

Niñeces, adolescencias y participación ¿Un asunto público?

Autora:

Silva, Sabrina Anabel

Cita: RC D 272/2021

Encabezado:

El derecho a la participación es el derecho de los niños, niñas y adolescentes a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que los afectan y a que sus puntos de vista sean tenidos debidamente en cuenta conforme su edad y madurez. La autora analiza la temática y sus implicancias.

Niñeces, adolescencias y participación ¿Un asunto público?

El derecho de lxs niñxs y adolescentes (NA) a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que lxs afectan y a que sus puntos de vista sean tenidos debidamente en cuenta conforme su edad y madurez, receptado en el art. 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), hoy es denominado bajo un vocablo más vasto o general: derecho a la participación. ¿La razón? La complejidad y amplitud que le cabe al art. 12 en su carácter de principio general de la CDN^[1], o sea, de aplicación fundamental a la hora de interpretar y hacer respetar cualquier de sus disposiciones sustantivas. Ocurre que este principio pone de relieve la función de lxs NA como participantes activxs en la promoción, protección y vigilancia de sus derechos humanos; de ahí que, a la par de establecer un derecho en sí mismo, el art. 12 reconoce a lxs NA un mecanismo de exigibilidad de derechos. Dicho de otra forma, el concepto de participación es el que más y mejor refleja el enfoque de derechos en el campo de las niñeces y adolescencias.

¿Virar desde el derecho a opinar o ser oídx al derecho a la participación es sólo una adecuación terminológica o, por el contrario, sugiere otros posibles significados y representaciones? ¿Acaso apelar a la noción de participación no coloca en discusión una dimensión más política del art. 12, la participación de lxs NA en los asuntos públicos? Recuérdese que, al estipular las condiciones de ejercicio, este articulado encorseta su ámbito de aplicación material en la frase: *"asuntos que afectan al niño"*. Por consiguiente, la clave está en desentrañar si ese "corsé" incluye a los asuntos públicos; y si ello es así, qué implica reconocer a la participación de lxs NA en la toma de decisiones públicas como un derecho exigible y una obligación del Estado.

Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño (CRC) se ha expedido en diferentes ocasiones; siendo la más resonada su Observación General Nro. 12 de fecha 20/07/2009 sobre "El derecho del niño a ser escuchado"^[2]. En esta oportunidad, el CRC sienta posición al expresar que *"apoya una definición amplia del término 'asuntos', que también comprenda cuestiones no mencionadas explícitamente en la Convención"*. Si bien reconoce que le siguen los términos *"que afectan al niño"*, los cuales fueron incluidos *"para aclarar que no se pretendía un mandato político general"*; lo cierto es que, en la actualidad, *"los Estados partes deberían escuchar atentamente las opiniones de los niños siempre que su perspectiva pueda aumentar la calidad de las soluciones"*.

Este ángulo de reflexión es abordado con mayor vehemencia en el documento inmediatamente antecedente, elaborado a propósito del Día de Debate General que tuvo lugar el 15/09/2006. Aquí el CRC formula una serie de recomendaciones a los estados parte en lo que respecta a la participación de lxs NA, sólo por mencionar las más significativas: a) *"pasar de un enfoque basado en eventos del derecho a la participación a la inclusión sistemática en cuestiones de política a fin de garantizar que los niños puedan expresar sus opiniones y participar de manera efectiva en todos los asuntos que les afectan"*; b) *"garantizar que la participación de los niños se asiente en la asignación de recursos y que se institucionalicen mecanismos para facilitar la participación"*^[3]; c) *"incluir directamente a los niños y adolescentes en la planificación, el diseño, la ejecución y la evaluación de los planes de acción nacionales relacionados con sus derechos, en reconocimiento de su papel como partes interesadas y fundamentales del proceso"*; d) *"establecer directrices claras sobre cómo el proceso político formal y la formulación de políticas tienen en cuenta las opiniones presentadas por los niños y velar por que los niños reciban una respuesta adecuada en relación con sus propuestas"*; y e) *"involucrar activamente a los niños en el*

proceso de revisión periódica de la Convención".

Otra Observación General que es preciso recordar es la Nro. 20, titulada "La efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia", de fecha 06/12/2016^[4]. En esta ocasión, haciéndose eco de la inminente interacción entre participación y autonomía progresiva (art. 5, CDN), el CRC destaca *"la importancia de la participación como un instrumento de compromiso político y civil mediante el cual los adolescentes puedan negociar y promover que se hagan efectivos sus derechos, y hacer que los Estados rindan cuentas. Los Estados deben adoptar políticas encaminadas a aumentar las oportunidades de participación política, que es fundamental para el desarrollo de una ciudadanía activa. Los adolescentes pueden establecer contactos con sus pares, participar en procesos políticos y aumentar su sentido de capacidad de acción para tomar decisiones y opciones bien fundadas (...) Se necesita apoyo para que los adultos puedan convertirse en mentores y facilitadores a fin de que los adolescentes puedan asumir una mayor responsabilidad respecto de su propia vida y la vida de quienes los rodean"*.

Ahora bien, es harto conocido que la garantía de los derechos humanos de lxs NA forma parte de un amplio corpus juris internacional de protección^[5], comandado por la CDN e integrado por otros tantos instrumentos internacionales y regionales, entre ellos, la Convención Americana de Derechos Humanos cuyo art. 19 reconoce a lxs NA como destinatarixs de medidas de protección reforzada.

¿Tiene algo para decir y aportar el sistema interamericano de derechos humanos con relación a la participación de NA en la esfera pública? Para dar respuesta a este interrogante, cabe rememorar algunas de las contribuciones elaboradas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe "Garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes" del 30/11/2017^[6], en el que dedica un apartado propio a las estructuras participativas de NA en los Sistemas Nacionales de Protección. ¿Qué directrices se ocupa de fijar? Ciertas características que ha de observar el Estado al diseñar e implementar mecanismos consultivos, es decir, espacios destinados a garantizar la participación de NA^[7]: seriedad, formalidad, institucionalidad, representatividad, accesibilidad, permanencia, periodicidad e inversión presupuestaria.

¿Qué acontece en el plano nacional^[8], o cómo el Estado argentino garantiza el derecho a participación de NA en los asuntos públicos? Como pantallazo de actualidad^[9], interesa traer a consideración dos resoluciones de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) del Ministerio de Desarrollo Social:

a) Resolución 1916/2020 de fecha 27/11/2020, por la que se crea el Consejo Consultivo de Adolescentes con el objeto de garantizar la participación ciudadana de las personas entre 13 y 17 años, a través de la institucionalización de mecanismos de consulta, en todo lo relativo al diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas que les atañen. ¿Y lxs niñxs, es decir, las personas hasta los 12 años? Se fija un plazo de 60 días para que la SENAF promueva mecanismos y/o dispositivos para asegurar su escucha y participación.

b) Resolución 62/2021 de fecha 25/01/2021, por la que se crea el "Programa Nacional de Derecho a la Participación Ciudadana de Niñas, Niños y Adolescentes" cuyo objetivos son: i) identificar experiencias existentes en todo el país acerca de la participación ciudadana de NA; ii) fortalecer los diversos espacios de participación ciudadana de NA, las estrategias y experiencias desarrolladas por éstos, a nivel local, comunitario, municipal y provincial de pertenencia; iii) contribuir a la formación, consolidación y sostenimiento de espacios institucionales de participación ciudadana de NA, bajo las formas que en cada jurisdicción resulten más apropiadas, para dar cuenta de una incidencia efectiva en la esfera social y las políticas públicas; y iv) propender, incentivar y acompañar la conformación de un espacio federal de participación ciudadana de NA, con incidencia directa en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas que les conciernen.

¿Tendrán este tipo de acciones de gobierno la fuerza necesaria para concebir y valorar a lxs NA como protagonistas del presente y artífices del futuro? El tiempo dirá, lo que está claro es que el goce real (no simbólico) del derecho a la participación de lxs NA requiere de un nuevo contrato social, cuya clausula primera no es otra que la reafirmación de su condición de titulares de derechos humanos y sujetos de sus propios derechos. Las niñeces y adolescencias no sólo tienen derecho a recibir protección reforzada a causa de las vulnerabilidades sociales asociadas a la edad, sino que también derecho a participar de manera significativa en todos los asuntos que los afectan, incluida la forma en la que el Estado direcciona estratégicamente esa protección reforzada de sus derechos.

En definitiva, retomándose el cuestionamiento inicial, motorizar (y militar) el concepto de participación afianza y robustece el derecho de lxs NA a integrar el proceso de decisiones públicas que les conciernen e interesan; algo un tanto más amplio que ser parte del ciclo de las políticas públicas destinadas a las niñeces y adolescencias. Valga la reiteración, el ámbito de aplicación del derecho a la participación, como bien aclaró hace algunos años el CRC en la Observación General nro. 12, hace a cualquier decisión cuya calidad pueda ser aumentada considerando las opiniones y experiencias de lxs NA, incluso, si tal decisión versa sobre cuestiones no mencionadas en la CDN. Este guiño convencional exige agudizar la conciencia y comprensión general del denominado "derecho a defender derechos". ¿Pueden lxs NA constituirse, individual y/o colectivamente, en defensorxs de derechos humanos? Si ello es así, ¿en la defensa de qué derechos, y de quiénes, tienen derecho a participar? Estos cuestionamientos, entre otros tantos, motivan la entrega de una segunda colaboración.

[1]

Ver: CRC, 27/11/2003, Observación General nro. 5, "Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño", CRC/GC/2003/5, en: <https://undocs.org/es/CRC/GC/2003/5> (Consultado el 30/04/2021).

[2]

CRC, 20/07/2009, Observación General nro. 12, "El derecho del niño a ser escuchado", CRC/C/GC/12, en: <https://undocs.org/CRC/C/GC/12> (Consultado el 30/04/2021).

[3]

Sobre la vinculación entre el derecho a la participación y los presupuestos públicos, ver: CRC, 21/07/2016, Observación General nro. 19, "La elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño", CRC/C/GC/19, en: <https://undocs.org/es/CRC/C/GC/19> (Consultado el 30/04/2021).

[4]

CRC, 06/12/2016, Observación General nro. 20, "La efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia", CRC/C/GC/20, en: <https://undocs.org/en/CRC/C/GC/20> (Consultado el 30/04/2021).

[5]

Al respecto, la Corte IDH se ha expedido en tantísimas ocasiones, siendo el puntapié inicial la sentencia dictada el 19/11/1999 en el caso "Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala", en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_63_esp.pdf (Consultado el 30/04/2021).

[6]

CIDH, 30/11/2017, "Garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes", OEA/Ser.L/V/II.166, en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/NNA-GarantiaDerechos.pdf> (Consultado el 30/04/2021).

[7]

Este tipo de estructura participativa a la que apunta la CIDH suele denominarse consejo consultivo de NA. Se trata de "espacios para la participación institucional y permanente de los NNA en el marco de los SNP, especialmente en los procesos de elaboración, monitoreo y evaluación de las políticas del Estado en materia de niñez. Los consejos consultivos de NNA informan la toma de decisiones de los órganos a cargo de la adopción de la política de niñez, en los diversos niveles, canalizando las opiniones y recomendaciones de los NNA" (CIDH, op. cit.).

[8]

En términos legislativos, más precisamente, el cumplimiento de una obligación convencional básica como lo es "acondicionar" el derecho interno a las obligaciones internacionalmente asumidas, cabe recordar la sanción de la Ley 26061 (2005). Esta ley reconoce la aplicación obligatoria de la CDN "en las condiciones de su vigencia" (art. 2), a tono con la exégesis constitucional del art. 75, inc. 22, con todo lo que ello significa en términos de peso e importancia jurídica de las interpretaciones y aplicaciones que lleva adelante el CRC. ¿Qué rol e incidencia advierte el derecho a participar en esta pieza normativa? A saber, conforme el carácter transversal que implica su naturaleza de derecho-principio, se lo menciona en diversos articulados cuya compulsas se recomienda: 2, 3, 24, 27 y 66.

[9]

Según informa la SENAF, la trayectoria argentina registra 284 experiencias participativas: "El 74 por ciento de las propuestas de participación es de carácter municipal, el 17 por ciento corresponde a iniciativas impulsadas por organismos provinciales, mientras que el 9 por ciento es de alcance nacional. Las experiencias corresponden a 22 provincias y se tipificaron en ocho categorías según el modelo de actividad que proponen: comisión (1), consejo (27), foro (30), jornada (1), mesa (17), parlamento (16), programa (76) y proyecto (112). Sólo 24 de las acciones están enmarcadas en alguna disposición formal o normativa", SENAF, "Relevamiento de experiencias de participación", en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-senaf-creo-el-programa-nacional-de-derecho-la-participacion-ciudadana-de-ninas-ninos-y> (Consultado el 30/04/2021).