable de la muerte de cinco niños de la calle a manos de la policía al violar el derecho a la vida y no adoptar las medidas especiales de protección, indemnizando a las familias de las víctimas y siendo obligado a investigar los hechos.

Por otra parte, a lo largo del siglo XX en América Latina se aprobaron una serie de códigos de la infancia y de la familia en los que se plasmaban las políticas de protección a la infancia, todavía en clave filantrópico-tutelar (Romero, 2007), siguiendo los modelos de protección dominantes hasta la aprobación de la Convención. El impacto de este tratado supuso un renovado interés por redactar códigos de la infancia que fueran concordantes con el mismo, convirtiéndose así en una especie de Convención en miniatura. Los códigos, por lo tanto, supusieron la plasmación de las responsabilidades del Estado, de la sociedad y de la familia en políticas encaminadas a atender las necesidades de la población infantil más vulnerable, pero también de todo el conjunto de los derechos civiles, económicos, sociales y culturales.

Como consecuencia, tanto de esta tradición como de los acontecimientos señalados, en la mayoría de los códigos que se dictaron a partir de 1999 se aprecia una mayor implicación del Estado en sus obligaciones y en la garantía de los derechos fundamentales. Desde esta fecha, "ya nadie discute en América Latina que la protección de la niñez debe plantearse a partir de un enfoque de ciudadanía y de protección de los derechos humanos de niños y niñas" (Beloff: 2008, 11). Por lo tanto, existe, a nivel legal, una implementación de los derechos del niño de acuerdo con la Convención que se refleja, sobre todo, en los citados códigos, habiéndose convertido en el instrumento legal por excelencia, con reconocimiento constitucional (SITEAL, 2009).

La situación de los derechos del niño es mucho más compleja en la realidad, como se refleja a lo largo de esta última década en los informes que remiten los países firmantes de la Convención al Comité de los Derechos del Niño, que es el órgano de seguimiento de ese tratado (UNICEF y OACNUDH, 2006). En este sentido, se puede plantear una hipótesis de partida en la que se aprecia que su implementación cumple los requisitos formales exigidos. Así, tanto los informes que se remiten a dicho Comité para seguir su proceso de seguimiento, como los propios códigos de la niñez, mantienen un discurso que podría calificarse de "políticamente correcto" en cuanto que asu-

men los principios y desarrollos presentes en la Convención, pero que contrastan con una realidad que deja en evidencia la violación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En este artículo no podemos abordar esta compleja situación, relativa al cumplimiento normativo y la realidad, puesto que nuestro nivel de análisis está centrado en la forma que adquieren los derechos de la infancia en una normativa legal, como son los códigos.

2. La Convención sobre los Derechos del Niño como modelo de análisis para los Códigos de la Niñez

Los derechos reconocidos, y que dan contenido a la Convención, obedecen a una estructura que recoge una amplia nómina de derechos de los niños, niñas y adolescentes (Dávila y Naya, 2005). No obstante, y como ha puesto de manifiesto el propio Comité de los Derechos del Niño, existen unos ejes principales que atraviesan toda la Convención. Se trata de los principios rectores de no discriminación, interés superior del niño, derecho a la vida y la supervivencia y respeto a las opiniones del niño (Observación General Número 5/2003, párrafo 12), subrayando que la Convención es indivisible y sus artículos son interdependientes (Hodgkin y Newell, 2004). De la definición de estos principios, y del resto de los derechos, realizada en la Convención y por el Comité de los Derechos del Niño y otros organismos internacionales, resultan categorías de análisis que permiten conocer la implementación de los derechos del niño por parte de los diferentes países firmantes de la Convención. Para el caso europeo hemos podido aplicar dicho modelo, resultando productivo en cuanto que permite detectar las diferentes maneras de aplicación, los matices en cada uno de los casos o la no concordancia con dicho tratado (Dávila y Naya, 2003). Desde la perspectiva de la Pedagogía Social no se nos escapa que este tipo de análisis favorece un mejor conocimiento de la situación legal que tienen que conocer los educadores sociales, transformándose en una herramienta útil para la toma de decisiones y el conocimiento de los límites y posibilidades de una Pedagogía Social con un enfoque de derechos humanos y, en concreto, de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Dentro del conjunto de derechos recogidos en la Convención nos vamos a centrar en aquellos que afectan a las situaciones de riesgo en las que se puede encontrar la infancia, que en ella se identifican como medidas especiales de protección. Esas situaciones vienen recogidas, con mayor o menor extensión, entre los artículos 32 a 40 de dicho tratado, en los que se aborda la explotación económica; el uso ilícito de estupefacientes; la explotación y abuso sexuales; el secuestro, venta y trata de niños; la privación de libertad; la tortura; los conflictos armados y el conflicto con la justicia. Se trata de un panorama muy amplio y, en términos sociales, se refiere a situaciones de exclusión social, en la mayoría de los casos, debido a la pobreza. No obstante, no todos los países abordan de la misma manera este ámbito. Así, en los informes enviados al Comité, hay países que se refieren a los niños refugiados, a los niños y niñas en situación de calle, desaparecidos, etc. Lo relevante de esta información es que los países intentan reflejar las medidas de protección que toman para paliar esas situaciones de vulnerabilidad en las que se encuentra la infancia en los países de la Región.

Esta complejidad la hemos limitado a dos ámbitos que, por su presencia en la mayoría de los códigos, nos ofrecen posibilidades de análisis y de comparación y que constituyen nuestro objeto de estudio. La primera, las situaciones de riesgo social y medidas protectoras y, la segunda, los adolescentes en conflicto con la justicia. Ámbitos donde el Estado toma sus medidas de protección. Para completar esta visión, también tratamos las instituciones existentes de protección de la infancia. Estos dos ámbitos no agotan todas las situaciones vul-

nerables en las que se encuentran la infancia en América Latina, como el trabajo infantil y la explotación, abuso y maltrato, pero sí canalizan unas realidades especialmente impactantes en su vida cotidiana. Esta colaboración debe insertarse en una investigación más completa sobre los códigos y su aportación educativa (Dávila y Naya, 2010).

Desde el punto de vista metodológico hemos procedido a diferenciar estos dos ámbitos y a establecer categorías que nos permiten abordarlos, tomando, para ello, las definiciones establecidas por la Convención y su presencia en los códigos. Este diseño metodológico permite observar el grado de congruencia entre el tratado internacional y su plasmación en las legislaciones internas. El resultado de ese análisis nos permite, asimismo, observar la relevancia temática que tienen esas categorías en cada uno de los códigos analizados. Las fuentes legislativas utilizadas son los códigos vigentes en los países de la Región y cuya referencia completa se puede encontrar al final de este artículo. Entre 1999 y 2009 la mayoría de países de América Latina aprobaron códigos, excepto Brasil (1990), Panamá (1995), Honduras (1996), Nicaragua (1998) y Costa Rica (1998) que lo hicieron antes de esa fecha, además, Chile y Cuba que no tienen códigos adaptados a la Convención.

3. Niños en situación de riesgo social y medidas protectoras

Las situaciones de riesgo social en las que se encuentran los niños, niñas y adolescentes en América Latina ofrecen un amplio espectro de situaciones que van desde la explotación infantil, al maltrato, a niños en la calle, etc. Esta situación amenaza el cumplimiento de los derechos del niño y es la fuente de violaciones más frecuente. En la tabla 1 puede observarse las menciones que los códigos realizan sobre la definición de maltrato y las situaciones de

TABLA 1. MENCIÓN QUE LOS CÓDIGOS REALIZAN SOBRE MALTRATO, SITUACIONES DE RIESGO, LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN Y LOS PROCESOS JUDICIALES ANTE LA SITUACIÓN DE RIESGO

	Definición de maltrato	Situaciones de riesgo	Políticas de protección	Proceso judicial
Argentina				
Bolivia	Sí	Sí	Sí	
Brasil			Sí	
Colombia	Sí	Sí	Sí	Sí
Costa Rica				Sí
Ecuador	Sí	Sí	Sí	Sí
El Salvador		Sí	Sí	Sí
Guatemala	Sí			
Honduras		Sí	Sí	Sí
México				
Nicaragua		Sí		
Panamá	Sí	Sí	Sí	
Paraguay				
Perú				
República Dominicana				
Uruguay	Sí		Sí	Sí
Venezuela	Sí	Sí		

riesgo, las políticas de protección y los procesos judiciales ante las situación de riesgo.

Así, en algunos códigos, se ha llegado a definir el maltrato, para diferenciarlo de otras situaciones de riesgo: el artículo 108 del Código de Bolivia lo define como "todo acto de violencia ejercido por padres, responsables, tercero y/o instituciones, mediante abuso, acción, omisión o supresión, en forma habitual u ocasional, que atente contra los derechos reconocidos a niños, niñas y adolescentes por este Código y otras leyes; violencia que les ocasione daños o perjuicios en su salud física, mental o emocional". De una manera extensa, el código de Ecuador, en su artículo 67, no solamente define el concepto de maltrato, sino que matiza toda una serie de situaciones de riesgo social, definiendo el concepto de abuso sexual, explotación sexual, tráfico de niños, pérdida de niños, niñas y adolescentes, expresándolo de la siguiente manera: "se entiende por maltrato toda conducta, de acción u omisión, que provoque o pueda provocar daño a la integridad o salud física, psicológica o sexual de un niño, niña o adolescente, por parte de cualquier persona, incluidos sus progenitores, otros parientes, educadores y personas a cargo de su cuidado; cualesquiera sean el medio utilizado para el efecto, sus consecuencias y el tiempo necesario para la recuperación de la víctima". En el mismo sentido, Guatemala aporta una definición mucho más restringida, definiendo no tanto el maltrato como el derecho a no ser objeto de discriminación, marginación, explotación, violencia, crueldad y opresión, especificando la explotación o abuso sexual. Uruguay entiende, en el artículo 130, "por maltrato y abuso del niño o adolescente las siguientes situaciones, no necesariamente taxativas: maltrato físico, maltrato psíquico-emocional, prostitución infantil, pornografía, abuso sexual y abuso psíquico o físico".

Además de estas definiciones, en algunos casos, los códigos prefieren referirse más a los derechos de protección que a las situaciones de carencia. Así, en el caso de Colombia, el código especifica diecinueve situaciones en las cuales los niños, niñas y adolescentes deben ser protegidos: abandono físico, emocional y psicoafectivo de sus padres; explotación económica por parte de sus padres; consumo de tabaco, sustancias psicoactivas, estupefacientes o alcohólicas; prostitución, explotación sexual y pornografía; secuestro, venta y tráfico; guerra y reclutamiento; los conflictos armados internos; tortura y toda clase de tratos y penas crueles, inhumanos, humillantes y degradantes; niños y niñas de la calle; retención en el extranjero; desplazamiento forzado; trabajo inadecuado; contagio de enfermedades infecciosas prevenibles; transmisión del VIH-Sida y las infecciones de transmisión sexual y cualquier otro acto que amenace o vulnere sus derechos. En el mismo sentido se expresa el código de Nicaragua que recoge doce situaciones de vulnerabilidad y el de Uruguay lo hace con nueve. Estos son tres ejemplos que no se ajustan a la articulación de la Convención que los artículos 32 a 40 logró aglutinar muchas de estas situaciones, pero también es una muestra de la intención de los países de América Latina de reiterar la protección a la que están sujetos los niños, niñas y adolescentes en este tipo de situaciones.

Esta necesidad de definir el maltrato viene impulsada por el interés de llevar a cabo políticas y medidas de protección especiales. Sin embargo, parece que el legislador tuviese necesidad de contextualizar dichas medidas en unas situaciones que expliquen la razón de las mismas. En este sentido, es frecuente encontrar en algunos códigos referencias a la "situación de riesgo social" que "amenazare el cumplimiento y violación de sus derechos" (artículo 189 del código de Bolivia) o que "se encuentre en situación de riesgo social" (artículo 139 del código de Honduras) o que el menor "se encuentre en circunstancias especialmente difíciles" (artículo 495 del código de Panamá). Este último código, además, considera que un menor está en "situación de riesgo social" cuando se encuentre en una serie de situaciones que el propio código recoge: no asis-

tir a la escuela; dedicarse a la mendicidad; consumir bebidas alcohólicas, drogas o estupefacientes; abandonar el domicilio familiar; emplearse en ocupaciones peligrosas o contrarias a las buenas costumbres; frecuentar el trato con 'gente viciosa y malviviente' o vivir 'en casa destinada al vicio'; estar fuera del control de los padres o que estos sean "delincuentes, alcohólicos, drogadictos, vagos, enfermos mentales o retardados mentales profundo y por ello no pueden ofrecerle un modelo de crianza".

No obstante, y a la vista de esta amplia nómina de "situaciones de riesgo", muchos de los aspectos que en ellos se recogen son objeto del "Protocolo Facultativo sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía", aprobado por Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas en el año 2000 (A/RES/54/263), firmado por la mayoría de los países de la Región entres los años 2001 y 2006 y del que también tienen que presentar informes al Comité de los Derechos del Niño.

Por lo tanto, ante esta compleja situación, la mayoría de los códigos marcan las líneas de las políticas de protección, así como las instituciones encargadas de la misma e, incluso, el sistema de denuncias ante esas situaciones. Así, en general, se establecen diferentes tipos de medidas de protección, bien sean administrativas o judiciales, como recoge el artículo 120 del código de El Salvador, el 139 del de Honduras, así como el artículo 125 del de Venezuela que señala que "las medidas de protección son aquellas que impone la autoridad competente cuando se produce en perjuicio de uno o varios niños o adolescentes individualmente considerados, la amenaza o violación de sus derechos o garantías, con el objeto de preservarlos o restituirlos".

4. Los sistemas de justicia juvenil

Uno de los ámbitos en los que son especialmente extensos estos códigos, es el referente a los sistemas de justicia juvenil. La razón de ello es porque incorpora todos los aspectos que, hasta ese momento, se recogían en los denominados códigos de menores, terminología que ha desaparecido, además de tratarse de códigos integrales de la infancia. Por otra parte, muchas de las normativas de justicia juvenil existentes hasta la aprobación de la Convención habían quedado obsoletas y los sistemas de justicia estaban siendo objeto de modernización. No obstante, por ejemplo, en El Salvador existe, además del código una Ley del Menor Infractor de 1994. Con ello se intentaba sustituir la concepción tutelar clásica por otra más acorde con la concepción de derechos de la Convención. En este sentido, Beloff (2006, 5) ha acometido el estudio de la evolución de los sistemas de justicia juvenil, a través de estos códigos, advirtiendo que en "el año 2000 este proceso de reformas alcanzó un techo y que, a partir de entonces, se ha desatado una segunda etapa de reformas legales e institucionales", que coincide con la promulgación de códigos de la niñez y la adecuación al derecho interno de los principios de la Convención. Asimismo, el Comité de los Derechos del Niño elaboró la Observación General Número 10 sobre los Derechos del Niño en la Justicia de Menores en 2007.

Los sistemas de responsabilidad penal y juvenil tienen en los códigos un desarrollo muy pormenorizado, puesto que inciden mucho en cuestiones garantistas sobre responsabilidad penal, procedimientos, garantías procesales, derecho a la defensa, medidas y sanciones, juzgados penales para adolescentes, finalidad de las sanciones, recursos, etc., lo cual, a veces, parece desvirtuar el propio código de la niñez. En este sentido, el desarrollo de este derecho está mucho más pormenorizado en los códigos que en la propia Convención. También es fácil comprender que, dada la situación de los países de la Región y los sistemas obsoletos hasta entonces existentes, se haga hincapié en este aspecto. En el orden cronológico Brasil, con su sistema

TABLA 2. PRESENCIA DE ASPECTOS DE LA JUSTICIA JUVENIL EN LOS CÓDIGOS DE LA INFANCIA

	Garantías procesales	Justicia especializada	Medidas socieducativas	Escolarización y Formación profesional
Argentina				
Bolivia	Sí		Sí	Sí
Brasil	Sí		Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí	Sí	
Costa Rica				
Ecuador	Sí	Sí	Sí	Si
El Salvador	Sí			
Guatemala	Sí	Sí	Sí	Sí
Honduras	Sí		Sí	Sí
México	Sí		Sí	Sí
Nicaragua	Sí			
Panamá			Sí	
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí
Perú	Sí	Sí	Sí	
República Dominicana	Sí	Sí	Sí	Sí
Uruguay	Sí	Sí	Sí	
Venezuela	Sí	Sí		

de justicia juvenil, recogido en su Estatuto del Niño y del Adolescente de 1990, sirvió de modelo para el resto de los países en cuestiones como minoría de edad, exclusión de los adolescentes de la justicia penal de adultos, aplicación de medidas socio-educativas, que es una novedad interesante y que asume los principios de la Convención, garantías procesales y aplicación de la privación de libertad con carácter excepcional, entre otras.

Como sea que el interés de este artículo es resaltar los aspectos educativos de los códigos, haremos mención a las medidas socioeducativas recogidas en el sistema penal de los adolescentes. Por ejemplo, el artículo 369 del código de Ecuador dice que "las medidas socioeducativas son acciones dispuestas por autoridad judicial cuando ha sido declarada la responsabilidad del adolescente en un hecho tipificado como infracción penal. Su finalidad es lograr la integración social del adolescente y la reparación o compensación del daño causado". Entre estas medidas recoge la amonestación, la imposición de reglas de conducta, la orientación y el apoyo familiar, la reparación del daño causado, los servicios a la comunidad, la libertad asistida, el internamiento, bien domiciliario, de fin de semana o en régimen de semi-libertad y, finalmente, el internamiento institucional en centros específicos. La última medida a adoptar debería ser el internamiento institucional, aunque, en la práctica, muchas veces, sea la primera que se aplica.

En el mismo sentido, Paraguay se refiere a la naturaleza de las medidas socioeducativas, en el artículo 200 de su código, y afirma que "las medidas socioeducativas son prohibiciones y mandatos que regulan la forma de vida del adolescente con el fin de asegurar y promover su desarrollo y educación. Dichas reglas de conducta no podrán exceder los límites de la exigibilidad, conforme a la edad

del adolescente". Entre las que tienen un carácter más educativo son la asistencia a programas educativos y de entrenamiento social o la reparación, dentro de un plazo determinado y de acuerdo con sus posibilidades, de los daños causados por el hecho punible. De forma similar se expresa el código de Guatemala, en el artículo 238, que las recoge y enumera: amonestación y advertencia; libertad asistida; prestación de servicios a la comunidad y reparación de los daños al ofendido, aunque en las órdenes de orientación y supervisión también recoge la "obligación de matricularse en un centro de educación formal o en otro cuyo objetivo sea enseñarle alguna profesión u oficio", así como la de participar en programas de tipo formativo, cultural, educativo, profesional, laboral, de educación vial y otros similares. En el mismo sentido se expresa el artículo 92 del código de Honduras, o el artículo 45 del código de México que, entre otras medidas, recoge la realización de programas de enseñanza y formación profesional "así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones, para asegurar que sean tratados de manera apropiada para su reintegración y adaptación social, en función de su bienestar, cuidando que la medida aplicada guarde proporción entre las circunstancias de su comisión y la sanción correspondiente".

Por lo tanto, lo que se observa en las medidas socioeducativas recogidas en los códigos es la posibilidad de ofrecer a los jueces de menores un amplio abanico de opciones que posibiliten la aplicación de la medida más adecuada a cada uno de los casos. Como puede observarse en una lectura detenida de todas ellas el objetivo principal de las mismas es la integración social de los adolescentes y, en menor grado, el aspecto punitivo. En este sentido se destacan los códigos de Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y República Dominicana que recogen, expresamente, medidas concretas sobre escolarización y formación profesional, como hemos citado. Es de destacar también que existe una red de jueces latinoamericanos que tratan de formarse en el campo de los derechos del niño a fin de poner en común las medidas más adecuadas, de acuerdo con los principios de la Convención. Asimismo, periódicamente el Instituto Interamericano del Niño ha ofrecido, desde 1998, cursos con este tipo de formación para jueces procedentes, en su mayoría, del cono sur.

5. Las instituciones de protección a la infancia

Al margen del análisis de los códigos, uno de los aspectos más importantes dentro de la implementación de la Convención ha sido la transformación institucional que la mayoría de los Estados se ha visto obligado a llevar a efecto a fin de cumplir los compromisos adquiridos. Las políticas públicas implementadas en el ámbito de la infancia han supuesto, sobre todo, la creación de sistemas de protección integral y que son la mejor vía para poder coordinar todas las acciones de protección a la infancia. Como señala Santos (2009) "la ratificación de la Convención y la creciente sensibilización con respecto a los derechos de la infancia ha llevado a innumerables iniciativas por parte de autoridades gubernamentales y actores de la sociedad civil. Coordinar la acción de estos múltiples actores es esencial y ha contribuido al establecimiento de distintos mecanismos nacionales. En ciertos casos, bajo la dirección del Ministerio, en otros bajo una institución para la infancia y la adolescencia, algunas veces creada en virtud del Código de los Niños y Adolescentes. Sin embargo, el tema sigue siendo un enorme reto para la región". En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño, a la vista de la diversidad de instituciones de atención a la infancia presentes en la mayoría de los países, recomienda que exista un órgano que coordine la información y supervise el cumplimiento de las acciones a favor de la infancia. El caso de América Latina ofrece un mapa variopinto en cuanto a las instituciones existentes, a pe-

TABLA 3. DENOMINACIÓN DE LAS INSTITUCIONES ESTATALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA

País	Institución Estatal de protección a la infancia
Argentina	Consejo Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia
Bolivia	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia
Brasil	Subsecretaría de Promoción de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Conselho Nacional dos Dereitos da Criança e Adolescente
Chile	Instituto de la Juventud
Colombia	Consejo Nacional de Política Social Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Costa Rica	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia
Ecuador	Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia Instituto Nacional de la Niñez y de la Familia
El Salvador	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia
Guatemala	Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia
Honduras	Junta Nacional de Bienestar Social
Nicaragua	Consejo Nacional de Atención y Protección Integral de la Niñez y Adolescencia
Panamá	Consejo Nacional de la Familia y el Menor
Paraguay	Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia
Perú	Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Social Dirección de Niños, Niñas y Adolescentes Subdirección de Defensorías
Red. Dom.	Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI) Secretaría del Estado y de la Juventud
Uruguay	Consejo Nacional Consultivo Honorario para los Derechos del Niño/a y el adolescente. Instituto del Niño, Niña y Adolescente de Uruguay (INAU)
Venezuela	Consejo Nacional del Niño y el Adolescente

Elaboración propia a partir de los Códigos de la Infancia y de la Oficina Católica para la Infancia (2008).

sar de que, en la mayoría de los casos, se observan tres niveles de correspondencia institucional (nacional, regional y local) que permiten desarrollar las políticas públicas, así como planes y leyes para el desarrollo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En la Tabla 3 señalamos la denominación de estas instituciones a nivel estatal.

En general, el nivel de dependencia es jerárquico, de manera que las políticas nacionales dirigen todas las acciones del resto de las administraciones participantes. En este sentido, se observa que la estructura administrativa del Estado atiende, en sus diferentes niveles, las políticas centrales hasta llegar a las corporaciones locales y municipales. Así, prácticamente en todos los países, existen comisiones, comités, consejos, comisarías, etc. que actúan a nivel local, mientras que son menos los países que tienen el segundo nivel regional o provincial, como ocurre en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Esta realidad administrativa puede ocasionar, en algunos casos, la falta de coordinación y el control de los planes y los programas de atención a la infancia.

A pesar de la descentralización que se aprecia, lo cierto es que las funciones más importantes de dichas políticas recaen en los ór-

ganos dependientes de algún ministerio o de los institutos existentes sobre derechos del niño o de la familia. Algunos de ellos son reformas de otras instituciones anteriores y otros han sido creados a partir de los códigos de la infancia, como es el caso de El Salvador o Perú. En este sentido, no es tan evidente que, en todos los casos, prevalezcan las instituciones de rango ministerial, sino más bien son las comisiones, consejos o institutos los que asumen las políticas orientadas a la infancia, como ocurre en Guatemala, Honduras, Nicaragua, Uruguay, Bolivia, Ecuador, Costa Rica y El Salvador (SITEAL: 2009, 81).

Con respecto a las funciones y la institucionalización se observa también un panorama muy amplio de posibilidades, aunque las leyes integrales existentes dan prevalencia a que las funciones de planificación, organización, ejecución y evaluación correspondan a las instituciones de carácter nacional, mientras que los organismos regionales y locales tienen funciones más relacionadas con la promoción y protección de los derechos, así como la ejecución de los planes diseñados. En este sentido, y al margen del reconocimiento general sobre la existencia de planes nacionales recogidos en los diferentes códigos, existe una serie de planes que, con diversas denominación, atienden aspecto pormenorizados de los derechos del niño, como ocurre en Bolivia, que dispone de un plan nacional para la erradicación progresiva del trabajo infantil; en Chile, que dispone de una ley de responsabilidad penal de los adolescentes o un plan de acción integrado a favor de la infancia y la adolescencia (2001-2010); en Ecuador, con un plan decenal de protección integral (2004-2014); en Guatemala, con su plan de actuación decenal (2004-2015); así como en Perú, República Dominicana, Paraguay, Uruguay o Venezuela.

Las representaciones en dichos órganos es muy variada, y en todas ellas se aprecia, además de la presencia de las administraciones correspondientes, la participación de la sociedad civil y, sobre todo, de las ONGs. En este sentido, algunos de los códigos regulan la integración de representantes de las mismas en los órganos de gobiernos de los Institutos y otros organismos oficiales, pero también, en algunos casos, se regulan las actividades de estas organizaciones, como ocurre en Argentina, Brasil, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En el caso de la República Dominicana el derecho a la participación social se desarrolla de una forma prolija, señalando, incluso, las obligaciones de las entidades tanto gubernamentales como no gubernamentales.

Además de estos organismos no podemos obviar la existencia de una figura que se ha ido imponiendo de manera progresiva: el "Defensor del niño" o "Defensorías de los derechos del niño" con denominaciones diversas. En este sentido, la mayoría de códigos se refieren a ella, aunque hay que distinguir que, en algunos casos, se trata de defensorías específicas de la niñez, mientras que en otros se trata de asumir las funciones correspondientes a esta figura en otras, generalmente más amplias, relativas a la defensa de la ciudadanía. Así, países como Argentina, Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela, la tienen establecida en sus normativas de una manera específica, con funciones muy concretas; mientras que países como Colombia, Costa Rica y México, son las Defensorías de la Familia, de los Habitantes o el Ministerio Público quienes asumen esa tarea. La función que más prevalece entre las asignadas a dichas defensorías es la del cumplimiento efectivo de las obligaciones que las instituciones tienen en la defensa de los derechos, supervisando, velando y coordinando las garantías constitucionales en la salvaguarda de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. En el caso de Paraguay, por ejemplo, entre las funciones del Defensor de la Niñez y Adolescencia está la de "recibir denuncias de transgresiones a los derechos y promover las acciones correspondientes" (artículo 163), asumiendo su representación. En Venezuela las funciones de la defensoría del niño y del ado-

lescente son también diversas, y es considerado como "un servicio de interés público, organizado y desarrollado por el municipio o por la sociedad, con el objetivo de promover y defender los derechos de los niños y adolescentes" (artículo 201).

Por otra parte, y al igual que ocurre con la Convención, las responsabilidades gubernamentales atraviesan los códigos de la niñez, de manera que, en su articulado, podemos apreciar que la mayoría hace mención a dicha responsabilidad, incluso remarcando el carácter de deber y de las obligaciones generales del Estado en la defensa efectiva de esos derechos. Sería prolijo enumerar aquí todas y cada una de ellas, pero podemos señalar que concuerdan con el artículo 4 de la Convención en el que se plantea la responsabilidad del Estado como una prioridad. En algunos casos, incluso, se señala el principio de efectividad para garantizar el cumplimiento de los derechos y garantías reconocidos en la ley (Argentina). El caso de Colombia es muy exhaustivo al enumerar las obligaciones que contrae el Estado en el desarrollo de la política integral sobre los derechos del niño, llegando a recoger hasta 37 puntos concretos que van desde un nivel general sobre "garantizar el ejercicio de todos los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes" hasta "fomentar el deporte o la recreación", pasando por la "protección contra el reclutamiento en grupos armados al margen de la ley", el "apoyo a las familias", el "registro civil de nacimiento", etc. Esta exhaustividad puede desdibujar la acción efectiva del Estado. Lo mismo ocurre con los principios rectores de las políticas públicas, donde se enumera una serie de principios que van desde el interés superior del niño, a la solidaridad, pasando por la perspectiva de género. Se trata de un código que ha pormenorizado en exceso esta cuestión, al contrario de lo que ocurre en la mayoría. Así, en los casos de Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, Uruguay o Venezuela las menciones a las obligaciones del Estado son más generales.

6. Conclusiones

Los códigos de la niñez aprobados en la mayoría de países de América Latina adquirieron, con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, un nuevo enfoque desde la perspectiva de los derechos de la infancia, transformándose en el marco interpretativo y director de las políticas públicas integrales favorables a la infancia. Los códigos son leyes de alto rango constitucional que resuelven conjuntamente los derechos recogidos en los tratados internacionales. Del análisis de dichos códigos, utilizando para ello las categorías subyacentes en la Convención, se llega a la conclusión de que los códigos de la niñez tienen un alto grado de concordancia con la misma.

Con respecto a los derechos de protección en situaciones de riesgo social la mayoría de los códigos es poco sistemática, ofreciendo una lectura dispersa de la Convención. Así, se aprecia, como hemos señalado, que algunos códigos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Uruguay y Venezuela) definen, por ejemplo, el maltrato, pero se conforman con relacionar una serie de situaciones de riesgo, sin matizar las consecuencias y los grados de gravedad de las mismas. También se aprecia cierto interés por diagnosticar esas realidades cuya causa, evidentemente, debe encontrarse en las situaciones de pobreza y de exclusión social, como muchos códigos reconocen. En este sentido, los códigos se muestran menos coherentes si los comparamos con el ámbito de los niños en conflicto con la justicia.

En el caso de la justicia juvenil, existe un alto grado de meticulosidad que se explica por los procedimientos garantistas que se establecen en los procesos penales, pero también por el hecho de que muchos códigos de la niñez han incorporado los antiguos códigos del menor, reformándolos y adecuándolos a las nuevas exigencias de la Convención. El hecho de que se especifiquen tanto las definiciones, las situaciones de protección, las medidas so-

cioeducativas, etc. se debe, sobre todo, a que la orientación que subyace en los mismos va encaminada a la plasmación de unas políticas de protección. No obstante, se aprecia un alto grado de congruencia con la Convención, especificando algunos países (Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y República Dominicana) medidas concretas en el ámbito educativo y de formación profesional, acordes con el marco de la Convención.

Por otra parte, y si bien no todos los códigos incluyen las instituciones existentes en el país para atender la protección a la infancia, lo cierto es que en todos los países se aprecia la existencia de una red de instituciones, organismos, consejerías, defensorías, etc., que intentan llevar a cabo las políticas y planes integrales de protección. El régimen jerárquico de dependencia obedece a las diferentes formas de organizar la administración pública en cada uno de los países de la región. Se puede concluir que la riqueza de matices que se manifiesta en los códigos de la niñez en América Latina es una muestra de la percepción educativa de los legisladores de la Región. Se trata de un discurso coherente y apegado, en muchas ocasiones, a la letra de la Convención. En este sentido, se puede afirmar que se ha superado el enfoque tradicional que consideraba a los niños como menores, asumiendo el enfoque de Derechos Humanos y del niño como sujeto de derecho. Asimismo, y desde esta perspectiva, los códigos de la niñez son un compendio integral de los derechos del niño, pero que todavía tienen sesgos procedentes de los tradicionales códigos de familia y de menores. Los códigos, por lo tanto, han significado un avance en todos los países de la Región, aunque existen países en los que se aprecia una congruencia mayor con la Convención (Brasil, Bolivia, Colombia, Guatemala, Uruguay y Venezuela), mientras que el resto son más ambiguos a la hora de plasmar los principios básicos y la implementación de la Convención.

7. Bibliografía

Beloff, M. (2006): "Los nuevos sistemas de justicia juvenil en América Latina". *Justicia y derechos del niño*, 8, pp. 9-50.

Beloff. M. (2008): *Fortalezas y debilidades del litigio estratégico para el fortalecimiento de los estándares internacionales y regionales de protección a la niñez en América Latina*. Disponible en http://www.observatoriojovenes.com.ar/almacen/file/Fortalezas%20y%20debilidades_%20Mary%20Beloff.pdf (fecha acceso: febrero 2010).

Dinechin, Ph. de (2006) : *La réinterprétation en droit interne des conventions internationales sur les droits de l'homme*. Tesis doctoral. París: Université de Paris 3.

Dávila, P. y Naya, L. M. (2003): "La infancia en Europa: una aproximación a partir de la Convención de los Derechos del Niño". *Revista Española de Educación Comparada*, 9, pp. 83-133.

Dávila, P. y Naya, L. M. (2005): "Infancia y educación en el marco de los derechos humanos", en Naya, L.M. (coord.): *La educación y los derechos humanos*. Donostia: Erein, pp. 91-137.

Dávila, P. y Naya, L. M. (2010): "Infancia, educación y códigos de la niñez en América Latina. Un análisis comparado". *Revista Española de Educación Comparada*, 16, pp. 213-233.

Hodgkin, R. y Newell, P. (2004): *Manual de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Ginebra: UNICEF.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2009): *El Derecho del Bienestar Familiar*. Bogotá: Avance Jurídico Casa Editorial.

Oficina Católica para la Infancia-BICE (2008): *Situación de los derechos del niño* en http://www.biceal.org/ewb_pages/s/situacion-derechos-nino.php (fecha acceso: febrero 2010).

Pinheiro, S. (2009): *Balance a la luz de los 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño. Retos y desafíos.* Documento presentado al XX Congreso Panamericano del Niño, la Niña y el Adolescente, Lima (Perú).

Romero, S. (2007): "Un siglo de legislación sobre infancia en América Latina. Un cuadro cronológico", en Rodríguez, P. y Mannarelli, M.E.: *Historia de la Infancia en América Latina*. Bogotá, Universidad del Externado, pp. 615-632.

Santos, M. (2009): *Las políticas públicas en los sistemas de protección integral, incluyendo los sistemas locales. Retos y desafíos.* Documento presentado al XX Congreso Panamericano del Niño, la Niña y el Adolescente, Lima (Perú).

SITEAL (2009): *Primera Infancia en América Latina. La situación actual y las respuestas desde el Estado.* Madrid: OEI /IIPE/UNESCO.

UNICEF y OACNUDH (2006): *Compilación de observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre países de América Latina y el Caribe (1993-2006).* Santiago de Chile: UNIECF y OACNUDH.

UNICEF (2009): *Estado Mundial de la Infancia 2010. Edición Especial Conmemoración de los 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño.* Ginebra: UNICEF.

8. Códigos de la niñez

Argentina: *Ley de Protección Integral de la Niñez, la Adolescencia y la Familia. Ley Nº 4347.*1997

Argentina: *Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y Decreto 415/2006 de reglamentación de la Ley Nº 26061 del 17/4/2006.* 2005

Bolivia: *Código del Niño, Niña y Adolescente. Ley N° 2026.* 1999

Brasil: *Estatuto del Niño y del Adolescente. Ley N° 8069.* 1990

Chile: *Ley Orgánica de Creación del Servicio Nacional de Menores. Decreto N° 2465.* 1979

Colombia: *Código del Menor. Decreto N° 2737/89.* 1990

Colombia: *Código de la Infancia y la Adolescencia. Ley Nº 1098.* 2006

Costa Rica: *Código de la Niñez y la Adolescencia. Ley N° 7739.* 1998

Cuba: *Código de la Infancia y la Juventud* 1978

Ecuador: *Código de la Niñez y Adolescencia. Ley N° 100- 2002.* 2003

El Salvador: *Ley del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia. Decreto N° 482.* 1993

El Salvador: *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (entra en vigor en 2010). Decreto 839.* 2009

Guatemala: *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Decreto N° 27.* 2003

Honduras: *Código de la Niñez y de la Adolescencia. Decreto N° 73.* 1996

México: *Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.* 2000

Nicaragua: *Código de la Niñez y la Adolescencia. Ley N° 287.* 1998

Panamá: *Código de la Familia. Ley N° 3.*1995

Paraguay: *Código de la Niñez y la Adolescencia. Ley N° 1680.* 2001

Perú: *Código de los niños y adolescentes. Ley N° 27337.* 2000

República Dominicana: *Código para el Sistema de Protección de los Derechos y fija el texto de su Ley Orgánica. Ley Nº 136-03.* 2004

Uruguay: *Código de la Niñez y la Adolescencia. Ley 17823.* 2004

Venezuela: *Ley Orgánica de Protección del Niño y del Adolescente. Ley N° 5266.* 2000

Notas

[i] Este artículo corresponde a un proyecto de investigación del Ministerio de Ciencia y Tecnología (SEJ2007-66225/EDUC), al Grupo de Estudios Históricos y Comparados en Educación Garaian (Gobierno Vasco, IT 298/10) y a la Unidad de Formación e Investigación Educación, Cultura y Sociedad (UFI 11/54) de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea UPV/EHU

DIRECCIÓN DE LOS AUTORES: Paulí Dávila y Luis Mª Naya. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación, Avda. de Tolosa, 70. Apto. 1249, 20080 Donostia-San Sebastián, Teléfono: 943 015595. Correo electrónico: pauli.davila@ehu.es; luisma.naya@ehu.es

Fecha de recepción del artículo: 11.II.2010
Fecha de revisión del artículo: 18.II.2010
Fecha de aceptación del artículo: 14.V.2010

COMO CITAR ESTE ARTÍCULO:
Dávila, P. y Naya, L.M. (2011) "La protección de la infancia en situaciones de riesgo en América Latina a través de los códigos de la niñez", en *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria,* 19, pp.99-112.

Copyright of Pedagogía Social is the property of Pedagogia Social and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.