



# Boletín 7 Infancia

Segunda Época - Junio 2019

Luis Almagro  
Secretario General - OEA

Néstor Méndez  
Secretario General Adjunto - OEA

Berenice Cordero  
Presidenta - Consejo Directivo del IIN

Yazmín Cárdenas  
Vicepresidenta - Consejo Directivo del IIN

Víctor Giorgi  
Director General – IIN

Daniel Claverie  
Coordinación de Contenidos – IIN

Ingrid Quevedo  
Comunicación – IIN

Sara Cardoso  
Diseño– IIN

Edición Junio 2019





*El Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN) es el Organismo Especializado de la Organización de los Estados Americanos en materia de niñez y adolescencia. Como tal, asiste a los Estados en el desarrollo de políticas públicas, contribuyendo a su diseño e implementación en la perspectiva de la promoción, protección y respeto a los derechos de niños, niñas y adolescentes en la región. En este marco, el IIN destina especial atención a los requerimientos de los Estados Miembros del Sistema Interamericano y a las particularidades de los grupos regionales.*





# ÍNDICE

Pág. 9 - **Prólogo**

Pág 13 - **Creencias populares sobre la delincuencia juvenil.**  
Catalina Drollman, Chile.

Pág 21 - **¿Turismo sexual o explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en actividades turísticas? La creación del GARA: Reflexiones y experiencias.**  
Maribel Piedra, Ecuador.

Pág 30 - **Acerca del retorno seguro en casos de SINNA: reflexiones sobre los alcances del concepto.**  
Patricia Minetti, Argentina.

Pág 39 - **La diversidad sexual de las niñas, los niños y las personas adolescentes: vulnerabilidades, marcos legales y abordajes en Costa Rica durante los primeros años del siglo XXI.**  
Milton Brenes, Costa Rica.

Pág 55 - **El derecho a vivir en familia, una perspectiva desde el Estado Plurinacional de Bolivia.**  
Ximena Miriam Fajardo Navarro, Bolivia.

Pág 65 - **La inversión pública destinada a la niñez y adolescencia y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible vinculados a niñas y niños: el caso de Guatemala.**  
ICEFI, Guatemala.

Los conceptos expresados en esta publicación son responsabilidad de cada autor. El IIN se complace en habilitar este espacio de intercambio y reflexión con la región.



Para volver al índice clickea en esta imagen al inicio de cada artículo.







# Prólogo

Víctor Giorgi  
Director General - IIN

Con la edición de este nuevo número de IINfancia, damos continuidad a un proyecto editorial que busca poner a disposición de nuestros lectores diferentes aportes relacionados con los temas que se encuentran en la agenda de la infancia y la adolescencia en las Américas. Continuidad posible gracias al aporte de una amplia red de colaboradores que poco a poco se amplía y diversifica en cuanto a nacionalidades, formaciones, áreas de trabajo, temas que abordan, pero que en su diversidad guardan una coherencia sustancial dada por el observar y pensar la realidad de la niñez y la adolescencia de la región a través del lente de sus derechos.

Este nuevo volumen coincide con el 92º aniversario de la fundación del Instituto y el tercer año en que se celebra el Día de la Niñez y la Adolescencia de las Américas, instaurado como tal por el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, en oportunidad del 90º aniversario del IIN. A su vez, esto ocurre en el año en que celebramos los 30 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Coordenadas temporales que, lejos de fijarnos al pasado, nos dan una perspectiva de proceso; nos invitan a mirar en forma retrospectiva los avances, las dificultades, aciertos, errores y desafíos que aún persisten en la región, y habilitan una mirada prospectiva para avanzar en la construcción de futuro en un escenario cargado de oportunidades y no exento de amenazas.

Diversos estudios dan cuenta de que las condiciones de vida de niños y niñas en la región están fuertemente determinadas por los ciclos de la economía y la alternancia de modelos sociales que caracteriza a las Américas. En este contexto, han prosperado recientemente posturas regresivas que procuran restaurar el viejo, pero aun vigoroso, orden adultocéntrico y patriarcal. Esta reaparición de viejas miradas pone en evidencia que, en estas tres décadas, la perspectiva de la Convención ha tomado fuerza entre los técnicos y algunos sectores del sistema político, pero no ha permeado con toda su fuerza transformadora al conjunto de las sociedades. Como a veces decimos: es un discurso propio de “niñólogos”. Lejos estamos de la meta de construir una cultura de derechos en la que el interés superior del niño y el conjunto de sus derechos sean valores centrales en la regulación de la vida cotidiana.

Como señalaron con magistral claridad referentes como Alexandro Barata y Eduardo Bustelo: no se trata solo de dar más y mejores servicios, sino de transformar el lugar que asignamos a la niñez en nuestras sociedades. La construcción de ese lugar requiere mayor trabajo con los adultos, en especial aquellos que tratan en forma directa con niños, niñas y adolescentes: docentes, trabajadores sociales, personal de la salud, madres, padres, y, muy especialmente, con los propios niños, niñas y adolescentes. Los adultos debemos aprender a respetar a los niños, niñas y adolescentes como personas plenas, escucharlos, tomar en cuenta sus opiniones y puntos de vista. Son ellos quienes tienen que fortalecerse a través del conocimiento de sus derechos, apropiarse de estos y hacer escuchar sus voces.

Nos enfrentamos a la paradoja de estar situados en un lugar de poder adulto y, desde allí, deconstruir el modelo de dominación y generar una alternativa basada en la transferencia y redistribución de ese poder, abriendo así el camino a nuevas formas de relacionamiento intergeneracional.

Cuando hablamos de poder, no nos referimos al poder sobre otros, sino al poder de expresarse, poder de ser escuchado, de romper los silencios que durante siglos han sido funcionales al sostenimiento y reproducción de diferentes formas de abuso, maltrato y explotación.

A 92 años de la fundación del Instituto y tres décadas de la aprobación de la Convención, redoblamos nuestro compromiso de continuar trabajando por hacer de la región un espacio donde los derechos de la niñez y la adolescencia sean hechos tangibles y concretos y, para eso, debemos incluir a los propios niños, niñas y adolescentes como actores sociales plenos.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive name followed by a long horizontal stroke that ends in a small dot.





## Creencias populares sobre la delincuencia juvenil por Catalina Droppelmann

La delincuencia, es tal vez una de las conductas humanas donde se alojan con mayor firmeza creencias para explicarla que no tienen asidero alguno en la realidad. Me atrevería a decir, que no existe persona alguna que no tenga una teoría propia para explicar la conducta delictual y como combatirla. Sin embargo, muchas de estas conjeturas están lejos de lo que muestra la evidencia y no hacen más que agravar el problema de la delincuencia juvenil, al imponer demandas sociales altamente punitivas y estereotipadas. El presente artículo, tiene como objetivo derribar tres de las creencias sobre la delincuencia juvenil más arraigados actualmente en nuestra sociedad.

### *El que delinque en la juventud, lo hará durante toda la vida*

Si bien es cierto que un inicio temprano en la delincuencia predice una carrera criminal más larga y más prolífica que un inicio tardío (Piquero 2011); esto no implica necesariamente que todos los que comienzan a delinquir durante la niñez o en la adolescencia, lo seguirán haciendo en la edad adulta. De hecho, el análisis de lo que se denomina en Criminología la curva edad-delito<sup>1</sup>, muestra que aproximadamente 60 por

<sup>1</sup> La curva edad-delito muestra como varía la conducta delictual con la edad. Esto se puede estimar a través de metodologías transversales y longitudinales (Bottoms y Shapland 2011; Farrington 1986). En el primer caso, se observa la prevalencia de la conducta delictual por edad en un período específico de tiempo. En el segundo caso, se observa la conducta delictual a lo largo del tiempo para un grupo específico de sujetos.

ciento de los infractores juveniles no sigue delinquiriendo en la adultez temprana, independiente de la edad de inicio de la conducta delictual (Loeber y Farrington 2012).

La causa de esta disminución natural y marcada de la delincuencia, se explica más bien por eventos clave en la transición de la adolescencia a la edad adulta, tales como la adquisición de nuevos roles pro-sociales. Aspectos tan simples como el acceso a un empleo, los hijos, los lazos sociales y el desarrollo de un sentido de identidad ligado a roles convencionales, son algunos de los hechos que más se asocian a este proceso de cambio (Giordano et al. 2002). Además, elementos vinculados a la madurez cerebral afectarían positivamente el proceso de toma de decisiones y disminuirían las conductas de riesgo en esta etapa del desarrollo (Johnson, Blum y Giedd 2009; Steinberg 2008).

### ***La mano dura es la mejor medida para terminar con la delincuencia juvenil***

Esta idea, es tal vez una de las más arraigadas y, a su vez, la que más limita un adecuado enfoque de los recursos para enfrentar la delincuencia juvenil. Si bien no existe claridad respecto a qué representaría concretamente el término *mano dura* en el imaginario social, para los fines de este ensayo se definirá este como, por un lado el uso de penas coercitivas con altos niveles de supervisión y vigilancia; y por el otro, el uso de penas de cárcel en contraposición a medidas alternativas a la reclusión.

En el primer caso, diversos meta-análisis sobre la efectividad de programas de rehabilitación de infractores de ley, han mostrado que las intervenciones basadas en el entrenamiento de habilidades y consejería, son significativamente más efectivas que aquellas basadas meramente en la vigilancia, coerción y disciplina (Lipsey 2009; Smith, Gendrau and Swartz 2009). De hecho, evaluaciones de programas como *boots*

*camps*, que se basan en disciplina altamente estructurada o de *scared straight* basada en técnicas de disuación a través del escarmiento, han mostrado que estas intervenciones no sólo no reducen la reincidencia, sino que además pueden llegar a aumentar la conducta delictual en el largo plazo (Andrews and Bonta 2010; Smith, Gendreau, and Swartz 2009; Gendreau, Smith, and French 2006; Smith 2006).

En el caso de la reclusión, ésta podría tener al menos dos efectos en la conducta delictual. Por un lado, incapacitaría a los individuos de cometer delitos, al mantenerlos aislados de la sociedad (ver Dilulio and Piehl 1991; Clear 1994; Zimring and Hawkins 1995; Mauer 1999; Sabol and Lynch 2000). Por otra parte, tendría un efecto disuasivo en la población general y en la futura reincidencia de quienes han sido encarcelados. Sin embargo, este último efecto es altamente discutible. En primer lugar, se basa en la idea de que cometer delitos es una decisión meramente racional, sin considerar la evidencia existente acerca de elementos emocionales y culturales que se asocian a la delincuencia juvenil (Hayward, 2002; Young, 2009; Droppelmann, 2017).

En segundo lugar, la investigación ha tendido a mostrar que la cárcel más que disuadir, lo que genera es una amplificación de la conducta criminal. Si bien las tasas de reincidencia post reclusión en diversos países son altas, fluctuando alrededor del 60 por ciento (Langan y Levin, 2002), esto no es un argumento suficiente para plantear el efecto negativo de la cárcel por sí mismo. Lo que se requiere, son estudios que comparen las tasas de reincidencia de la cárcel versus las medidas alternativas a la reclusión en cohortes de sujetos equivalentes. Aunque la evidencia en este sentido es limitada debido a diversas restricciones metodológicas, varios estudios y meta-análisis (Nagin, Cullen y Jonson 2009; Bales y Piquero 2011, Lipsey y Cullen 2007) han demostrado que la cárcel tendría efectos nulos y en algunos casos, criminogénicos en la prevención de la futura comisión de delitos. Es más, los efectos

negativos tendrían a aumentar a mayor cantidad de tiempo de reclusión, ya que largas estadías en la cárcel tenderían a incrementar la probabilidad de reincidir (Gendreau, Goggin, Cullen, and Andrews, 2000).

### ***Se debe bajar la edad de imputabilidad penal para combatir la delincuencia juvenil***

No es novedad en América Latina, que cada cierto tiempo se instale en algunos países el clamor popular que demanda una baja en la edad de imputabilidad. Más allá de los argumentos de primera relevancia que dicen relación con el interés superior de los niños, niñas y adolescentes, hay algunos hechos empíricos que dan cuenta de que esta estrategia esta lejos de ser la adecuada. El proceso de toma de decisiones asociado a actividades de riesgo (como delinquir, consumir drogas, entre otras) no solo involucra habilidades intelectuales, sino también funciones ejecutivas tales como: planificación, capacidad para resolver problemas, razonamiento verbal, flexibilidad cognitiva, monitoreo de la propia conducta, etc. Todo eso, se conoce como madurez de juicio (*maturity of judgement*), la cual alcanza su peak en desarrollo a partir de los 18-19 años y no se estabiliza hasta aproximadamente los 25 años. La razón es que en la adolescencia tardía ocurren cambios estructurales relevantes en el cerebro adolescente: hay un aumento de la materia blanca en las regiones prefrontales del cerebro, lo cual mejora la conectividad y la integración de la actividad cerebral. Recién en esta etapa del desarrollo, los jóvenes se vuelven más capaces de renunciar a la gratificación inmediata (Cauffman y Steinberg, 2000) y mejoran su habilidad para aprender del castigo y para anticipar las consecuencias negativas de su comportamiento (Crone et al., 2006). Antes de eso, los jóvenes están demasiado orientados a la búsqueda de incentivos inmediatos y no consideran adecuadamente los costos de su conducta. Finalmente, evidencia de estudios longitudinales ha mostrado que la judicialización de adolescentes infractores

tiende a ampliar la reincidencia futura (McAra and McVie, 2010).

### ***Creencias erróneas y sus implicancias***

Es interesante constatar como la evidencia relevada por la Criminología contemporánea invalida y contradice, no sólo creencias populares sobre la delincuencia juvenil, sino que pone de manifiesto que muchas medidas que se creen eficaces para combatirla no tienen impacto alguno e incluso agravan el problema. Desafortunadamente, la política criminal en este sentido sigue enfrentado a la delincuencia juvenil como si fuese una conducta crónica a lo largo de la vida, que sólo se soluciona con medidas punitivas. En este sentido, no es casualidad que entre los veinte países con las mayores tasas de población encarcelada, cinco pertenezcan a América Latina<sup>2</sup>. Tampoco es raro que en Chile, por ejemplo, el 74% de los ciudadanos crea que se debe bajar la edad de imputabilidad penal<sup>3</sup> y que en la mayoría de los países de la región cada vez que aumenta el temor por la delincuencia, una de las principales propuestas sea ésta. A pesar de que en el ámbito de la política criminal es donde más se evidencian estas creencias, es tal vez más preocupante su arraigo en la sociedad en su conjunto, ya que es este espacio social el que hace posible la rehabilitación. De hecho, sería miope pensar que la prevención de la delincuencia juvenil sólo se trata de que los jóvenes incorporen los valores y normas de la sociedad. Más bien, este es un proceso recíproco, en el cual la sociedad debe a su vez aceptar y creer que es posible dejar la conducta delictual atrás, y favorecer la integración social de los miles de jóvenes que viven hoy extremas formas de exclusión social en América Latina.

2 Ver World Prison Brief 2019 en <http://www.prisonstudies.org/>

3 Estudio realizado por el Departamento de Encuestas Sociales UC y el Centro de Estudios Justicia y Sociedad para la Defensoría Penal Pública de Chile.

## Bibliografía

Andrews, D. A., y Bonta, J. (2010). *The psychology of criminal conduct* (5ta ed.). New Providence, NJ: LexisNexis.

Bales, W. D., y Piquero, A. R. (2011). "Assessing the impact of imprisonment on recidivism". *Journal of Experimental Criminology*, 8(1): 71-101.

Bottoms, A. y Shapland, J. (2011). "Steps towards desistance among male young adult recidivists" en S. Farrall, M. Hough, S. Maruna y R. Sparks (Eds.) *Escape Routes: Contemporary Perspectives on Life after Punishment*. Oxon: Routledge, (pp. 43-80).

Cauffman, E., and Steinberg, L. (2000). "(Im)maturity of judgment in adolescence: Why adolescents may be less culpable than adults". *Behavioral Sciences and the Law*, 18(6):741-60.

Clear, T.R. (1994). *Harm in American Penology: Offenders, victims and their communities*. Albany, NY: State University of New York Press.

Crone, E., Donohue, S., Honomichl, R., Wendelken, C., & Bunge, S. (2006). Brain regions mediating flexible rule use during development. *Journal of Neuroscience*, 26: 11239-11247.

Dilulio, J.J. y Piehl, A.M. (1991). "Does prison work". *The Brookings Review*, 9: 28-35.

Droppelmann, C. (2017). "Leaving behind the deviant other in desistance-persistence explanations" in E Hart and E. Van Ginneken (Eds.), *New Perspectives on Desistance*, Palgrave.

Farrington, D.P. (1986). "Age and crime". *Crime and Justice*, 7:189-250.

Gendreau, P., Goggin, C., Cullen, F.T. y Andrews, D.A. (2000). "The effects of community sanctions and incarceration on recidivism". *Forum on Corrections Research*, 12: 10-13.

Gendreau, P., Smith, P., y French, S. (2006). "The theory of effective correctional intervention: Empirical status and future directions", en F. T. Cullen, J. P. Wright, y K. R. Blevins (Eds.), *Taking Stock: The Status of*



## Catalina Droppelmann R.

Catalina ha trabajado por más de quince años investigando e implementando políticas públicas en las áreas de la Justicia Criminal. Actualmente es la Directora Ejecutiva del Centro de Estudios Justicia y Sociedad del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Catalina ha dictado cursos sobre Criminología en universidades chilenas y extranjeras, y ha realizado estudios y consultorías para diversos organismos nacionales e internacionales. Sus áreas de interés principales son la Justicia Juvenil, la reinserción social, el desistimiento del delito, las alternativas a la cárcel y el acceso a la justicia. [cadroppelmaa@uc.cl](mailto:cadroppelmaa@uc.cl)

Criminological Theory (Vol. 15), *Advances in Criminological Theory*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, (pp. 419-446).

Giordano, P. C., Cernkovich, S. A., & Rudolph, J. L. (2002). Gender, crime and desistance: Toward a theory of cognitive transformation. *American Journal of Sociology*, 107: 990–1064.

Hayward, K. (2002) 'The Vilification and Pleasures of Youthful Transgression', in J. Muncie, G. Hughes and E. McLaughlin (Eds.) *Youth Justice: Critical Readings*. London: Sage.

Johnson, S. B., Blum, R. W., y Giedd, J. N. (2009). "Adolescent maturity and the brain: the promise and pitfalls of neuroscience research in adolescent health policy". *The Journal of Adolescent Health: Official publication of the Society for Adolescent Medicine*, 45(3):216-21.

Langan, P. A., y Levin, D. J. (2002). *Recidivism of Prisoners Released in 1994*. Washington, D.C.: U.S. Bureau of Justice Statistics.

Lieberman, A.M. (2008). *The long view of crime: A synthesis of longitudinal research*. New York: Springer.

Lipsey, M. W. (2009). "The primary factors that characterize effective interventions with juvenile offenders: A meta-analytic overview". *Victims and Offenders*, 4(2):124-147.

Lipsey, M. W., y Cullen, F. T. (2007). "The effectiveness of correctional rehabilitation: A review of systematic reviews". *Annual Review of Law and Social Science*, 3: 297–320.

Loeber R. y Farrington D.P. (2012). *From juvenile delinquency to adult crime*. New York: Oxford University Press.

Loeber, R., Farrington, D.P., Howell, J.C. y Hoeve M. (2012). "Overview, conclusion and key recommendations" en R. Loeber and D. P. Farrington (Eds.), *From juvenile delinquency to adult crime*. New York: Oxford University Press, (pp.315-385).

McAra, L. & McVie, S. (2010). *Youth Justice? The Impact of Agency Contact on Desistance from Offending* (reprint of journal article). In Farrall, S., Hough, M., Maruna, S. & Sparks, R. (Eds) *Escape Routes: Contemporary Perspectives on Life after Punishment*, Routledge.

Mauer, M (1999). *Race to incarcerate*. New York: The New Press.

Mulder E., Brand E., Bullens R. y Van Marle H. (2010). "A classification of risk factors in serious juvenile offenders and the relation between patterns of risk factors and recidivism". *Criminal Behaviour and Mental Health*, 20(1):23-38.

Nagin D., Cullen, F.T. y Jonson, C.L. (2009). "Imprisonment and reoffending", en M. Tonry (Ed.) *Crime and Justice: A Review of Research*. Chicago: University of Chicago, (pp. 115–200).

Piquero, A. R. (2011). "Invited address: James Joyce, Alice in Wonderland, The Rolling

Stones, and criminal careers". *Journal of Youth and Adolescence*, 40(7): 761-75.

Sabol, W. y Lynch, J.P. (2000). *Crime Policy Report: Did getting tough on crime pay?*. Washington, DC: Urban Institute.

Smith, P. (2006). *The effects of incarceration on recidivism: A longitudinal examination of program participation and institutional adjustment in federally sentenced adult male offenders*. Unpublished doctoral dissertation, University of New Brunswick, Canada.

Smith, P., Gendreau, P., y Swartz, K. (2009). "Validating the principles of effective intervention: A systematic review of the contributions of meta-analysis in the field of corrections". *Victims and Offenders*, 4: 148-169.

Soothill, K., Fitzpatrick, C. y Francis, B. (2009). *Understanding Criminal Careers*. Devon, United Kingdom: Willan Publishing.

Steinberg, L. (2008). "A Social Neuroscience Perspective on Adolescent Risk-Taking". *Developmental Review*, 28:78-106.

Young, J. (2009). *The vertigo of late modernity*. London: SAGE publications.

Zimring, F.E. y Hawkins, G. (1995). *Incapacitation: Penal confinement and the restraint of crime*. New York: Oxford University Press.



## ¿Turismo sexual o explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en actividades turísticas? La creación del GARA: Reflexiones y experiencias. por Maribel Piedra

Bajo el término tipificado legalmente como turismo sexual muchas noticias son publicadas, tanto en medios de comunicación tradicionales como en medios digitales, su presencia visibiliza un problema social que, hoy por hoy, es abordado desde una amplia coalición de frentes regionales, estatales, institucionales y sociales. Problemática que despierta con vehemencia, a lo largo y ancho de este mundo, el repudio público de múltiples sociedades civiles que siguen considerando a la dignidad humana<sup>1</sup> como un bien que debe ser resguardado. Este repudio ético se agudiza o se evidencia con mayor claridad cuando los seres explotados, tratados como objetos sexuales, son niñas, niños o adolescentes.

Para el sector turístico de nuestra región continental, el nombre con el cual fue tipificado este delito entraña todo un reto, ante el cual se deberá dar la talla, debido a que el turismo que se

<sup>1</sup> Arturo Roig (como se citó en Aldana, 2016) define la dignidad humana como (...) la necesidad primera, la forma por excelencia de toda necesidad humana que da sentido e introduce un criterio para la evaluación del universo de necesidades y de los abigarrados modos que la humanidad ha generado para satisfacerlas. Se trata de una 'dignidad humana' plena y que es por eso mismo nacional y continental (...) 'Dignidad' es entre nosotros palabra cargada de esperanza, con profundas raíces en nuestra cultura (Roig, 2002, p.115).

fomenta en esta parte del mundo busca distinguir claramente lo que se promociona, lo que se vende y lo que se protege:

*Se promocionan destinos turísticos, se vende un acceso a un servicio digno, respetuoso y consciente, que permite el disfrute pleno de la diversidad [de nuestros países] (...) [pero] Ninguna actividad turística puede estar vinculada directa o indirectamente con este tipo de delitos considerados como formas de esclavitud moderna: explotación sexual, laboral, mendicidad, entre otros. (Ministerio de Turismo de Ecuador, y GARA, 2012, p.4, p.11)*

El turismo es una actividad lícita, vinculada al placer y al reconocimiento del valor de la vida, que no busca fomentar una actividad delincuenciales atentatoria a los derechos o a la dignidad humana.

Es por ello que, a partir del 2005, se firma la primera acta de ministros y altas autoridades de turismo para prevención del delito<sup>2</sup>. Al firmarla se dio origen a la creación del Grupo de Acción Regional de las Américas (GARA) para prevención de la explotación sexual a niñas, niños y adolescentes (PESNNA) en viajes y turismo. Este grupo, vigente hasta la presente fecha, fue instituido bajo el amparo del código ético de la Organización Mundial de Turismo; OMT (2001) señala que:

*La explotación de seres humanos, en cualquiera de sus formas, especialmente la sexual, y en particular cuando afecta a los niños, vulnera los objetivos fundamentales del turismo y constituye una negación de su esencia. Por lo tanto, conforme al derecho internacional, debe combatirse sin reservas con la cooperación de todos*

2 Ministerio de Turismo del gobierno federal de Brasil. (2005, 26 de octubre). Declaración final de la I Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Turismo de la América del Sur para la prevención de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en el Turismo.

*los Estados interesados, y sancionarse con rigor en las legislaciones nacionales de los países visitados y de los países de los autores de esos actos, incluso cuando se hayan cometido en el extranjero. (Art.2, numeral 3)<sup>3</sup>*

Dado este primer paso, las autoridades firmantes del acta procedieron a delegar a quienes serían sus puntos de articulación institucional dentro de la Secretaría Ejecutiva del GARA. Esta estructura facilitó la organización de un espacio<sup>4</sup> en el cual los países pudiesen, por un lado, compartir su conocimiento, planificar, gestionar, alinear acciones regionales y, por otro, contar acciones y buenas prácticas realizadas al interior de cada país, así como, exponer retos políticos y de implementación, presentes en su día a día, con la finalidad de buscar juntos soluciones, nuevos puntos de vista o, sencillamente, dimensionar de otra manera el desafío atravesado. A la par, junto al personal institucional designado se articularon a representantes de organismos pertenecientes a sociedad civil, organizaciones no gubernamentales internacionales e interestatales, vinculadas al turismo y/o a la defensa de derechos humanos, con énfasis en la protección de niñez y adolescencia bajo la figura de Observadores.

Algunos de estos organismos y organizaciones<sup>5</sup>, con el

3 Organización Mundial del Turismo (2001, 21 de diciembre) *Código ético mundial para el turismo*.

4 El espacio más que físico es virtual: los encuentros presenciales del grupo en pleno se llevan a cabo una vez al año; mientras que, las reuniones de trabajo más operativo se las lleva a cabo mediante el uso de plataformas virtuales.

5 Un especial reconocimiento a los organismos y organizaciones que acompañaron la construcción y/o acompañan el fortalecimiento de las acciones emprendidas por el GARA, sea a nivel regional o a nivel de los diferentes países que lo integran. Como testigos observadores de su creación: UNICEF y Organización Mundial del Turismo (OMT). Como colaboradores: un agradecimiento especial, por todo el apoyo siempre brindado, a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), a la Comisión Interamericana de Turismo (CITUR) organismo especializado de la OEA, a la Federación Internacional de Asociaciones de Ejecutivas de Empresas de Turismo (FIASEET) y a las respectivas ONG nacionales e internacionales, Federaciones, Cámaras o Asociaciones de empresas turísticas de cada país que se asumen corresponsables de este proceso de concientización para la prevención y denuncia de este delito. Y, finalmente, sin el deseo de desmerecer lo anteriormente señalado, con un alto sentimiento de estima, agradecer al Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN) organismo especializado de la OEA en materia de niñez y adolescencia y a ECPAT International acrónimo de End Child Sexual Exploitation, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes (Acabar con la Explotación Sexual Infantil, la Pornografía Infantil y el

transcurso del tiempo, han ido variando; sin embargo, el indiscutible deseo que todas ellas guardan en común, con las delegaciones institucionales del GARA, se ha mantenido: contribuir a que turistas y visitantes<sup>6</sup>, así como, las personas empresarias y quienes viven del trabajo turístico en los destinos de la región desarrollen, construyan y fortalezcan capacidades preventivas y de denuncia frente a posibles casos de explotación sexual o de aquellos relacionados con la trata de personas<sup>7</sup>, como parte de su corresponsabilidad para garantizar la seguridad y protección de niñas, niños y adolescentes.

Estos pasos creacionales con el tiempo se han ido convirtiendo en: acuerdos, planes de trabajo, reglamentos, campañas comunicacionales, de sensibilización y capacitación, conmemoraciones, códigos de conducta para establecimientos y actividades del sector, controles específicos en destinos turísticos, artículos incluidos o modificados en leyes nacionales y en actas de turismo interestatales<sup>8</sup>.

### De igual forma, las posturas ministeriales regionales, expuestas

Tráfico de Niñas, niños y adolescentes con fines Sexuales) por su permanente participación, como Observadores, y por sus valiosos aportes técnicos en cuanto a la temática; así como, por su comprometida presencia en el caminar, continuo aprender y evolucionar de este grupo.

6 En las *Recomendaciones internacionales para estadísticas de turismo* (como se citó en UWTO, 2019) Un visitante es una persona que viaja a un destino principal distinto al de su entorno habitual por una duración inferior a un año, con cualquier finalidad principal (ocio, negocios u otro motivo personal) que no sea la de ser empleado por una entidad residente en el país o lugar visitados. Un visitante (interno, receptor o emisor) se clasifica como turista (o visitante que pernocta), si su viaje incluye una pernoctación, o como visitante del día (o excursionista) en caso contrario (RIET, 2008).

7 Kofi Annan (como se citó en Montiel, 2010, p.11) manifiesta que: El problema de la trata de personas y el conjunto de violaciones de los derechos humanos que ello implica presentan algunas de las cuestiones más difíciles y apremiantes en el calendario internacional de los derechos humanos. La complejidad del problema obedece a los diferentes contextos políticos y dimensiones geográficas en que se plantea; a las diferencias ideológicas y conceptuales de criterio; a la movilidad y adaptabilidad de los traficantes; a las diferentes situaciones y necesidades de las víctimas del tráfico; a la inexistencia de un marco jurídico adecuado; y a la insuficiente investigación y coordinación por parte de los agentes involucrados, a nivel nacional, regional e internacional (Annan, 2005, p. s.n.). Nota aclaratoria: puede que por error de traducción del término human trafficking se utilice traficantes y víctimas de tráfico en lugar de tratantes y víctimas de trata; sin embargo, dado que el tráfico ilegal de migrantes también es un problema que puede en muchos casos encontrarse conexas al de trata de personas, creo pertinente salvar el valor de la cita por sobre el error de traducción.

8 Grupo de Acción Regional de las Américas – GARA (2019). Recuperado de: <https://www.facebook.com/GrupodeAccionRegionaldeLasAmericas/>



## Maribel Piedra

Ex Secretaria Ejecutiva del Grupo de Acción Regional (GARA) para prevención de explotación sexual a niñas, niños y adolescentes (ESNNA) en viajes y turismo; en representación del Ministerio de Turismo de la República de Ecuador (a nivel nacional y regional) / período de designación: 2010 – 2016.

Psicóloga Clínica con estudios de maestría en Acción Internacional Humanitaria (Becaria Erasmus Mundus, programa NOHA: Universidad de Deusto y University College of Dublin), diplomada en gestión de riesgos y formación en comunicación social. Ha trabajado por más de 14 años en temáticas, de desarrollo y emergencias, vinculadas a la protección de derechos humanos y articulación de sistemas de protección social, con especial énfasis en niñez y adolescencia, desde una perspectiva preventiva.

en encuentros internacionales entre Estados, presentan como puntos expresos su rechazo abierto ante el delito de explotación sexual en actividades turísticas y manifiestan la importancia de contrarrestar sus efectos, con especial atención, si es la niñez y adolescencia la que se ve afectada en viajes y turismo.

Ahora bien, cabe preguntarse, en este punto de la historia: ¿Cómo aprendieron las personas designadas, tanto personal de los Estados como observadores del GARA, a sostener e incidir desde instancias técnicas-país en una temática de derechos humanos tan compleja, como bien lo señala Kofi Annan, dentro de un sector que se visibilizaba netamente responsable de lo productivo y no, necesaria o directamente, de lo social?

El primer aprendizaje partió del reconocimiento de la importancia del tema: gracias a voluntades personales-profesionales éticas y a la presencia de una coyuntura política favorable, pese a que por sus mandatos institucionales no se miraban como directamente responsables de la confrontación de este delito, sí se reconocían como corresponsables de la tarea encomendada desde su sentido de responsabilidad social y de empatía ante el dolor de las personas víctimas de explotación; debido a que el turismo por excelencia mira la belleza del mundo, la importancia de preservar la vida, de crear, no de destruir y el tema que les fue encomendado por sus autoridades de Estado era la antítesis completa de lo que en esencia el sector promueve y defiende.

A partir de este reconocimiento, la voluntad se canalizó hacia la búsqueda de comprensión del problema. Fue así, como lo social y lo turístico se aliaron para incorporar el enfoque de derechos humanos y, más específicamente, los derechos de niñez y adolescencia dentro del lenguaje y quehacer turístico. Lo siguiente fue indagar y zambullirse en datos e información que les permitiera comprender la gravedad de la situación, las formas de operar del delito en destinos turísticos, los lugares donde ello ocurre y empezar a preguntarse ¿Por qué ocurre? ¿Qué lo facilita? ¿Cómo se lo enfrenta desde turismo sin ser por mandato instituciones de investigación o sanción de este tipo de delitos?

Una y mil preguntas más fueron surgiendo, a lo largo de los años, mediante los procesos de sensibilización y capacitación personal, a comunidades, a niñas, niños y adolescentes así como a personas del sector turístico o personal institucional a cargo del sector; y, mientras más se aprendía sobre esclavitud moderna, explotación sexual, niñez y adolescencia, trata de personas, fines de la trata, sujetos de derechos, corresponsabilidad junto al Estado, etc., más evidente se volvía que este trabajo requería fuertes nexos de articulación intra e interinstitucional, bajo la forma de redes, comités o comisiones, para el abordaje articulado de intervención en los territorios.

Abordaje que, posteriormente, se traduciría en buenas prácticas o retos, que debían ser analizados y compartidos a nivel regional para buscar soluciones entre sus pares institucionales y entre organizaciones con la capacidad de mirar los procesos que se iban desarrollando en los territorios, a un nivel macro; logrando juntos así, una mirada que conjuga tanto una perspectiva turística que promueve el bienestar de los destinos, con otra que vigila la protección de los derechos con énfasis en la niñez y adolescencia.

Esta visión de acordeón<sup>9</sup> terminó por convertirse en una estrategia de construcción de un sistema preventivo encaminado a contribuir en: la disminución de la ocurrencia del delito y la promoción del fortalecimiento de la denuncia dentro de los destinos turísticos. Esta mirada vuelta estrategia aún se mantiene y sigue desarrollándose no exenta de dificultades: se activa a partir de intervenciones territoriales país, bajo el amparo o incentivo técnico, nacional o federal, articulado, en lo posible, con las múltiples instituciones del Estado que, por mandato, intervienen desde la protección, investigación y sanción de la explotación sexual o trata de personas con ese fin<sup>10</sup>. Por último, todo lo que se haya aprendido, así como, todo lo que se haya logrado<sup>11</sup> será

9 Analogía tomada en préstamo para explicar el movimiento y la interacción, siempre existente, entre los múltiples actores involucrados a nivel territorial local-país-región; quienes si logran crear la sinergia apropiada aportarán bienestar al destino turístico y disminuirán el nivel de vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes en sus territorios. Acordeón significa: Instrumento musical de viento formado por un fuelle rectangular y dos armazones (uno a cada lado) provistos de filas de botones (o con teclas como las del piano en el lado de la mano derecha); se toca llevándolo colgado de los hombros y sujeto con ambas manos por los lados, de modo que se abre y se cierra el fuelle con la izquierda y se pulsan las teclas y los botones con las dos. Recuperado de: [https://www.google.com/search?rlz=1C1CHBFesEC827EC827&ei=CsW8XJ63Jo\\_s5gLro4FA&q=acordeon+significado&oq=acordeon+significado&gs\\_l=psy-ab.3..0j0i22i3019.13297.16032..16321...1.0..0.208.1793.0j10j1.....0....1..gws-wiz.....0i71\\_Io0ckPcG0dA](https://www.google.com/search?rlz=1C1CHBFesEC827EC827&ei=CsW8XJ63Jo_s5gLro4FA&q=acordeon+significado&oq=acordeon+significado&gs_l=psy-ab.3..0j0i22i3019.13297.16032..16321...1.0..0.208.1793.0j10j1.....0....1..gws-wiz.....0i71_Io0ckPcG0dA)

10 Dependiendo del tipo de redes, comisiones o comités presentes en cada país, la articulación puede incluir organismos de sociedad civil, organizaciones no gubernamentales nacionales, internacionales, interestatales o ser exclusivamente estatales.

11 En cuanto a avances y retrocesos de cada país de acuerdo a sus propios ritmos y lógicas de organización de: políticas públicas, recursos humanos, económicos, manejo de tiempos, momentos políticos, estabilidad de cargos públicos o del territorio, entre otros. La multiplicidad de resultados, unos más, otros menos, compartidos en el espacio regional proporcionarán, por un lado, el encuadre adecuado para analizar, reflexionar y establecer futuras líneas de acción como grupo; y, por otro lado, provocará como una reacción colateral el que las personas delegadas se sientan motivadas, entendidas en cuanto a sus retos cotidianos y más conscientes de

compartido a nivel regional, tal como fue señalado en párrafos iniciales de este artículo. Ese conocimiento adquirido nutrirá a una planificación estratégica regional con toda la experiencia aprendida, durante los procesos de implementación país, por parte de las delegaciones y observadores del GARA; convirtiéndose la misma en el instrumento que constata a lo largo del tiempo, ante sus respectivas autoridades, cómo el poder político y ético (manifestado un 26 de octubre de 2005) puede germinar, crecer, proseguir y evolucionar, cuando cada una de las piezas (políticas, técnicas y sociales) que interactúan se asumen corresponsables y se retroalimentan mediante un apoyo comprometido y mutuo; corresponsabilidad y apoyo que han posibilitado para que el sector productivo turístico, al 2019, pueda a nivel de nuestra región expresar con profundo convencimiento que: No es un empresario(a) turístico(a) quien utiliza su empresa o emprendimiento para explotar sexualmente a una niña, niño o adolescente, es un(a) delincuente. No es un(a) turista o visitante aquella persona que llega a un destino turístico y vulnera los derechos de una niña, niño o adolescente, es un(a) delincuente. A partir de esta declaración, ninguna persona empresaria o emprendedora ni ninguna persona turista o visitante es ofendida o se ofende, todo lo contrario, se saben con claridad corresponsables de la celebración, prosperidad y protección a la vida que su presencia otorga a cada destino turístico.

---

su capacidad para seguir avanzando al dimensionar las acciones país dentro de la amplitud que le brinda una región. Así, su capacidad de resistencia y resiliencia se ve fortalecida para aprender, en lo posible pacientemente, de errores, momentos de detención y de energizantes aciertos.

## Bibliografía

Contardi, L. (2016). Alcances de la categoría de dignidad en la reflexión moral de Arturo Andrés Roig. *Hermenéutica Intercultural*. (N°25), 114-85. Recuperado de <http://ediciones.ucsh.cl/ojs/index.php/hirf/article/view/517/0>

Forero, Óscar D. (2011, octubre). Metodología de formación para la prevención de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes -ESNNA- en viajes y turismo: Propuesta. Quito, Ecuador. Documento no publicado perteneciente a la Dirección de Bienestar Turístico del Ministerio de Turismo de Ecuador financiado por Save the Children.

Grupo de Acción Regional de las Américas – GARA (2019). Red social. Recuperado de: <https://www.facebook.com/GrupodeAccionRegionaldeLasAmericas/>

Ministerio de Turismo del gobierno federal de Brasil. (2005, 26 de octubre). Declaración final de la I Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Turismo de la América del Sur para la prevención de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en el Turismo. Reunión de Ministros e Autoridades Máximas da América do Sul: Turismo sustentável & infancia. Río de Janeiro, Brasil. Recuperado de <http://www.grupodeaccionregional.gob.ec/component/phocadownload/category/202-secretaria-ejecutiva-gara.html?download=629:declaracion-final-de-la-i-reunion-de-ministros-y-altas-autoridades-de-turismo>

Ministerio de Turismo de Ecuador, y GARA (2012). El turismo en el Ecuador con un sentido social y responsable: prevención eficaz delitos ESNNA. Recuperado de [http://grupodeaccionregional.gob.ec/phocadownload/ECUADOR/2011/2011\\_Materiales\\_Prevenccion\\_ESNNA/Folleto\\_Prevenccion\\_ESNNA\\_2012.pdf](http://grupodeaccionregional.gob.ec/phocadownload/ECUADOR/2011/2011_Materiales_Prevenccion_ESNNA/Folleto_Prevenccion_ESNNA_2012.pdf)

Montiel Torres, O. (2010). *Trata de personas: padrotes, iniciación y modus operandi*. Tlaxcala, México: Editorial no identificada.

Moreno, D., y Varese, M. (2013). Informe final: Regulación y control de establecimientos turísticos para la prevención de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en viajes y turismo (Informe no publicado). Ministerio de Turismo de Ecuador en colaboración con Save the Children.

Organización Mundial del Turismo (2001, 21 de diciembre). Código ético mundial para el turismo. Naciones Unidas. Recuperado de <http://ethics.unwto.org/es/content/codigo-etico-mundial-para-el-turismo>

UNWTO (2019). Entender el turismo: Glosario Básico. Naciones Unidas. Recuperado de <http://media.unwto.org/es/content/entender-el-turismo-glosario-basico#Turista>



## AcercA del RETORNO SEGURO en CASOS de SINNA: reflexiones sobre los alcances del concepto. por Lic. Patricia Minetti

La práctica cotidiana en un equipo especializado en temáticas de sustracción internacional de niños y repatriaciones nos conduce a profundizar aspectos teórico-prácticos que nos interpelan desde nuestra ética. Esa vulneración de derechos es grave y asidua en nuestros tiempos globalizados; existen tanto convenios internacionales que regulan en materia de SINNA como leyes propias de cada Estado, se realizan encuentros regionales e internacionales para debatir la aplicación de los convenios, etc. Deberá resguardarse a ese niño, niña o adolescente (en adelante NNYA) más allá del trámite concluido o la sentencia cumplida, evaluando en cada caso cómo ello ha sido tramitado subjetivamente.

El concepto de retorno seguro implica que, habiéndose producido la sustracción del NNYA por uno de los padres y habiendo sido trasladado o retenido en forma irregular en otro Estado, pueda ese sujeto regresar de modo seguro a su país de residencia habitual y allí restablezca su centro de vida.

Ahora bien, ¿qué se entiende por retorno concretado al Estado requirente? ¿El cruce de fronteras? ¿La presentación ante la Autoridad Central local en materia de restitución internacional? ¿La recepción del niño por el padre damnificado que estuvo privado del ejercicio de su función parental por el traslado ilícito? ¿La presentación ante el juez de residencia habitual que

resolverá sobre la custodia? Veremos que “retorno seguro” excede la respuesta afirmativa a estas preguntas.

Existen herramientas, medidas y procedimientos a seguir según protocolos vigentes, recomendaciones de guías de buenas prácticas y jurisprudencia para iniciar un retorno. A lo largo de todo el proceso judicial se instará a lograr un acuerdo de las partes para intentar el regreso voluntario, la solución pacífica del conflicto como producto ideal de que ambos progenitores hayan logrado reflexionar y rever las decisiones tomadas hasta ese momento.

Aun cuando ello suceda, los fracasos y lo fallido de la práctica nos advierten de la complejidad y nos impulsan a aguzar la mirada en cada situación. La SINNA es producto de un complejo encadenado de hechos en el vínculo de una pareja, que excepcionalmente se podrá resolver con una medida, aunque la misma haya sido dictada por el máximo tribunal de un país. Cómo opera la ley para cada sujeto, cuál es el estatuto que éste le otorga y que permite el pacto entre los hombres es la clave para comprender tan intrincada resolución. La desvinculación forzosa es una forma de ejercer violencia que propicia violencias posteriores quedando el NNyA atrapado en un circuito de perjuicios. El retorno seguro deberá ser el resultado del cumplimiento de una sentencia que, a la vez de que se ejecute, tome en consideración los efectos nocivos producidos sobre el sujeto, para mejor determinación de la custodia a resolver en el país de residencia habitual. Algo del orden de cierta reparación debería ponerse en juego en esta instancia.

Como organismo de infancia somos requeridos para intervenir en repatriaciones y respondemos a eventuales pedidos de seguimiento, no siendo ésta una solicitud que esté sistematizada para todos los casos de restitución internacional. No obstante ello, nuestra práctica nos ha mostrado la conveniencia y pertinencia de hacerlo.

Tal como señalan algunos autores cabe considerar que un niño o niña en proceso de subjetivación vio interrumpido abruptamente el contacto cotidiano que conlleva los modos de relación con los adultos que hacen a su constitución identitaria. Existe un progenitor vivo y desaparecido para el NNyA a raíz del impedimento de contacto, a quien se fantasea y se piensa, sin que opere una desinvestidura de los lazos libidinales por su mera ausencia; no se trata de elaborar su muerte, ni tampoco su pérdida definitiva<sup>1</sup>. Su presencia-ausencia suele ser vivida por el sustractor y también por el niño como si acechara entre las sombras y pudiera aparecer también intempestivamente, lo que conlleva deseo y temor a la vez. La vida del NNyA queda atrapada en una situación de clandestinidad que producirá efectos.

Un niño o niña de corta edad que ha sido sustraído por uno de los progenitores e impedido de contacto con el otro, se encuentra francamente tomado por una única versión de su historia. Si ese tiempo es prolongado, si no se ha podido cumplir con los plazos que se establecen en los tratados -lo normado dista de ser lo habitual- si la dilación ha sido excesiva y estuvo relacionada con recursos improcedentes para demorar la resolución judicial, debemos saber que el sustractor, en la mayoría de los casos, esgrimirá el argumento de “grave riesgo” para eludir el retorno, más allá de cuál sea la verdad de la historia. El tiempo retardado juega a favor del padre sustractor, quien adquiere fuerte incidencia sobre las versiones que su hijo pueda construir sobre lo acontecido.

De allí que, en nuestra experiencia, cuando se trata de NNyA que han transcurrido años de su vida bajo la tutela exclusiva del progenitor sustractor, las medidas de retorno seguro deben extremarse para generar posibilidades de elaborar lo sucedido. Una restitución violenta, intempestiva pone a ese sujeto nuevamente a expensas de posible traumatismo, que se suma al que pudo haberle producido la sustracción y

1 Inda, Norberto. “El hijo desvinculado y el duelo imposible” en <https://www.pagina12.com.ar/diario/psicologia/9-18616-2003-04-13.html>

profundiza el daño; nunca será entonces una medida justa para él. Intervenimos con NNYA que fueron inducidos a actuar fugas, a producir hetero o autoagresiones, que padecieron colapsos subjetivos con consecuencias graves para su salud mental.

¿Cuál es el resultado, entonces, de un retorno forzado? ¿Qué sucede con el vínculo con ese progenitor que lleva la dilación del proceso hasta sus últimas consecuencias, aún a sabiendas de los efectos en su hijo? ¿Por cuánto tiempo se ha omitido la consideración del interés superior que proclama la Convención de los Derechos del Niño? Tener esto en cuenta no debe implicar el triunfo del sustractor y sus estrategias, pero a veces un retorno compulsivo conlleva la derrota del proceso que intentaba restituir al NNYA sus derechos vulnerados. Un sujeto que ha sido escuchado, según su edad y la madurez alcanzada, puede opinar sobre los hechos que lo atañen directamente y para ello deberán brindarse condiciones para que pueda formarse una opinión propia. Poder tener un juicio propio requiere e implica conocer las versiones de los hechos adecuadamente acompañado, y poner en tensión las ideas que ha forjado a lo largo de años de convivencia unilateral, con la consecuente zozobra que eso mismo conlleva, a raíz de las lealtades en juego.

Pretender que las ideas y deseos expresados por NNYA sean producto de su plena autonomía y libertad de pensamiento es desconocer la participación de la familia en su constitución subjetiva. De allí que no se trate de un tema cronológico y que se requiera escucha profesional interdisciplinaria para ponderar adecuadamente qué está en juego. Los convenios vigentes sitúan los dieciséis años como edad límite para una restitución internacional, siendo este límite un artificio que deberá ser puesto en relación con la capacidad de autodeterminación de ese NNYA respecto de decidir su lugar de residencia.<sup>2</sup>

2 HERRERA, Marisa, Manual de Derecho de las Familias, 1ª edición, Abeledo Perrot, 2015, p. 606

Ambos progenitores pueden ser a la vez víctima y victimario cuando ejercen posiciones inflexibles y se autoafirman con todas las razones y todos los derechos, poniendo prevalencia en sus argumentos en detrimento de los derechos de sus hijos. Un retorno coercitivo, como el que en algunas circunstancias se ha producido, que requiere del uso de la fuerza pública es, a todas luces, una situación de excepción que debería darse sólo si no existiera ninguna otra opción y el NNYA se encontrara en grave riesgo y desprotección en caso de permanecer en el país de asilo.

## Patricia Minetti

Lic. en Psicología, UBA, 1986, psicóloga en SENNAF, Ministerio de Desarrollo Social, República Argentina desde 1991, trabajando extensamente en temáticas de infancia, con NNYA institucionalizados y privados de cuidados parentales, en preparación y acompañamiento de niños y familias en procesos de adopción y migración; actualmente a cargo del Equipo de Restitución Internacional de Niños en el Programa Nacional de Restitución de Derechos del mismo organismo, ex residente en Psicología Clínica Infanto Juvenil en Hospital de Niños Ricardo Gutiérrez, CABA y ejerció la docencia en la pasantía clínica "La investigación diagnóstica y la elección terapéutica", a cargo del Dr. Carlos Tkatch, Facultad de Psicología, UBA y en equipos de orientación escolar de la Pcia. de Bs As. email: [patriciaminetti@gmail.com](mailto:patriciaminetti@gmail.com) y [pminetti@senaf.gob.ar](mailto:pminetti@senaf.gob.ar)



No se trata de desistir de la pertinencia de un proceso de restitución legalmente tramitado, de postergar ni de evitar la ejecución de sentencia cuando es procedente, sino de poner en primer plano que el retorno sea seguro, de pensar cómo no revictimizar y generar en el NNyA un rechazo radical a la medida. Considerar la reducción de riesgos, dado que el daño es innegable y inevitable en todos los procesos en los que hay que hacer lugar a un reclamo de estas características. Debería ser tarea convocante para todos los operadores la de introducir la ley donde sólo existió el capricho y la arbitrariedad. Ello tendrá efectos en la constitución subjetiva, siempre y cuando ese sujeto esté en condiciones de ver y escuchar, de comprender y aceptar. Es a partir de las consecuencias indeseables que deducimos la importancia de respetar los plazos que los convenios señalan. Tardíamente no queda sino pensar cómo poder hacer de esa nueva experiencia que acarrea el retorno, una situación metabolizable para el aparato psíquico del NNyA en cuestión. Siempre cabe considerar con quién viajará quien regresa. En tanto sea el sustractor quien acompañe en ese viaje de regreso a su hijo, podemos deducir, aunque no es regla, que aquél reconoce la ley que ha transgredido y las consecuencias de su acción ilícita.

Si la autoridad judicial que dicta sentencia de restitución cita al NNyA y le explica personalmente el porqué de la medida y las garantías que puede ofrecerle para hacer su tránsito más amable, podría facilitar que el sustractor acate la medida ordenada, reconozca su infracción a las normas, esté dispuesto a abrir caminos de negociación con el otro progenitor, internalice las consecuencias beneficiosas que tendrá para el hijo dejar de ser fugitivo, etc.<sup>3</sup>. Si por el contrario resultara de la evaluación profesional que dichas condiciones no están dadas, si el NNyA es tratado como un apéndice del adulto y objeto propiciatorio de su venganza a la ex pareja, si el conflicto conyugal opaca las responsabilidades

3 MINETTI, Patricia y ARIAS, Julieta, “Las revinculaciones en los procesos de restitución internacional de niños” en DERECHO DE FAMILIA: Revista de doctrina y jurisprudencia N°86, Ed Abeledo Perrot, Buenos Aires, septiembre 2018, p102

parentales, habrá que considerar alternativas de traslado con otro familiar. Incluso podría considerarse la posibilidad de separarlo temporariamente de quien lo sustrajo y, en un marco de mayor seguridad, dar lugar a la revinculación con el padre del que estuvo alejado en un contexto menos adverso.

Con la ejecución de la sentencia de restitución finaliza la acción en el país de refugio, y se inicia otro proceso en el país donde el niño vivía antes de cometerse el acto ilícito, ya fuera por sustracción o retención. Claramente entendemos que no se trata de cerrar una intervención, dando por acabado un proceso. Se trata de un acto, sin dudas imprescindible, pero no único ni final. Deberá articularse el egreso del país de asilo y el reingreso al país de residencia habitual, con el acompañamiento del organismo local de protección de derechos. Involucrarlo, pedir y exigir su asistencia e intervención en la responsabilidad que le compete, es una de las tareas que le incumben a la Autoridad Central de aplicación y al juez competente que aborde la causa. El NNYA ha visto vulnerado sus derechos, por lo tanto, el esfuerzo deberá estar orientado a facilitar que el vínculo se restablezca gradualmente con el progenitor con quien estuvo interrumpido el contacto, que recupere los lazos con familia ampliada y otras personas significativas, que se reinserte en el sistema educativo y sanitario. Quién trabaja con esos padres durante la ejecución de estas medidas suele resultarnos una interrogante, a veces resulta un espacio que queda vacante. Cuando el recurso está disponible, en general los progenitores colaboran en la medida en que se sienten escuchados en sus demandas y las mismas son alojadas por el equipo interviniente. En cuanto dichos profesionales relativizan alguno de sus pedidos o los ponen en contraste con los derechos del NNYA, se genera hostilidad, entendiéndose que abogan más por sus intereses que por los del hijo, eje sobre el cual habrá que reconducirlos.<sup>4</sup> Retorno seguro implica también que hasta tanto el juez natural decida la custodia, NNYA y ambos padres, sean acompañados por un equipo interdisciplinario en la acomodación que deberán atravesar.

4 PEUSNER, Pablo, "El Otro y el niño: Ensayo", Edit. Letra Viva. Buenos Aires, 2011, cap5

Se tratará de hacer que el contacto pueda fluir mediado por una instancia tercera. En tal sentido no se puede establecer con precisión cuánto será el tiempo que la intervención demandará y se abre la cuestión acerca de la capacitación de los agentes que operan en estos procesos y la disponibilidad de los servicios y recursos.

Una vez que el NNyA recupera su centro de vida, nuestra lectura y práctica nos permiten entender que tal “ha sido” su lugar de residencia habitual, y probablemente deberá atravesarse un nuevo proceso hasta lograr la inserción definitiva. ¿Cómo pensar la temporalidad en un niño, en tanto que se encuentra en proceso de construcción de su psiquismo, cómo serán las huellas que dejen estos avatares? El tiempo material, cuánto ha estado efectivamente en el país de asilo pasa a ser un dato a considerar según el contexto en que se haya dado ese tránsito, la edad al momento del exilio, las defensas que haya configurado para soportarlo, la lengua que lo habita y lo atraviesa, los vínculos con su historia previa, si los mismos han sido respetados o interrumpidos.

No apoyamos las sobre intervenciones del Estado sobre las familias, pero sí abogamos por un acompañamiento profesional respetuoso, oportuno y limitado en el tiempo que apunte a propiciar la recuperación del vínculo afectivo con el hijo, que se vio impedido por la falta de contacto, y establecer una nueva dinámica en las relaciones padres-hijo.

## Bibliografía

Bleichmar, Silvia “La fundación de lo inconciente”, Ed Amorrortu, Buenos Aires, 2002, 2° ed.

Corte Suprema de Justicia de la Nación: (CS) “Partes: R., M. A. c. F., M. B. s/ reintegro de hijo” disponible en <http://thomsonreuterslatam.com/2016/04/restitucion-internacional-de-ninos/>

Minetti, Patricia y Arias, Julieta “Las revinculaciones en los procesos de restitución internacional de niños” en Derecho de Familia: Revista de doctrina y jurisprudencia N°86, Ed Abeledo Perrot, Buenos Aires, septiembre 2018

Goicochea, Ignacio y Castro, Florencia. “Presentación en Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado” Buenos Aires, 21 de agosto de 2014, disponible en [http://www.menores.gob.ar/userfiles/Goicochea\\_Sustraccion\\_Internacional\\_de\\_Ninos.pdf](http://www.menores.gob.ar/userfiles/Goicochea_Sustraccion_Internacional_de_Ninos.pdf)

GUANON, Silvia “D., H. A. c/ L., E. M. s/RESTITUCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES” JUZGADO NACIONAL CIVIL N° 4 Buenos Aires, 10 de julio de 2017 disponible en <http://public.diariojudicial.com/documentos/000/075/407/000075407.pdf>

HCCH, Guía de buenas prácticas en virtud del Convenio de La Haya del 25 de octubre de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores, disponible en <https://www.hcch.net/es/publications-and-studies/publications2/guides-to-good-practice>

Herrera, Marisa, “Manual de Derecho de las Familias”, Ed.. Abeledo Perrot, 1ª edición, Buenos Aires, 2015

Peusner, Pablo,, “El Otro y el niño : Ensayo”. Edit. Letra Viva. Buenos Aires, 2011, 1° ed.

Vispo, A -Podruzny, M “Cambios psíquicos en la migración”, disponible en [www.apdeb.org/publicaciones/2002/01-02/pdf/vispo/pdf](http://www.apdeb.org/publicaciones/2002/01-02/pdf/vispo/pdf)



## La diversidad sexual de las niñas, los niños y las personas adolescentes: vulnerabilidades, marcos legales y abordajes en Costa Rica durante los primeros años del siglo XXI

Milton Ariel Brenes Rodríguez<sup>1</sup>



### *Introducción*

En el presente documento se procede a reflexionar la diversidad sexual de las niñas, los niños y las personas adolescentes en Costa Rica durante los primeros años del siglo XXI; la discusión se realizará a partir de las vulnerabilidades, marcos legales y abordajes referidos a estas personas. El artículo es producido desde la labor del autor en la coordinación del Programa Interdisciplinario de Estudios y Acción Social de Derechos de la Niñez y la Adolescencia (Programa PRIDENA) de la Universidad de Costa Rica (UCR); se sitúa en continuidad al tema que ha sido abordado por el Programa PRIDENA en el año 2018 a través de pronunciamientos y foros en materia, así como en el año 2019 mediante coloquios conjuntamente organizados con diversas instancias de la Universidad de Costa Rica.

<sup>1</sup> Escuela de Trabajo Social, Programa PRIDENA, Universidad de Costa Rica. Correo: milton.brenesrodriguez@ucr.ac.cr

El documento está constituido por cinco sub apartados base que permiten aproximarse a la discusión del tema en cuestión; el primer apartado es la presente introducción; seguidamente, en un segundo sub apartado se describe analíticamente a grandes rasgos los cambios económicos, políticos y culturales experimentados por Costa Rica en el siglo XXI; en un tercer sub apartado se expone la situación de la diversidad sexual en el país, en especial lo relacionado a su ascenso público y abordaje estatal; en un cuarto sub apartado, es expuesto lo relacionado con las niñas, los niños y las personas adolescentes sexualmente diversas a partir de sus vulnerabilidades, marcos legales y abordajes; finalmente, en un quinto apartado son sintetizadas las principales conclusiones obtenidas en el documento.

### ***Los nuevos escenarios en la Costa Rica del siglo XXI***

Las transformaciones son parte permanente de las sociedades, los cambios que experimentó Costa Rica hacia el cierre del siglo XX e inicios del siglo XXI fueron de distinto orden: económico, político y cultural pero ciertamente establecieron los rasgos particulares de la historia reciente del país. Hacia 1980, el Estado costarricense impulsó transformaciones en su política económica y social en atención a la crisis internacional, de esa manera la lógica neoliberal tomó primacía en el quehacer estatal. A raíz de tales situaciones, fue experimentado un deterioro en las condiciones de vida de las personas, las transformaciones en el mundo del trabajo abonaron a ese detrimento, sumado a una política social ideada desde la focalización en su abordaje.

De igual manera, fue posible experimentar durante ese contexto el ascenso de una serie de normativa relacionada con derechos de poblaciones específicas como niñez, adolescencia, mujeres, personas con discapacidad y diversidad sexual. Tales reivindicaciones fueron logradas por la organización

de la sectores civiles y políticos para el caso de la niñez y la adolescencia, por movimientos sociales de carácter feminista en lo que respecta a la profundización de derechos de las mujeres, o bien, los movimientos de las diversidades sexuales y sus reivindicaciones en esta materia.

Derivado de ese proceso, se han experimentado complejos y variados cambios culturales. El estrechamiento de relaciones de distinta índole a nivel internacional fruto de la globalización, reforzó la conexión del país con el orbe, conllevando a la recepción de hábitos de consumo y variados estilos de vida, de igual manera, se experimentó el ascenso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Según el censo del año 2011, la cantidad de habitantes en el territorio costarricense era de 4,301,712. Como parte de ese contexto demográfico, es posible identificar un decrecimiento en las organizaciones familiares tradicionales nucleares, especialmente en la cantidad de miembros, en 1980 el 41% de la población vivía en un hogar compuesto por siete o más miembros, pero para el 2011 esa cifra bajó a 4,5%. El decrecimiento de uniones católicas frente a las civiles es otro elemento por considerar en tales cambios, dado que en la década de 1980 el 60% de los matrimonios eran celebrados por Iglesia Católica, pero en el 2011 el 71,4% se realizaban por la vía civil (PNUD. 2013). Lo anterior también permite reflejar la pérdida de terreno del clero en la sociedad costarricense, a pesar de que actualmente la Constitución Política en su artículo 75 señala que la religión católica apostólica romana es la religión oficial del Estado, no obstante, las prácticas en este sentido más que tornarse laicas, han virado en cierta medida hacia lo evangélico (Araya, 2018).

De igual manera entre las transformaciones experimentadas, se evidencian cambios en el plano relacional, entre ellas destaca la incorporación de las mujeres al mercado laboral, así como la posibilidad de asumir nuevos roles en la sociedad, no

obstante, se trata de una incorporación lenta, que desemboca en la informalidad y en la precarización, sumado a que los nuevos roles no suponen rupturas con los anteriores (la maternidad, entre ellos), traduciéndose esto en excesivas jornadas laborales (PNUD, 2013). El relacionamiento con la niñez y la adolescencia también ha experimentado cambios en lo que respecta, entre otros aspectos, a la prohibición legal de la agresión física y verbal como práctica de crianza, o al establecimiento de relaciones sexo-afectivas con personas adultas, a pesar de ello, la visión de la situación irregular (asistencialismo en el actuar y comprensiones de la población como objetos) se mantienen arraigadas en la cultura costarricense (EDNA, 2015).

### ***El ascenso público de la diversidad sexual en Costa Rica, su particularidad en el siglo XXI***

En la intención por realizar una breve genealogía de los principales aspectos relacionados con la diversidad sexual en la escena pública costarricense, es posible empezar señalando, como uno de los principales referentes, la despenalización de la homosexualidad en el año 1972. No obstante, esto no implicó un cambio en el relacionamiento de la sociedad con la diversidad sexual para lo que restó del siglo XX, puesto que en la década de los años ochenta e inicios de los noventa del siglo en cuestión hubo persecución, moralización y control hacia estas poblaciones; no obstante permitió a distintos grupos la canalización institucional de sus demandas, conllevando a políticas de visibilización (Bolaños, 2017). Un factor detonante fue la epidemia de VIH-SIDA, la cual condujo a la promulgación en el año 1998 de una Ley para la atención de situaciones relacionadas, dicha Ley contenía los sesgos del periodo en mención.

En esos términos, como parte de las situaciones esbozadas, pero particularmente centradas en el siglo XXI, es posible

mencionar que para el año 2002 fue eliminado del Código Penal sanciones derivadas de lo que se consideraba como sodomita, un lastre católico religioso aún presente en la normativa costarricense (PNUD, 2013). En el año 2003 fue presentada una acción de inconstitucionalidad debido a las negativas judiciales por aprobar el matrimonio civil de una pareja del mismo sexo, finalmente, en el año 2006 fue rechazado, pero representó ganancias en términos de la visibilización pública de las exigencias en esta materia (Bolaños, 2017). En el año 2008 como parte de las acciones del Centro de Investigación y Promoción para América Central en Derechos Humanos (CIPAC), fue firmado un Decreto Ejecutivo por parte de la administración gubernamental Arias Sanchez (2006-2010) que declaró el 17 de mayo como Día Nacional contra la Homo, Lesbo y Transfobia. En la línea de los aspectos normativos relacionados durante los primeros años del siglo XXI, es de señalar también la propuesta de referendum del año 2010 organizado por sectores religiosos católicos y evangélicos con respecto al matrimonio entre personas del mismo sexo pero que finalmente la Sala Constitucional rechazó el proceder, dado que se trataba de la utilización de mecanismos de consulta para aspectos de derechos humanos (BBC, 2010).

En lo relacionado a las manifestaciones públicas y reivindicaciones en la historia reciente del país, en el año 2003 fue realizada la primera marcha del orgullo gay en Costa Rica, la cual con el devenir de los años fue sumando variados actores en su constitución (instituciones públicas, sociedad civil, empresas privadas, entre otros) (Bolaños, 2017). Por su parte fue organizada, la Marcha de los Invisibles en el año 2011 a modo de contestación a las declaraciones de odio realizadas por diputados evangélicos de la Asamblea Legislativa (La Nación, 2012). En el año 2013 se realizó la Marcha de los Incurables como respuesta a la validación del Gobierno de la República al declarar de interés público un Simposio Internacional en el que se realizaban ponencias sobre la cura de la homosexualidad (La Nación, 2013). De igual manera, es

posible mencionar la constitución de espacios organizativos y de intervención en la materia, como lo es el anteriormente nombrado CIPAC, fundado en el año 1999 o el Frente por los Derechos Iguaritarios (FDI) del año 2013, que incorporará a una serie de diversas organizaciones que pugnan luchas en común.

En la línea de acciones estatales realizadas es posible identificar para el año 2012 en la administración gubernamental de Chinchilla Miranda (2010-2014) la realización de planes pilotos de Programas de afectividad y sexualidad para estudiantes de secundaria por parte del Ministerio de Educación Pública (MEP), no obstante, por presiones de grupos religiosos y disputas jurídicas impulsadas por estos, se resolvió que dichos Programas fueran de carácter optativo (FDI, 2018). Otra de las acciones estatales en esta línea fue la Política de Sexualidad del año 2012 al 2021, la cual coloca el supuesto de defender la diversidad sexual a través de acuerdos sociales que eduquen en contra la homofobia, discriminación y respeto a la diversidad (FDI, 2018). En suma, con las acciones estatales, en el año 2014 la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) avaló el acceso al aseguramiento familiar por parte de personas del mismo sexo (CCSS, 2015). En el año 2015 bajo la administración gubernamental de Solís Rivera (2014-2018), el MEP declaró los centros educativos como espacios libres de discriminación por orientación sexual e identidad de género (MEP, 2015). En ese recuento, pero a nivel local, 32 cantones para el año 2017 se declararon libres de discriminación (FDI, 2018).

Por su parte, en enero del año 2018 ante una consulta realizada en el año 2016 por el Gobierno de Costa Rica a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), dicha instancia supra estatal ordenó la aprobación del matrimonio igualitario, así como una serie de acciones relacionadas con identidad de género (Gallardo, 2018). Al ingresar dicha consulta a la Sala Constitucional de Costa Rica, el posicionamiento de tal órgano fue solicitarle a la Asamblea Legislativa regulaciones

en esta materia, pero de no hacerlo en un plazo establecido, lo consignado en la opinión consultiva de la CIDH entrará a regir. Lo anterior desató polarizaciones en el país sumado a que la opinión consultiva de la CIDH ingresó en un contexto electoral que atizó las atmósferas políticas, finalmente el partido oficialista continuó al mando de la administración estatal pero el proceso despertó manifestaciones públicas y grupos organizados actualmente vigentes contra las diversidades sexuales (Gallardo, 2018).

Al respecto, en el contexto electoral que transcurrió entre enero y marzo, fue contabilizado por FDI 27 casos de violencia por diversidad sexual (Semanao Universidad, 2018), además de un cuestionamiento a los Programas de Educación para la Afectividad y la Sexualidad del Ministerio de Educación Pública. En lo que respecta a las violencias hacia las poblaciones sexualmente diversas, según el documento de derechos de las personas LGBTI en Costa Rica (FDI, 2018), entre las diversidades sexuales, las personas transgénero e intersex son las poblaciones que más tienen sus derechos vulnerados en el país. De igual manera, en lo que refiere a las violencias a estas poblaciones, es importante señalar que según el informe de Violencia contra Personas LGTBI en América, realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015), se evidencia la persecución y agresión hacia estas personas a nivel de América Central, existiendo una migración forzada por esta razón hacia Costa Rica.

Por su parte, el Gobierno Presidencial de Alvarado Quesada (2018-2022) creó en el año 2018 un Comisionado LGTBI fungiendo como enlace entre la sociedad civil y el gobierno (La República, 2018). Para el cierre de ese mismo año, la Junta Directiva de la CCSS aprobó el otorgamiento de tratamiento hormonal para las personas trans (Delfino, 2018). Por su parte, el Ministerio de Educación Pública, emitió en el año 2019 un Protocolo para el abordaje de situaciones de acoso hacia la población sexualmente diversa en centros educativos (MEP, 2019).

Para efectos de la colocación del tema en estudio, resulta importante destacar como las luchas por los derechos de las poblaciones sexualmente diversas ha sido liderada por personas adultas, enfocado en lo que respecta al siglo XXI en el acceso a derechos civiles como aspectos identitarios pero especialmente en el matrimonio igualitario. No obstante, con la opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017), así como la Resolución de la Sala Constitucional (2018), se podría esperar una configuración en la agenda de estas poblaciones, en donde las niñas, los niños y las personas adolescentes ocupen un lugar. En ese sentido, seguidamente se procederá a desarrollar lo relacionado a la diversidad sexual en la infancia y la adolescencia costarricense.

### ***La diversidad sexual en las niñas, los niños y las personas adolescentes en Costa Rica***

De acuerdo con las proyecciones nacionales realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) para el año 2018, la población de niñas, niños y personas adolescentes poseen los siguientes rangos de edad según cantidades: de 0 a 4 años, 369 764; de 5 a 9 años, 371 857; de 10 a 14 años 370 067 y de 15 a 19 años es de 394 328; de esa manera, la cantidad de niñas, niños y adolescentes que habita en el territorio nacional ronda aproximadamente el 1,500,000 personas.

Al respecto, en un primer plano se procede a indicar las vulnerabilidades en las que se encuentran expuestas las niñas, los niños y las personas adolescentes sexualmente diversos. En ese sentido, asegura CIDH (2015) en una cita de un texto de UNICEF (2014) que entre las principales vulnerabilidades que conducen en violencias hacia estas poblaciones se encuentra el aislamiento por parte de compañeros y compañeras en los centros educativos, su hogar o en la comunidad, la marginalización de servicios esenciales como educación y seguridad social, abandono familiar, acoso escolar, así como violaciones sexuales con el supuesto de “corregir” su

sexualidad (CIDH, 2015). El informe en cuestión señala que particularmente la familia y los centros educativos suelen ser los espacios donde mayoritariamente se violentan a las niñas, los niños y las personas adolescentes sexualmente diversas. En lo que respecta a la situación en los centros educativos, según UNESCO el 51,1% de la población estudiantil de sexto grado de educación primaria de 16 países latinoamericanos, aseguran haber recibido insultos, amenazas, golpes o robos por su preferencia sexual, Costa Rica es uno de los cinco países de América Latina con los más altos índices de violencia física (UNESCO, 2013). En ese sentido, en la Encuesta Nacional de Juventudes realizada en Costa Rica en el año 2013 a 400 colegiales de San José y Heredia, el 53,7% de las personas encuestadas consideró la atracción entre personas del mismo sexo como una enfermedad mental, de igual manera, se evidencia represión hacia las parejas sexualmente diversas por parte de estudiantes, personal docente y administrativo de los centros educativos (COSECODENI, 2018).

En lo relacionado con las familias como un eventual escenario de protección pero que en ocasiones se tornan en escenarios de vulnerabilidad, el estudio de CIDH (2015) señala que a menudo esta población es expulsada o agredida de sus hogares luego de relevar su sexualidad, en la línea de este asunto mencionado como tendencia internacional, no ha sido posible identificar información específica que registre lo sucedido con relación a este asunto en Costa Rica, lo anterior a pesar de que tales situaciones les puede conducir a la explotación sexual comercial y al consumo de drogas (COSECODENI, 2018).

En lo que respecta a la salud en relación con el plano de la protección pero la tendencia hacia la vulnerabilidad, resulta oportuno señalar los aspectos de salud mental y estabilidad psico emocional que afecta a la población (COSECODENI, 2018), de igual manera, un aspecto de interés es la intervención quirúrgica cuando presentan características intersex, ordenándose por parte de las personas encargadas

y por el personal del centro médico, sin considerar sus secuelas físicas o emocionales pero con el afán de normalizar las sexualidades en la infancia (MULABI, 2011). Por su parte en una encuesta realizada en el año 2009 por el CIPAC, en el sistema de atención primaria de salud en el país se reflejaron actitudes de atención violatorias de derechos hacia las niñas, niños y personas adolescentes sexualmente diversas. De igual manera, la iniciación de la vida sexual cada vez a edades más tempranas es considerada como factor de riesgo para la población, sumado a que el acceso a métodos de protección y pruebas resulta complejo (COSECODENI, 2018).

En ese sentido, en un segundo plano resulta oportuno mencionar el marco legal que opera en Costa Rica para la protección de las niñas, los niños y las personas adolescentes, haciendo énfasis en la diversidad sexual. Al respecto, es posible mencionar la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) que refiere en su artículo 2 a la no discriminación de esta población; en el Código de la Niñez y la Adolescencia (1998) en el artículo 55 se propone la promoción de programas sobre salud preventiva, sexual y reproductiva, así como en el artículo 58 que coloca la promoción de programas relacionados con la educación sexual, reproducción, embarazo adolescente, violencia de género entre otros. Por su parte, la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes (2005), en el artículo 05 plantea el principio de la no discriminación, así como en el artículo 14 que se habla del derecho a la identidad y a la personalidad, en ese sentido, la Ley de la Persona Joven (2002), en su artículo 01 plantea la necesidad de promover políticas para lograr el desarrollo pleno de las personas jóvenes (FDI, 2018).

En un tercer plano de exposición con lo relacionado a las acciones gubernamentales frente a las situaciones de violencia identificadas, así como al marco legal existente, es posible subrayar el actuar del MEP en el año 2012 con los Programas de Afectividad y Sexualidad, en el año 2015 con la Declaratoria

de espacios libres de discriminación por orientación sexual e identidad de género, así como el Protocolo para el abordaje de situaciones de acoso hacia población sexualmente diversa en centros educativos del año 2019.

Al partir de estos elementos, se podría suponer que frente a las situaciones de violencia y a las carencias formativas que enfrentan las niñas, los niños y las personas adolescentes sexualmente diversas, el MEP ha realizado acciones entre una larga lista de asuntos pendientes por resolver en esta línea, para el abordaje de las necesidades de la población. En contraposición a ello, en lo relacionado a su protección, no necesariamente es posible identificar un accionar estatal claro para el abordaje de situaciones relacionadas.

La atención de las niñas, los niños y las personas adolescentes específicamente en lo relacionado a su protección no está siendo claramente atendido por el Patronato Nacional de la Infancia (PANI). Hay dificultades por parte de esta institución para ubicar y atender en los albergues a las niñas, los niños y las personas adolescentes sexualmente diversas debido a las agresiones que sufren por parte sus pares (COSECODENI, 2018), lo cual se vuelve complejo frente al patrón de expulsión de sus familias producto de la revelación de su identidad sexual evidenciado por UNICEF a nivel internacional (CIDH, 2015). En lo relacionado a este aspecto, se ubica una importante cantidad de las organizaciones que atienden a esta población, pero desde el carácter religioso y conservador, por lo que intentan revertir su orientación sexual o identidad de género para que encajen en el paradigma heteronormativo, haciéndolo sin sustento científico (COSECODENI, 2018, p. 75).

La anterior situación supone una violación de derechos para las niñas, los niños y las personas adolescentes sexualmente diversas, dado que, si son albergados en instancias que anulan sus identidades al partir de concepciones religiosas o al no considerar el Enfoque de Derechos, se está discriminando

el derecho a la identidad de la población, exponiéndoles a ambientes de violencia emocional. Una de las pocas instancias identificada que hace abordajes en correspondencia con un Enfoque de Derechos y el reconocimiento de la diversidad sexual es la organización Casa Rara.

En lo que respecta a sus eventuales afecciones particularmente relacionadas con enfermedades de transmisión sexual, no se identifica un sencillo acceso a servicios de salud, información precisa o tratos basados en el Enfoque de Derechos (COSECODENI, 2018). Por su parte, si bien la Ley de relaciones impropias vigente en el país cubre indistintamente la sexualidad de las niñas, los niños y las personas adolescentes, dicho documento tiene una connotación heterosexual y justificada a partir de la evitación del embarazo adolescente, por lo que no necesariamente reconoce las dinámicas impropias de afecto y sexual entre personas del mismo sexo. De igual manera, las campañas de publicidad en esta materia no contemplan las vinculaciones etarias entre personas sexualmente diversas como posibles relaciones impropias.

Al respecto, en lo relacionado al proceso de adopción de una persona sexualmente diversa cabe señalar que una persona infante o adolescente puede ser adoptado por una persona sexualmente diversa pero de tratarse de una pareja del mismo sexo que quisiera realizar el proceso, la adopción legalmente no puede realizarse, en lo formal con la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017), así como la Resolución de la Sala Constitución (2018), dicha falencia debería subsanarse. Un conocido caso en la línea del otorgamiento de la guarda crianza de un niño a una persona sexualmente diversa fue el de Luis Gerardo Mairena, quien llevó al plano judicial su exigencia por la crianza de un niño, la cual finalmente logró (Florez-Estrada, 2017).

De igual manera, dado el actual contexto costarricense a raíz de la Opinión consultiva de la Corte Interamericana

de Derechos Humanos (2017), así como la Resolución de la Sala Constitucional (2018), es posible identificar una posible configuración en la agenda de las poblaciones sexualmente diversas donde las niñas, los niños y las personas adolescentes ocupen un lugar, en ese sentido, se está en una coyuntura para que los sectores que trabajan con la niñez y la adolescencia posicionen una serie de necesidades derivadas de esta población.

### ***Conclusiones***

A través del breve recuento anteriormente señalado, es posible asegurar que Costa Rica enfrenta una serie de cambios de orden social, político y cultural desde finales del siglo XX e inicios del siglo XXI. Entre esas transformaciones, es posible identificar el ascenso de la diversidad sexual.

Ante la presencia de estereotipos asociados, la prevalencia de sectores conservadores particularmente de carácter religioso, así como la falta de contundencia en el accionar estatal relacionado, las niñas, los niños y las personas adolescentes sexualmente diversos, representan grupos poblacionales de alta vulnerabilidad en Costa Rica.

En ese sentido, a manera de conclusión es posible asegurar que en el país existe una cultura de promoción de derechos, pero esta se implementa con desafíos, resistencias y, en casos particulares, retrocesos. Al respecto, en los últimos 12 años a partir de la declaración del Día Nacional contra la Homo, Lesbo y Transfobia, pero en particular en los últimos 7 años desde la ejecución de los Programas de Afectividad y Sexualidad del MEP, es posible identificar una serie de acciones estatales en la promoción de derechos en esta materia. En ese sentido, cabe señalar que, a nivel de la región de América Central, Costa Rica se ubica como uno de los principales lugares de asilo para quienes realizan una migración forzada por identidad sexual.

En lo que respecta específicamente con las niñas, los niños y las personas adolescentes sexualmente diversas, los escenarios de mayor vulnerabilidad son los relacionados con su protección, atención en salud y los centros educativos. En lo relacionado a estos últimos, es importante destacar las acciones del MEP por atender la educación sexual, transformar los centros educativos en espacios libres de violencia y emitir un protocolo para atender situaciones de acoso derivadas de la identidad sexual. En ese sentido, es posible asegurar que frente a otras instituciones que abordan a la niñez y la adolescencia, el MEP constituye una de las instituciones con más avances en materia de infancias y adolescencias sexualmente diversas.

No obstante, en lo relacionado a la intervención en el plano de la protección parece constituirse en uno de los mayores desafíos. Una de las primeras muestras en esta línea lo representa el voto de la Sala Constitucional que designa a la persona representante legal de la infancia o la adolescencia finalmente como el responsable por su participación en espacios formativos en el marco del sistema educativo, lo que posiciona la idea de que la educación sexual queda supeditada a las familias, vulnerando la posibilidad de obtener información libre y certera, lo que puede convertir a la familia de un espacio de protección a uno de riesgo. Es mencionado también la imposibilidad de que parejas del mismo sexo puedan adoptar.

En la línea de lo sucedido en el ámbito de la protección, si bien no existen oficialmente terapias de reconversión sexual, en lo informal las niñas, los niños y las personas adolescentes son motivadas a asistir a centros religiosos para atender estas situaciones, con pocos márgenes de autonomía y derecho a decidir. Derivado a ello, se ubica una escasa posibilidad de acceso a servicios sociales públicos o ejecutados por la sociedad civil, en los cuáles puedan tener acompañamiento respecto a su identidad sexual. En lo relacionado al acceso a servicios de salud, no necesariamente se identifica su pronto acceso.

La carencia de sistemas de información relacionados con la población, y particularmente con la diversidad sexual, dificultan la visibilidad de las situaciones de vulnerabilidad y riesgo en las que se encuentran, muestra de ello, por ejemplo, es la carencia de datos relacionados con la situación de calle de la población como expresión de su expulsión del hogar por identidad sexual, tal y como se refleja en otros países de América Latina y los Estados Unidos, así como tampoco es posible tener cifras de las relaciones impropias que se llevan a cabo entre personas sexualmente diversas.

## Bibliografía

BBC, (11 de agosto, 2010). Costa Rica dice no a referendo sobre uniones gay. Recuperado de [https://www.bbc.com/mundo/america\\_latina/2010/08/100811\\_costa\\_rica\\_referendum\\_union\\_ayaw](https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/08/100811_costa_rica_referendum_union_ayaw)

Bolaños, José. (2017 a). Matrimonio igualitario en Costa Rica: Los orígenes del debate 1994-2006. Revista de Ciencias Sociales. Núm. 155. Recuperado de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/30261>

Bolaños, José. (2017 b). De lo privado a lo público: la celebración del Orgullo LGTBIT en Costa Rica, 2003-2016. Revista Diálogos, Vol 18, Núm. 1. Recuperado de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/dialogos/article/view/25719>

CCSS, (13 de mayo, 2015). CCSS ha asegurado a 87 parejas del mismo sexo. 12 de marzo. Recuperado de <https://www.ccss.sa.cr/noticia?ccss-ha-asegurado-a-87-parejas-del-mismo-sexo>

COSECODENI, (2018). Informe Alternativo 2007-2017 sobre el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño en Costa Rica.

CIDH. (2015). Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violenciapersonaslgbti.pdf>

Delfino, (30 de noviembre, 2018). Junta Directiva de la CCSS aprueba tratamiento hormonal para personas transgénero. Recuperado de <https://delfino.cr/2018/11/junta-directiva-de-la-ccss-aprueba-tratamiento-hormonal-para-personas-trans/>

FDI. (2018). Informe de Derechos LGTBI en Costa Rica. Recuperado de [https://www.ministeriodesalud.go.cr/sobre\\_ministerio/DPEEAS/DPEEAS\\_informe\\_derechos\\_lgtbi\\_en\\_cr\\_2018.pdf](https://www.ministeriodesalud.go.cr/sobre_ministerio/DPEEAS/DPEEAS_informe_derechos_lgtbi_en_cr_2018.pdf)

Florez Estrada, (2017). La notable maternidad de Luis Gerardo Mairena. Editorial Universidad de Costa Rica: San José, Costa Rica.

Gallardo, Helio. (2018). Los bárbaros ya estaban aquí. San José Costa Rica: Editorial Arlekin.

Informe EDNA, (2015). VIII Informe de Derechos de la Niñez y la Adolescencia. Recuperado de <https://www.ucr.ac.cr/medios/documentos/2015/02-edna-viii-informe-2015.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2018). Estadísticas demográficas. 2011-2050. Proyecciones nacionales. Población total por años calendario, según sexo, grupos quinquenales de edades y edades simples. Recuperado de <http://www.inec.go.cr/poblacion/estimaciones-y-proyecciones-de-poblacion>

MEP, (14 de mayo, 2015). Mep se declara espacio libre de discriminación por orientación sexual e identidad de género. Recuperado de <https://www.mep.go.cr/noticias/mep-se-declara-espacio-libre-discriminacion-orientacion-sexual-e-identidad-genero>

MULABI, (2017). Informe sobre la situación de las personas intersex en las Américas, Costa Rica y Chile. Disponible en <http://www.mulabilatino.org/publicaciones/informe%20sobre%20la%20situacion%20de%20las%20personas%20intersex%20periodo%20161%20CIDH.pdf>

La Nación. (16 de junio, 2012). Multitud caminó en Marcha de los Invisibles y “limpió” el Congreso. Disponible en <https://www.nacion.com/archivo/multitud-camino-en-marcha-de-los-invisibles-y-limpio-el-congreso/DP3PYKIGEJCZ7BZTDAO7ZJK5BU/story/>

La Nación, (7 de marzo, 2013). Activistas apoyan a homosexuales y exigen disculpa a Ministra de Salud. Disponible en <https://www.nacion.com/archivo/activistas-apoyan-a-homosexuales-y-exigen-disculpa-a-ministra-de-salud/YWLGWO4FIVB7LLSZ4P6PZG5GXU/story/>

PNUD. (2013). Aprendiendo a vivir juntos: Convivencia y desarrollo humano en Costa Rica. Centro Gráfico: San José, Costa Rica. Disponible en <http://hdr.undp.org/en/content/aprendiendo-vivir-juntos-convivencia-y-desarrollo-humano-en-costarica>

La República. (07 de mayo, 2018). Comisionado LGTBI de Carlos Alvarado peleará por mayor inclusión. Recuperado de <https://www.larepublica.net/noticia/comisionado-lgtbi-de-carlos-alvarado-peleara-por-mayor-inclusion>

Semanario Universidad. (13 de marzo de 2018). Crisis de los 80 disparó crecimiento de iglesias pentecostales. Recuperado de <https://semanariouniversidad.com/pais/crisis-de-los-80-disparo-crecimiento-de-iglesias-pentecostales/>

UNESCO, (2013). Respuestas del sector de educación frente al Bullying homofóbico. Recuperado de [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Havana/pdf/Educacion\\_bullying.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Havana/pdf/Educacion_bullying.pdf)



## El derecho a vivir en familia, una perspectiva desde el Estado Plurinacional de Bolivia por Ximena Miriam Fajardo Navarro

A partir de la vigencia de la Convención sobre los Derechos del Niño (1990) han ocurrido significativas transformaciones destinadas a consagrar las necesidades especiales y la vulnerabilidad de las y los niños como sujetos titulares de derecho y de protección; éstas transformaciones, han tenido como resultado la generación de nueva normativa interna y la formulación de políticas públicas específicas, ambas persistentes en la mayoría de las agendas públicas de los países de la región.

No obstante a ello, a poco de cumplir treinta años de vigencia de la Convención, aún se develan limitaciones para su aplicación, generándose una brecha entre lo reconocido internacional e internamente y lo efectivamente aplicado, sobre este aspecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), reconoció que “(...) persisten las dificultades y los retos en traducir a la realidad los principios del derecho internacional de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, reconocidos en los marcos normativos”<sup>1</sup>.

1 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Derecho del Niño y la Niña a la Familia. Cuidado Alternativo. Poniendo Fin a la Institucionalización en las Américas, OEA/Ser.L/V/II Doc. 54/13, 17 octubre 2013. Página 5.

En ese escenario, es importante reconocer la existencia de un corpus juris específico de derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes, constituido por el conjunto de normas fundamentales para: i) garantizar sus derechos humanos, ii) establecer las obligaciones de los Estados, y iii) disponer la protección especial y reforzada como merecedores por su condición de desarrollo.

Este cuerpo normativo, entre otros aspectos, incorpora como fundamental el reconocimiento de la familia, entendida como un derecho y núcleo central de protección, fundado en el vínculo interpersonal necesario para el desarrollo cognitivo, afectivo y social de una persona; derecho consagrado, al menos, en el Artículo 9 de la Convención sobre los Derechos de Niño, Artículos 11.2 y 17.1 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, Artículo 15 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Artículo 16.3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 23.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

El corpus juris reconoce que las niñas y niños cuentan con el derecho a vivir con su familia, principalmente biológica y la obligación estatal de fortalecer el núcleo familiar mediante un sistema nacional de protección de derechos, que incluya políticas concretas de apoyo y de asistencia a la familia. A tal efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) estableció que el Estado “(...) se halla obligado no solo a disponer y ejecutar directamente medidas de protección de los niños, sino también a favorecer, de la manera más amplia, el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar”. En ese sentido, “[e]l reconocimiento de la familia como elemento natural y fundamental de la sociedad, con derecho a la protección de la sociedad y el Estado, constituye un principio fundamental del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”<sup>2</sup>.

2 Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-

Asimismo, la garantía de protección a la familia, se extiende a la obligación de los Estados de diseñar y aplicar medidas especiales de protección de carácter temporal que implique la separación de la niña o niño de su familia y el acogimiento alternativo en los casos en que no se cumpla en forma adecuada las obligaciones de cuidado, o cuando la permanencia de la o el niño en esa familia se oponga a su interés superior. Esta obligación se encuentra establecida en el Artículo 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en la Observación N° 14 del Comité temático para esa población y en las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños<sup>3</sup>, éstas últimas hacen hincapié en que la separación del niño de su familia es una medida de último recurso y, en lo posible, temporal y por el menor tiempo posible, para lo cual deberán existir medidas que restituyan el derecho a vivir en familia, a partir de la guarda o la adopción.

Con mayor detalle, en consonancia a los estándares internacionales anteriormente citados y en específico a lo acogido por la Comisión IDH<sup>4</sup>, las medidas especiales de protección para niñas y niños que se encuentren sin cuidados parentales adecuados o se encuentren en riesgo de perderlos, deberán cumplirse en atención a los siguientes principios:

1. necesidad e idoneidad, es decir que se tratará de una medida de protección oportunamente justificada y documentada, contando con evaluaciones técnicas que se realicen por parte de equipos profesionales y multidisciplinarios,
2. excepcionalidad y temporalidad, debiendo ser el resultado de todos los esfuerzos por apoyar y asistir a la familia en el adecuado cuidado, protección y crianza del niño,

17/02 de 28 de agosto de 2002.

3 Las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños fueron aprobadas mediante Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de fecha 24 de febrero de 2010 A/Res/64/142.

4 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Derecho del Niño y la Niña a la Familia. Cuidado Alternativo. Poniendo Fin a la Institucionalización en las Américas, OEA/Ser.L/V/II Doc. 54/13, 17 octubre 2013.

tratándose de planes y programas de apoyo para la seguridad y bienestar, así como para promover la superación del origen de la protección especial,

3. legalidad y legitimidad, es la existencia de la reserva legal para la regulación de causales, motivos y garantías procesales de las personas intervinientes,

4. diligencia excepcional, dada la protección especial al núcleo familiar e interés superior, toda autoridad debe actuar con diligencia especial desde el análisis de las circunstancias que afectan al niño, la valoración de la medida especial, justificación de las decisiones, celeridad y la oportuna revisión a las mismas, y

5. especialidad y profesionalidad, sustentadas en el deber de protección especial del cual son merecedores los niños, siendo indispensable contar con instituciones especializadas y personal suficientemente capacitado que garantice que su intervención será idónea.

En el marco de ese contexto internacional, el Estado Plurinacional de Bolivia, a partir del proceso Constituyente que resultó en un vanguardista texto constitucional, el año 2009, consagró el derecho a vivir en familia, disponiendo al nivel normativo de mayor jerarquía que toda niña, niño y adolescente “(...) tiene derecho a vivir y a crecer en el seno de su familia de origen o adoptiva. Cuando ello no sea posible, o sea contrario a su interés superior, tendrá derecho a una familia sustituta, de conformidad con la ley”, reconocimiento que, además, incorporó el derecho, principio y garantía del interés superior y la obligación de protección de las familias como núcleo fundamental de la sociedad.



## Ximena Miriam Fajardo Navarro

Licenciada en Derecho, Master en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica de la Universidad de Alcalá, curso estudios superiores sobre Derechos Humanos y Prevención de la Violencia contra las Mujeres, Derecho Internacional del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada, Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas, entre otros.

Cuenta con experiencia como docente en los Diplomados sobre Derechos Humanos de la Niñez y Adolescencia; Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas para la Escuela de Gestión Pública Plurinacional y en la Maestría de Gestión de Gobierno y Políticas Públicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Mayor de San Andrés.

Entre otros cargos, desempeño labores como Jefa de la Unidad de Derechos Fundamentales y Responsable del Área de Lucha contra la Trata y Tráfico de Personas en el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional, así como Jefa de la Oficina Nacional de la Unidad de Derechos Humanos Mujeres en la Defensoría del Pueblo.

Actualmente, es Delegada Adjunta para la Vigencia y Ejercicio de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, Mujeres, Poblaciones en Situación de Vulnerabilidad y Materias de Especial Protección de la Defensoría del Pueblo.

patricialminetti@gmail.com y pminetti@senaf.  
gob.ar

Ante ese proceso constitucionalista, se introdujo el año 2014, un reforma normativa específica, que resultó en la Ley N° 548, la cual dispone que las niñas, niños y adolescentes “(...) tienen derecho a vivir, desarrollarse y educarse en un ambiente de afecto y seguridad en su familia de origen o excepcionalmente, cuando ello no sea posible o contrario a su interés superior, en una familia sustituta que le asegure la convivencia familiar y comunitaria”, esta disposición además, establece la priorización a la reintegración a la familia de origen y la coordinación periódica de las instancias competentes con la finalidad de recomendar a la autoridad judicial el mejor mecanismo de restitución de su derecho a la familia.

En ese entendido, el desarrollo constitucional y normativo boliviano ha generado un escenario propicio para lograr la protección del núcleo familiar y cuando sea necesario, siempre en sujeción al principio del interés superior de la niña, niño o adolescente, el establecimiento de medidas excepcionales y temporales que, conforme a procedimientos judiciales establecidos legalmente, puedan derivar en un acogimiento circunstancial y finalmente en procesos de adopción, también regulados en la norma.

Respecto a la ejecución de las obligaciones emergentes del corpus juris, hoy Bolivia cuenta con un Sistema Plurinacional de Protección Integral de la Niña, Niño y Adolescente (SIPPROINA), conjunto articulado de instituciones y servicios, para garantizar el pleno goce de los derechos de dicha población. Asimismo, como positiva se encuentra la formulación del Plan Plurinacional de la Niña, Niño y Adolescente 2016-2020, que incorpora entre sus indicadores acciones relacionadas con la restitución del derecho a la familia, como la integración a familias sustitutas mediante la guarda, la tutela, la adopción nacional y la adopción internacional, así como la reducción de la permanencia de dicha población en un 20% en los centros de acogimiento con relación al periodo 2013 al 2016. De manera loable, ahora se cuenta con protocolos de adopción internacional y nacional<sup>5</sup>, que si bien fueron aprobados después de tres años de vigencia de la normativa específica, son instrumentos que propician la orientación, articulación y trabajo interinstitucional e interdisciplinario para el efectivo ejercicio del derecho a la familia.

Respecto a la aplicación de los principios necesarios para el establecimiento de las medidas especiales de las niñas, niños y adolescentes que tuvieron que salir de su núcleo familiar, es preciso hacer una reflexión puntual de algunos aspectos, sin que ellos sean los únicos existentes y con miras a coadyuvar en

5 El Protocolo de Adopción Nacional fue aprobado mediante Resolución Ministerial N° 049/2017 del 3 de abril de 2017.

la mejora de las acciones estatales que garanticen el derecho a vivir en familia.

Respecto al principio de legalidad y legitimidad, se puede advertir que la Ley N° 548 y su Decreto Reglamentario N° 2377 regulan la filiación judicial, la suspensión de la autoridad paterna o materna, la extinción de la misma, el Acogimiento Circunstancial y las adopciones, tanto en su fase administrativa como judicial, empero, se identifican aún falencias, toda vez que contando con nueve Gobiernos Autónomos Departamentales en el país, hasta el año 2018, sólo dos (La Paz y Santa Cruz) desarrollaron su normativa específica para la acreditación de los centros de acogida<sup>6</sup>, existiendo un porcentaje preocupante de centros no acreditados y por ende sin regulación y supervisión que podrían generar vulneración de los derechos de quienes residen en estos, además de involucrar el incumplimiento del deber de protección especial al que son sujetos.

De forma alentadora, se destaca la reciente promulgación el 12 de abril del presente año de la Ley de Abreviación Procesal para garantizar la restitución del derecho humano a una familia a niños, niñas y adolescentes, la cual establecería plazos para acortar los procedimientos familiares en resguardo a la celeridad, interés superior y prioridad absoluta, norma que será vigente desde el mes de agosto del 2019.

En cuanto a los principios de excepcionalidad y temporalidad, tal como lo acaecido en otros países de la región, continúa siendo preocupante la cantidad de niñas y niños que se encuentran institucionalizados; en Bolivia, de acuerdo al último informe oficial durante el periodo 2013 a 2014, habrían existido 196 centros de acogida, los cuales albergarían a 8.369 niños, niñas y adolescentes<sup>7</sup>, asimismo dicho estudio reveló

6 Informe Defensorial: “Situación de las Niñas, Niños y Adolescentes en Centros de Acogimiento en Bolivia”, La Paz- Bolivia 2017. Página 184.

7 Ministerio de Justicia, Estudio sobre Niñas, Niños y Adolescentes en cuidado institucional, una Aproximación a la situación de niños, niñas y adolescentes que residen en centros de acogida en Bolivia, La Paz, 2015. Página 41.

que de una muestra, el 60% de centros se define a sí mismo como de carácter “permanente”, situación que repercute en el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, quienes en muchas ocasiones se encuentran en los citados centros debido a casos de violencia, abuso sexual y abandono, ello sumado al riesgo de sufrir violencia institucional. Este problema aún latente remarca la necesidad de constituir mecanismos efectivos para lograr la desinstitucionalización en el país.

Por otra parte, en cuanto a los principios de necesidad e idoneidad relacionados al de especialidad y profesionalidad, si bien la normativa boliviana incorpora la obligación de todas las instituciones de contar con personal especializado y para ello con el desarrollo de programas de capacitación, especialización y actualización, cabe señalar, entre las dificultades, que el personal de las Defensorías de la Niñez y Adolescencia, instancias municipales que prestan servicios públicos de defensa, si bien cuentan con equipos multidisciplinarios compuestos por abogados(as), trabajadores sociales y psicólogos (as), en algunos departamentos (Oruro, Cochabamba, Potosí, Beni y Tarija) resultan contar con una cobertura insuficiente<sup>8</sup>. Este problema se magnifica con la falta de requisitos de especialidad y la sobrepoblación a ser atendida por quienes se encuentran a cargo de las niñas y niños en los centros de acogimiento, denominadas como “mamitas”, quienes en algunos casos de manera permanente se hacen cargo de 45 niños<sup>9</sup>.

De forma transversal a la diligencia especial y los demás principios, la normativa boliviana establece la creación de un registro y monitoreo del funcionamiento de los servicios públicos departamentales y de un Sistema de Información de Niñas, Niños y Adolescentes a nivel nacional, estas medidas

8 Informe Defensorial: “Situación de las Niñas, Niños y Adolescentes en Centros de Acogimiento en Bolivia”, La Paz- Bolivia 2017. Página 195

9 Informe Defensorial: “Situación de las Niñas, Niños y Adolescentes en Centros de Acogimiento en Bolivia”, La Paz- Bolivia 2017. Página 192

no han sido implementadas, pues aún no se cuenta con un registro sobre las y los niños que se encuentran en cuidado alternativo y se desconoce la cantidad, tiempo y situación específica de quienes se encuentran habitando cada centro de acogimiento, problema que origina la poca o deficiente coordinación interinstitucional de las instancias competentes, así como la imposibilidad de llevar a cabo programas, políticas o servicios que puedan impartirse desde los diferentes niveles de atención para el ejercicio del derecho a vivir en familia.

En ese entendido, si bien se deben destacar los importantes avances normativos a nivel constitucional y legal para garantizar el derecho a vivir en familia de las niñas, niños y adolescentes en el Estado Plurinacional de Bolivia, los mismos que se reflejan en la formulación de políticas públicas marco, la información pública, refleja falencias y limitaciones de los distintos niveles de Estado para la aplicación del corpus juris específico, existiendo limitaciones para la efectiva aplicación de los principios de cuidado alternativo, los cuales en el marco del deber de protección especial, deben ser de atención prioritaria por el Estado.

Estas circunstancias, en relación a las obligaciones estatales emergentes del corpus juris, involucran un desafío de gran envergadura para las instituciones competentes, quienes mínimamente deberán desarrollar medidas que introduzcan un nuevo enfoque sobre el derecho a vivir en familia en la sociedad en general y en las instituciones públicas, formular acciones específicas en toda programación operativa anual, así como asignar y ejecutar un presupuesto suficiente que refleje la protección estatal al núcleo familiar y la protección reforzada de las y los niños en cuidado alternativo.

## Bibliografía

Asamblea General de Naciones Unidas, Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños fueron; Resolución de 24 de febrero de 2010 A/Res/64/142.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Derecho del Niño y la Niña a la Familia. Cuidado Alternativo. Poniendo Fin a la Institucionalización en las Américas”, de 17 octubre 2013. OEA/Ser.L/V/II Doc. 54/13.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, de 28 de agosto de 2002. Opinión Consultiva OC-17/02.

Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia, “Informe Defensorial: Situación de las Niñas, Niños y Adolescentes en Centros de Acogimiento en Bolivia”, La Paz- Bolivia 2017.

Ministerio de Justicia, “Estudio sobre Niñas, Niños y Adolescentes en cuidado institucional, una Aproximación a la situación de niños, niñas y adolescentes que residen en centros de acogida en Bolivia”, La Paz, 2015.

Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional “Protocolo de Adopción Nacional” de 3 de abril de 2017, Resolución Ministerial N° 049/2017.



## La inversión pública destinada a la niñez y adolescencia y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible vinculados a niñas y niños: el caso de Guatemala por ICEFI

### A manera de contexto

Guatemala es un país de grandes contrastes en sus indicadores económicos y sociales. A pesar de estar catalogado como un país de ingresos medianos altos<sup>1</sup>, sus niveles de desigualdad y pobreza son de los más altos de la región Centroamericana. El comportamiento favorable de los ingresos per cápita y la actividad económica, no se han traducido en una mejora de los niveles de vida en la población, ya que subsiste un alto grado de concentración del ingreso, de tal manera que Guatemala es uno de los países más desiguales de Latinoamérica con un índice de Gini que, si bien ha venido a la baja en los últimos tres lustros, continúa situándose en niveles preocupantes (0.53)<sup>2</sup>.

En el caso de la pobreza los esfuerzos no han sido fructíferos, pues lejos de reducirse, ha aumentado (según el Instituto Nacional de Estadística, la población que se encontraba en situación de pobreza era del 51.0% en 2006, cifra que aumentó a 59.3% en 2014). En una peor condición se encontraba la niñez y adolescencia, con una tasa de 68.2% para pobreza monetaria; desde una óptica multidimensional,

1 Véase en: <https://blogs.worldbank.org/opendata/es/nueva-clasificacion-de-los-paises-segun-el-nivel-de-ingreso-para-el-periodo-2018-19>

2 De acuerdo con cálculos del Instituto Nacional de Estadística con base en información de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida del año 2014.

la situación no es diferente cuando se trata de las niñas, niños y adolescentes, pues el 54.8% de ellos se encontraba en pobreza multidimensional para 2014, lo que implica no solamente una privación monetaria en sus hogares, sino también la privación de sus derechos (Icefi/Unicef, 2016).

En el plano social, la prevalencia de desnutrición crónica representa enormes desafíos ya que aproximadamente el 46.5%<sup>3</sup> de niñas y niños menores de cinco años padecen ese flagelo y se expresa con mayor profundidad en los hogares de los quintiles más bajos (65.9% en el primer quintil), en el área rural (53.0%) y en los niños de madres indígenas (61.2%) (Icefi/Unicef, 2019).

En educación, la exclusión es un fenómeno que afecta a gran parte de la niñez y adolescencia y flagela su posibilidad de incrementar sus capacidades y lograr su acceso a este derecho humano. Las cifras del Ministerio de Educación permiten dimensionar la magnitud de esta problemática, que en 2018, de un total de 5.9 millones de niños, niñas y adolescentes (NNA) guatemaltecos comprendidos en las edades de 3 a 17 años, una tercera parte no contaba con la posibilidad de acceder al sistema educativo. En términos absolutos esto significa que, para dicho grupo etario, se calcula un total de 1.9 millones de excluidos del sistema educativo, no obstante, de la exclusión varía a lo largo del grupo etario considerado, la condición socioeconómica, el área (rural vs. urbana), sexo, entre otros (Icefi/Unicef, 2019).

### ***La inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA)***

Para cumplir, promover y garantizar los derechos de 7.0 millones (aproximadamente el 40.9% de la población total en 2019)<sup>4</sup> de niños, niñas y adolescentes, el Estado tiene el papel fundamental de cimentar las bases para incrementar sus capacidades y libertades. Contribuir a concretar los derechos

3 Según la VI Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015.

4 De acuerdo a las estimaciones de población de INE/Celade (2015).

para forzosamente garantizar asignaciones presupuestarias suficientes y sostenibles; sin embargo, en el panorama nacional las inversiones orientadas hacia la niñez y adolescencia siguen siendo insuficientes al contrastarlas con los desafíos que enfrenta la niñez. Si Guatemala no invierte oportunamente en la niñez y adolescencia, el país perderá definitivamente la oportunidad que representa el bono demográfico actual tanto para contribuir al crecimiento económico, como para concretar los sueños y esperanzas de la niñez.

Guatemala, durante los últimos años ha invertido en la niñez y adolescencia recursos con aumentos poco importantes, lo cual debe ser valorado a la luz de los grandes desafíos de atención a este grupo poblacional. En 2019, las inversiones públicas en la niñez y adolescencia para atender los derechos y libertades de la niñez y adolescencia —inversión pública directa destinada a la niñez y adolescencia<sup>5</sup>— se aproximará al 3.6% del PIB, lo cual equivale a Q8.90 (USD1.20) diarios por cada niña, niño y adolescente, cifra que se encuentra concentrada (más del 70%) en el Ministerio de Educación, dejando relegada la provisión de otros bienes y servicios públicos relevantes para la garantía y goce pleno de los derechos de la niñez y adolescencia. La alta concentración de los recursos disponibles para su ejecución en una sola entidad, da cuenta de la falta de integralidad de los planes, políticas y acciones públicas que buscan un mayor nivel de bienestar de la niñez en el país (Icefi/Unicef, 2019).

<sup>5</sup> Según la metodología propuesta, corresponde a las erogaciones compuestas por todo el gasto en actividades o proyectos con incidencia directa o específica en la niñez y adolescencia.

**Tabla 1. Gobierno central: indicadores de la IPNA (2015-2019)**

<b>Indicador</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019*</b>
En millones de quetzales de cada año	15,132.5	15,606.3	17,060.1	18,986.3	22,737.1
En millones de quetzales de 2015	15,132.5	14,972.9	15,488.0	16,847.5	19,399.8
En millones de dólares	1,982.7	2,074.7	2,322.7	2,454.0	3,056.8
Como porcentaje del PIB	3.1	3.0	3.1	3.2	3.6
Como porcentaje del gasto público	25.3	24.7	25.4	26.1	27.1
Índice de Focalización del gasto social general (mayor que 100: sesgo pro infancia; menor que cien: sesgo pro adulto)	99.69	99.58	104.08	109.58	113.45
Inversión directa per cápita anual (quetzales de cada año)	2,156.88	2,219.82	2,425.22	2,701.89	3,244.26
Inversión directa per cápita anual (quetzales de 2015)	2,156.88	2,129.73	2,201.74	2,397.53	2,768.08
Inversión directa per cápita anual (dólares)	282.60	295.11	330.20	349.22	436.16
Inversión directa per cápita diaria (quetzales de cada año)	5.91	6.08	6.64	7.40	8.89
Inversión directa per cápita diaria (quetzales de 2015)	5.91	5.83	6.03	6.57	7.58
Inversión directa per cápita diaria (dólares)	0.77	0.81	0.90	0.96	1.19

Fuente: Icefi/Unicef, con base en información del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín)

\* Aprobado

Con uno de los presupuestos públicos más bajos de la región Latinoamericana (equivalente al 13.2% del PIB para 2019), estancado y con décadas de atraso. Con ingresos tributarios limitados<sup>6</sup> y que se reflejan en una recaudación tributaria severamente restringida, lo anterior implica una mínima inversión social, por ende la brecha por caminar es todavía larga para lograr que los siete millones de niños, niñas y adolescentes en Guatemala logren la realización de su proyecto de vida, y por ende, el goce pleno de sus derechos.

Otro elemento oportuno a destacar es la fuerte dependencia de la IPNA por el financiamiento vía impuestos, principalmente los indirectos, pues para 2019 más del 95.6% de los recursos provendrán de ingresos corrientes e IVA-Paz. Además, es oportuno referirse que el agotamiento del modelo de gestión de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), el ente recaudador de impuesto en Guatemala, —expresado en el desaprovechamiento de los cambios positivos recientes referidos a su ley orgánica, altos niveles de evasión del IVA y el ISR, y elevados niveles de contrabando e informalidad— ha jugado un papel adverso para que no revierta la preocupante trayectoria de la carga tributaria. A lo anterior se debe agregar el elevado nivel de rigidez<sup>7</sup>, que para 2019 se traduce en que el 70.6% del gasto público ya se encuentra comprometido, dejando con poca capacidad de maniobra al gobierno, ya que si bien en el corto plazo se garantizan las asignaciones de recursos en áreas prioritarias de gasto, en el mediano y largo plazo, mecanizan las asignaciones de gasto y por ende la implementación de políticas públicas para dar respuesta a problemas y necesidades de más largo aliento. En ese sentido, la voluntad política decidida del Estado hacia la niñez y adolescencia no ha sido traducida en términos financieros (en

6 Para 2019, se prevé la continuada reducción en la recaudación de los ingresos tributarios, que aunque se estimó en la aprobación una carga tributaria del 10.1%, la trayectoria actual muestra que la recaudación podría ubicarse en torno al 9.7% del PIB (la más baja en las últimas dos décadas, cuando representó 9.7% en 1996).

7 Las rigideces fiscales se refieren a la proporción de los recursos presupuestarios que tienen un destino específico y por lo tanto constituyen compromisos que limitan la capacidad de modificar el nivel y estructura del gasto público (IcEFI/Unicef, 2018).

asignaciones presupuestarias) y por lo tanto ha incumplido en serias fallas estructurales entre las que se destacan:

- La IPNA es insuficiente, lo cual da cuenta de la poca voluntad política para que prevalezca el interés superior de la niña y el niño.
- Excesiva concentración institucional y de las funciones de la IPNA, lo cual deja poco espacio para atender integralmente los derechos de la niñez y adolescencia guatemalteca.
- Excesiva concentración de las fuentes de financiamiento de la IPNA, por cuanto en épocas de crisis hay una reducción «automática» de los recursos para este destino.

### ***La inversión pública en Objetivos de Desarrollo Sostenible en niñas y niños***

En adición, el Icefi realizó una aproximación a la inversión del Estado para atender los compromisos de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), ligados a la protección, garantía y promoción de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Con base en el enfoque de presupuesto por resultados (PpR), adoptado por Guatemala en el año 2012; la Estrategia de articulación de la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible con el Plan y la *Política Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032*, a través de la que, en 2016, se armonizaron las metas de desarrollo del país y la Agenda ODS<sup>8</sup> y; los 50 indicadores, que de acuerdo a Unicef<sup>9</sup>, están directamente relacionados con la niñez. El Icefi realizó un ejercicio para articular los 50 indicadores de ODS de niñez con la articulación de metas de desarrollo nacional y Agenda ODS y, a partir de ello, hacer la vinculación hacia presupuesto. Este ejercicio permite dar seguimiento físico y financiero a los indicadores ODS vinculados con niñez.

8 Véase: <https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/ods>

9 Véase: <https://data.unicef.org/children-sustainable-development-goals/>

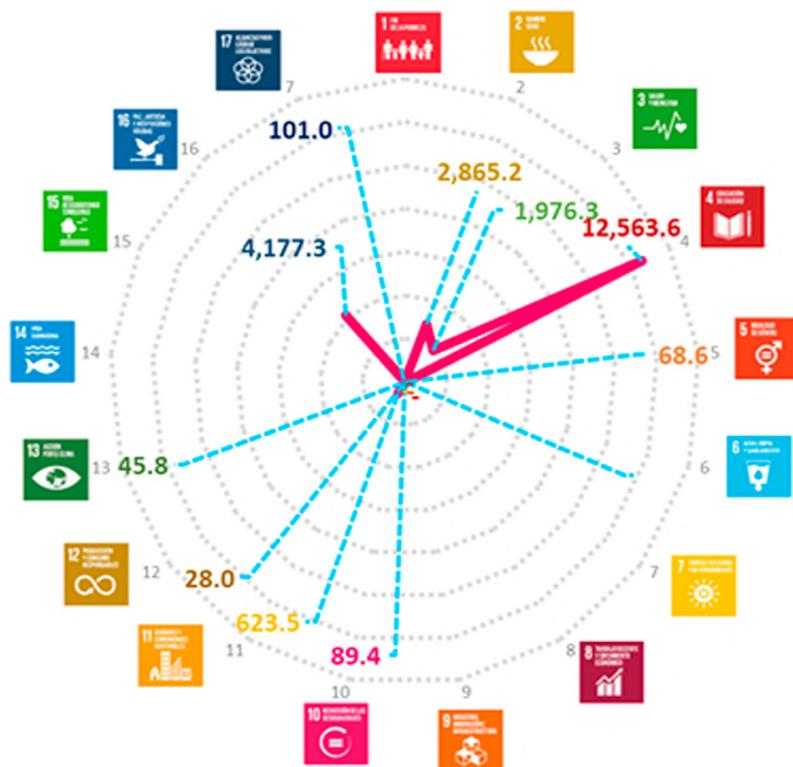
Los resultados muestran que para 2019, la asignación de recursos para la financiación de la citada agenda es de Q22,908.5 millones (3.6% del PIB), estando concentrado más del 85% en cuatro objetivos: hambre cero (ODS número 2); buena salud y bienestar (ODS número 3); educación de calidad (ODS número 4); y paz, justicia e instituciones sólidas (ODS número 16), sin que con dichos recursos se alcancen resultados trascendentales (IcEFI/Unicef, 2019). Esta aproximación permite además, observar el poco interés sobre otros objetivos clave para el logro de la Agenda 2030, tal como el objetivo 5 (igualdad de género), cuando las niñas en Guatemala se encuentran en una clara desventaja respecto de los niños, o bien, del ODS 10, reducción de las desigualdades, el cual es clave para ser más eficientes en la lucha contra la pobreza, que como ya se vio, es uno de los principales flagelos, junto a la desnutrición crónica, que enfrentan las niñas y niños guatemaltecos.

**Figura 1. Financiamiento de los ODS vinculados a niñez, período 2017-2019 (millones de quetzales y porcentajes del PIB)**



Fuente: Icefi/Unicef (2019)

**Gráfica 1. Inversión pública en ODS en niñas y niños (millones de quetzales)  
Año 2019\***



Fuente: Icefi/Unicef, con base en información del Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoín)

\* Aprobado

Al igual que en el caso de la IPNA, los recursos que le son asignados son insuficientes, lo cual ya es un síntoma del incumplimiento de la misma en cuanto a niñez se refiere, en adición, la concentración en al menos cuatro objetivos, refleja el abandono de otros objetivos dentro de la integralidad de la citada agenda. Ello supone que el llamamiento de la Agenda 2030 “que nadie se quede atrás”, en especial los grupos más olvidados y vulnerables de la sociedad guatemalteca, dentro de los que resaltan las niñas, niños y adolescentes, no tiene una caja de resonancia a nivel de operacionalizar ese llamado a través de la dotación de recursos públicos.



## Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) es un centro de pensamiento regional especializado en política fiscal, independiente de gobiernos, partidos políticos y otras organizaciones de la sociedad civil. El Instituto produce estudios, investigación y análisis técnicos en tópicos de política fiscal en Centroamérica, en el marco de tres estrategias institucionales: la producción de conocimiento a través de rigurosos estudios y análisis académicos y científicos; comunicación y acción política; y, alianza con otras organizaciones de la sociedad civil.

Fundado en 2005, el Icefi promueve mejoras en la política fiscal apoyando debates y acuerdos democráticos que contribuyan al esfuerzo social de construir en Centroamérica Estados más igualitarios, democráticos y prósperos. Tiene sus oficinas centrales en Guatemala, ha abierto oficinas en El Salvador y Honduras, y mantiene presencia en el resto de la región.

La serie de publicaciones ¡Contamos!, cuyo objetivo es visibilizar, analizar y promover acciones de inversión pública a favor de las niñas, niños y adolescentes guatemaltecos, se elaboran desde 2009 conjuntamente con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef, por sus siglas en inglés) en Guatemala y a través de la coordinación y liderazgo del Área de Presupuestos públicos y derechos humanos.

## Bibliografía

Icefi/Unicef (2016). *Pobreza multidimensional infantil y adolescente en Guatemala. Privaciones a superar*. Guatemala, Centroamérica: Icefi.

Icefi/Unicef (2018). ¡Contamos! Boletín No. 24. Análisis del presupuesto público para 2018. Con énfasis en las inversiones dirigidas a la niñez y la adolescencia. Guatemala: Icefi.

Icefi/Unicef (2019). ¡Contamos! Boletín No. 25. *Inversión pública en niñez y adolescencia 2019. El presupuesto público y su vinculación con los ODS 2030 [versión PDF]*. Recuperado de: [http://icefi.org/sites/default/files/contamos\\_boletin\\_25\\_byn.pdf](http://icefi.org/sites/default/files/contamos_boletin_25_byn.pdf)

INE (2015). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014. Guatemala. Recuperado el 30 de 11 de 2016, de <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2015/12/11/vjNVdb4IzswOj0ZtuivPlcaAXet8LZqZ.pdf>

INE/Celade (2015). Estimaciones y proyecciones de población por sexo y edades simples. Guatemala: INE.





Más derechos  
para más gente



nosotros también  
tenemos derechos

