



Los derechos de ciudadanía de niñas, niños y adolescentes en un territorio singular: la trifrontera amazónica

Carmen Pineda Nebot¹; Herbert Cristhiano Pinheiro de Andrade²; Antônio Vagner Almeida Olavo³

Recibido: 24 de febrero de 2018 / Aceptado: 22 de junio de 2018

Resumen. El objetivo de este artículo es analizar la situación general de la protección de los derechos y deberes de niñas, niños y adolescentes en Brasil, Colombia y Perú e identificar las acciones de protección de sus derechos en la triple frontera constituida por las ciudades de Tabatinga (BR), Leticia (CO) e Isla de Santa Rosa (PE). Esta investigación cualitativa ha analizado documentos y legislación relacionada con los derechos de las niñas, niños y adolescentes de los tres países, así como las páginas web de las tres ciudades. Además, fueron realizadas entrevistas a los responsables de las acciones para niñas, niños y adolescentes en la trifrontera Amazónica. Ante la conquista legal de los derechos de ciudadanía de niñas, niños y adolescentes y de una realidad de vulnerabilidad social se señala que la protección de estos derechos debe afrontarse con acciones intersectoriales territoriales, sin embargo, en las ciudades investigadas predominan acciones estatales desarticuladas que no tienen en cuenta la especial situación territorial.

Palabras clave: Derechos de las niñas, niños y adolescentes; vulnerabilidad social; protección de los derechos; Amazonia.

[pt] Os direitos de cidadania de crianças e adolescentes num território singular: a tríplice fronteira amazónica

Resumo. O objetivo deste artigo é analisar a situação geral da proteção dos direitos e deveres de crianças e adolescentes no Brasil, Colômbia e Peru e identificar as ações de proteção dos seus direitos na tríplice fronteira constituída pelas cidades de Tabatinga (BR), Leticia (CO) e Isla de Santa Rosa (PE). Nesta investigação qualitativa analisaram-se documentos e legislação relacionados com os direitos das crianças e adolescentes dos três países, bem como páginas web das três cidades. Além disso, foram realizadas entrevistas em profundidade com os responsáveis de ações para as crianças e adolescentes da tríplice fronteira amazónica. Perante a conquista legal dos direitos de cidadania das crianças e adolescentes e de uma realidade de vulnerabilidade social, assinala-se que a proteção dos mesmos deve ser tratada com ações intersetoriais territoriais. Porém, nas cidades objeto deste estudo predominam ações estatais desarticuladas que não têm em conta a especial situação territorial.

¹ GEGOP- CLACSO (España).

E-mail: carmenpinedanebot@hotmail.com

² Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA). Investigador GEGOP- CLACSO (Brasil).

E-mail: admherbert@yahoo.com.br

³ Universidade Federal do Amazonas (UFAM) (Brasil).

E-mail: adm.antoniovagner@hotmail.com

Palabras-chave: Derechos das crianças e adolescentes; vulnerabilidade social; proteção dos direitos; Amazônia.

[en] The Rights of Citizenship of Children and Adolescents in a single Territory: the triple Amazon Border

Abstract. The objective of this article is to analyze the general situation of the protection of the rights and duties of children and adolescents in Brazil, Colombia and Peru, and to identify the actions of protection of their rights in the triple border constituted by the cities of Tabatinga (BR), Leticia (CO), and Isla de Santa Rosa (PE). This qualitative research has analyzed documents and legislation related to the rights of children and adolescents of the three countries, as well as the web pages of the three cities. In addition, in-depth interviews were conducted with those responsible for the actions for children and adolescents in the Amazonian tri-border. Given the legal conquest of the rights of citizenship of children and adolescents and a reality of social vulnerability, we point out that the protection of these rights must be faced by means of territorial intersectoral actions. However, in the cities analysed, disarticulated state actions that do not take into account the special territorial situation prevail.

Keywords: Rights of Children and Adolescents; social Vulnerability; Protection of Rights; Amazonia.

Sumario. 1. Los derechos de ciudadanía de niñas, niños y adolescentes. 2. Metodología y objeto de estudio. 3. Protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en Brasil, Colombia y Perú. 3.1. Brasil. 3.2. Colombia. 3.3. Perú. 4. Acciones de protección de los derechos de los niñas, niños y adolescentes en Tabatinga (BR), Leticia (CO) y Santa Rosa (PE). 4.1 Tabatinga (Brasil). 4.2. Leticia (Colombia). 4.3. Isla de Santa Rosa (Perú). 5. Conclusiones. 6. Referencias bibliográficas.

Cómo citar: Pineda Nebot, C., Andrade, H. C. P. de, Olavo, A. V. A. (2018): Los derechos de ciudadanía de niñas, niños y adolescentes en un territorio singular: la trifrontera amazónica, *Sociedad e Infancias*, 2, 103-126.

1. Los derechos de ciudadanía de niñas, niños y adolescentes

Durante mucho tiempo se ha considerado que las niñas, niños y adolescentes, por razón de edad, no poseían derechos civiles ni políticos, ya que la condición de ciudadanía plena se adquiriría al cumplir la mayoría de edad. De hecho, para T. H. Marshall (Marshall, 1998: 34) y el paradigma de ciudadanía moderno (Turner, 1993: 3), las niñas y niños son solo ciudadanos potenciales que, a través de sus derechos sociales, fundamentalmente de educación pública, llegarán a ser adultos y ciudadanos con plenos derechos y obligaciones. Como resultado de las asunciones institucionales y sociales sobre la infancia y la adolescencia, las niñas y niños eran representados en términos de sujetos pasivos, a través de las ideas de dependencia, necesidad e irracionalidad, lo cual les separaba de la definición liberal de ciudadanos independientes y autónomos (Cohen, 2009: 236; James y James, 2004: 30-31; Lister, 2003: 101).

Es a partir de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), de 1989, cuando se produce un cambio sustantivo respecto del lugar político (simbólico) que ocupa el niño en la sociedad. La Convención fue la primera en inaugurar la figura de las niñas y niños como sujetos legales independientes, al establecer los derechos

de participación de estos (artículos 12, 13, 14, 15 y 17), denominados por algunos autores *nuevos derechos de ciudadanía* (Earls, 2011). Sin embargo, como señala D. Stasiulis (2002), aunque la CDN ha promovido un modelo de ciudadanía activa y global para las niñas y niños (Van Bueren, 2011) dicho modelo sigue siendo difícilmente reconciliable con la idea existente de la infancia, aún dominante, que fetichiza la inocencia, la pasividad y la incompetencia de las niñas y niños.

La minoría de edad aún designa, en muchos lugares, la condición de dependencia de las niñas, niños y adolescentes a sus familias o a las instituciones públicas que los atienden, ya que, se considera que por razones biológicas, no han adquirido las herramientas suficientes para ostentar un estatus pleno de ciudadanía y por ello necesitan de una protección especial y se enfatizan en ese momento los derechos de bienestar de la infancia (salud, familia y educación). De hecho, como señala H. Wintersberger (2006: 90-91), el Estado de bienestar se presenta principalmente como un sistema adultista y paternalista, porque las políticas sociales de infancia se encuentran entre las clases de políticas públicas de menor interés o, en el caso de ser tenidas en cuenta, se llevan a cabo de forma paternalista, siendo los adultos quienes deciden qué es lo más adecuado para el niño («mejor interés del menor»), con lo que prevalece, por tanto, el *familismo* en la actitud frente a este. Como consecuencia, según L. Shamgar- Hadelman (1994) las niñas, niños y adolescentes se encuentran invisibilizados y silenciados por la ideología de la *familización*, pues, incluso cuando estos son incluidos en los programas públicos, lo son en términos, principalmente, de protección.

Es por tanto indispensable incorporar a la infancia y juventud en los procesos políticos y de toma de decisiones democráticos, así como la ampliación de los derechos de los mismos hasta alcanzar la plena igualdad con los adultos (Cohen, 1980). Pero si los derechos políticos como los civiles no han sido reconocidos plenamente para las niñas y niños, por considerarse que son inapropiados e irrelevantes para la infancia (Cohen, 2009: 224), tampoco los derechos sociales parecen pertenecer plenamente a las niñas y niños, pues son derechos de ciudadanía social de los que ellos se benefician por «proximidad» a sus padres. De hecho, algunos autores insisten en que estos no llegan a ser ciudadanos en la práctica porque existen amplias barreras formales, estructurales y culturales que impiden su participación o una visión adultista de la misma. Ante la necesidad de superar las visiones como “sujetos incompletos” (Mideplan, 2000; SENAME y CIDPA, 2008: 29) moldeados desde una concepción adultocéntrica, resulta imprescindible el reconocimiento de su calidad de sujetos sociales que buscan sentido en las experiencias que viven, considerándolos como actores sociales de pleno derecho y no como menores (Sarmiento y Pinto, 1997: 20-22; citados en Quinteiro, 2007: 35).

En este sentido, las niñas, niños y adolescentes son diferentes, pero no «menos que» los adultos, y desarrollan también estrategias de interacción con los otros, expresan intereses, necesidades y desacuerdos o satisfacciones. Ellos transforman los espacios donde viven, o sea, asumen una actitud activa frente a sus contextos de vida, revistiendo de sentido y de emociones esos mismos espacios (Christensen, 2003). Esta sería la vía para la inclusión ciudadana de las niñas y niños y la

condición para su reconocimiento y su presencia pública como parte de la sociedad. Así, los derechos de las niñas y niños podrían dirigirse hacia el derecho de ser «diferentemente iguales» (Moosa-Mitha, 2005: 386). Por tanto, nos encontramos ante una definición de ciudadanía dinámica como un proceso que se construye y se transforma a través de prácticas.

Es relevante resaltar como afirma Pérez (1999) que la ciudadanía infantil no trata de poner al niño como adulto, sino reconocerle su condición de niño con derecho a tomar parte activa en los mundos sociales públicos. Esta misma idea la apoya Liebel al constatar que “debemos ver a las niñas y niños como ciudadanos iguales con el derecho de formar parte de la sociedad como ciudadanos ‘diferentemente iguales’” (Liebel, 2006: 40). Pensar en las propias características de las niñas, niños y adolescentes, como la edad y sus intereses (Tomás y Soares, 2004; Cockburn, 2005; Fernandes, 2009; Tomás, 2011), son cuestiones indispensables en este tipo de debate.

Aun reconociendo que en nuestros días, como señala Salinas Meza (2001: 11), las niñas, niños y adolescentes “se han convertido en sujetos activos de derechos” y que la mayoría de los países han hecho importantes esfuerzos para conseguirlo, nos encontramos con territorios en los que la protección de esos derechos aún es baja. “La acción intersectorial surge como nueva posibilidad para resolver los problemas que inciden sobre una población de determinado territorio” (Junqueira, 2000: 42). La intersectorialidad se identifica por la integración de las políticas públicas y las relaciones en pro de la articulación de los diversos actores, presuponiendo el territorio y la multidimensionalidad de sus problemas públicos. Por tanto, la acción intersectorial trabaja desde la perspectiva de derechos, articulando acciones de salud, educación, asistencia social, seguridad pública, entre otros, como las acciones intersectoriales de protección de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes.

Este estudio tiene como objetivo investigar los derechos y deberes de las niñas, niños y adolescentes en Brasil, Colombia y Perú. Además, busca identificar las acciones de protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en la triple frontera Amazónica compuesta por las ciudades de Tabatinga (BR), Leticia (CO) e Isla de Santa Rosa (PE).

2. Metodología y objeto de estudio

En cuanto a la metodología se decidió adoptar un enfoque cualitativo. Realizando la investigación en tres etapas. La primera fue el análisis de documentos y legislaciones relacionados con la temática, tanto generales como específicos de los tres países (Perú, Colombia y Brasil). Además se revisaron y analizaron las páginas web de los tres ayuntamientos objeto de estudio⁴ y las noticias que sobre el tema se han publicado en los periódicos de la zona. Al mismo tiempo se revisaron libros y artículos en los tres países. Para la elección de los documentos el primer paso fue

⁴ Leticia: <http://www.leticia-amazonas.gov.co/>; Tabatinga: <http://www.portaltabatinga.com.br/?p=13277> y Santa Rosa: no tiene.

realizar una búsqueda utilizando como parámetros “derechos niños” y “protección niños”, tanto en español como en portugués. Esa búsqueda se realizó tanto en las webs de los gobiernos de los tres países como en bases de texto de documentos científicos. En un segundo momento y después de la lectura de los documentos, se eligieron aquellos considerados más pertinentes para la investigación. En las tablas 1, 2 y 3 se pueden ver algunos de los documentos consultados, otros de ellos están en las referencias bibliográficas.

Tabla 1. Brasil. Documentos analizados

<p>Leyes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley Nº 8.069/1990 Estatuto del Niño y del Adolescente. • Ley Nº 13.010. /2014 Modifica la Ley Nº 8069 de 1990, Estatuto de los Niños y Adolescentes, para establecer el derecho de los niños y adolescentes a ser educados y cuidados sin el uso del castigo físico o tratos crueles o degradantes. • Ley Nº 13257 /2016 Ley de Primera Infancia. Modifica la Ley N ° 8069 del 13 de julio de 1990, Estatuto del Niño y Adolescente. • Ley Nº 12796/2013 Modificaciones a la Ley 9.394 de 1996, que Establece las Directrices y Bases de La Educación Nacional. • Decreto Nº 8869/2016 Establece el Programa Niño Feliz. <p>Informes Unicef</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estado Mundial de la Infancia 2016. • Ser criança na Amazônia. • Selo UNICEF Município Aprovado Amazônia. • Agenda pela Infância no Município. • Participação Cidadã de adolescentes e jovens. • ECA 25 anos no Brasil. • Cenário da exclusão escolar no Brasil. <p>Revistas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revista Akoni <p>Artículos y Libros</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tener el hijo "al frente" en la triple frontera de Brasil, Colombia y Perú. • Desigualdades en salud en Brasil. • Del niño en riesgo al niño sujeto de derecho. <p>Periódicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • O Globo. • Carta Maior. <p>Páginas web</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proteja Brasil: http://www.protejabrasil.com.br/es/

Tabla 2. Colombia. Documentos analizados

<p>Leyes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Código de los niños y adolescentes nº 27337 de 2000. • Ley Nº 28683 que modifica la Ley Nº 27408 Ley que establece la Atención Preferente a las Mujeres Embarazadas, las Niñas, Niños, los Adultos Mayores, en Lugares de Atención al Público. • Ley Nº 28190 que Protege a los Menores de Edad de la Mendicidad. <p>Informes Unicef</p> <ul style="list-style-type: none"> • 105 millones de motivos para seguir trabajando. <p>Revistas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cyberinfancia. <p>Artículos y Libros</p> <ul style="list-style-type: none"> • Política Pública Nacional de primera infancia “Colombia por la primera infancia”. • El derecho a la educación en Colombia. • Aplicación del principio del interés superior del niño(a) como mecanismo para proteger el derecho de los niños y las niñas a tener una familia y a no ser separados de ella. • La niñez colombiana en cifras. • Restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes en el sistema nacional de bienestar familiar. <p>Periódicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Tiempo. <p>Páginas web</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instituto Colombiano de Bienestar Familiar: https://www.icbf.gov.co/bienestar/

Tabla 3. Perú. Documentos analizados

<p>Leyes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley 1098 de 2006. Código de Infancia y Adolescencia. • Ley 1622 de 2013, Estatuto de la Ciudadanía Juvenil. <p>Informes Unicef</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informe Anual Colombia 2016. • Plan Decenal de Infancia (2004-2015) para Colombia. <p>Revistas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Caracol
--

Artículos y Libros

- Logros de aprendizaje de las niñas y niños a través de la mejora de las escuelas primarias en la región Amazonia.
- Inversión Pública en la Niñez.
- Análisis del Gasto Público en niñas, niños y jóvenes en los espacios amazónicos 2013-2016.
- Gasto Público en niñas, niños y jóvenes en 2016.
- Observaciones finales del Comité de los Derechos del niño al Estado Peruano.
- Estado de la Niñez en Perú.

Periódicos

- El Comercio.

Páginas web

- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables: <http://www.mimp.gob.pe>

Posteriormente se realizaron entrevistas semiestructuradas a responsables de los proyectos para niños, niñas y adolescentes de los tres municipios analizados: Leticia (CO), Tabatinga (BR) y Santa Rosa (PE), con el fin de conocer en detalle qué medidas estaban tomando para la protección de las niñas, niños y jóvenes y los datos que existían sobre ello. Se entrevistó a personas que tuvieran relación con acciones de protección a las niñas, niños y jóvenes en los tres municipios, que en total fueron 8 : a) Leticia: la coordinadora de desarrollo social y una psicóloga del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBEF); b) Tabatinga: la asistente social del Centro de Referencia Especializado de Asistencia Social (CREAS), el coordinador del Servicio de Convivencia y Fortalecimiento de Vínculos (SCFV); el Presidente del Consejo Tutelar, el coordinador del Programa “Niño Feliz”, el responsable de la Asociación de Padres y Amigos de las personas con necesidades especiales (APAE) y el coordinador del Proyecto “Guarda Mirim”; c) Santa Rosa: el vicealcalde. La información facilitada fue analizada y con ella se elaboró el apartado 4 del artículo.

El objeto de nuestra investigación por su singularidad creemos que necesita una explicación más amplia. Se trata de un territorio situado en el ángulo más meridional del trapecio amazónico donde se encuentra una triple frontera Brasil-Colombia- Perú, como se puede apreciar en la Figura 1.

Esta zona tiene, a pesar de formar parte de tres países distintos, muchos puntos en común pero también muchas dificultades y problemas que deben resolver. En común tienen: ser una zona de selva, encontrarse alejada de los centros de poder, desarticulación física del resto del territorio, baja densidad demográfica, población indígena, heterogeneidad cultural, alta tasa de desempleo y vocación económica extractivista. En cambio, cuentan con tres legislaciones nacionales diferentes, tres tradiciones institucionales, dos idiomas y varias lenguas nativas, tres tipos de políticas públicas superpuestas, tres maneras distintas de entender la frontera y tres formas de encarar los problemas de seguridad (Gómez Suárez, 2013).



Figura 1. Triple frontera Brasil-Colombia-Perú

Los problemas y las dificultades a las que se enfrentan también son similares. La depredación de sus riquezas naturales; las tensiones producto del narcotráfico, la guerrilla o la delincuencia común; los conflictos ambientales y la codicia de las grandes corporaciones internacionales son algunas de las dificultades a las que está expuesta la zona. Con problemas como: la alta tasa de desempleo debido a la ausencia de cadena productiva, una juventud sin expectativas de desarrollo personal, descomposición social y familiar, inseguridad ciudadana, narcotráfico, migraciones nacionales e internacionales y débil gobernanza y gobernabilidad (Gómez Suárez, 2013).

En concreto, la investigación se centra en los municipios de Leticia (CO), Tabatinga (BR) y Santa Rosa (PE). En la tabla 4 se pueden ver algunos datos sobre ellos, que permiten conocerlos mejor.

El proceso de investigación adoptado culminó con la aplicación del análisis de contenido a los datos recogidos en la investigación documental y en las entrevistas semiestructuradas. De ese modo, los datos fueron agrupados en dos categorías: protección de los derechos y acciones de protección de estos derechos. A continuación, se presentan y discuten los resultados del análisis de contenido.

Tabla 4. Datos sobre población, PIB e IDH de los municipios de Tabatinga, Leticia y Santa Rosa.

País	Estado	Ciudad	Población por Mil Habitantes (2017)	PIB Per Cápita	PIB Per Cápita (Euro, €)	IDH (Municipal)
Brasil	Amazonas	Tabatinga	63.635	6.246,54 reales	1.596,07	0,616
Colombia	Departamento Amazonas	Leticia	76.243	6.910.914 pesos	1.983,50	0,727*
Perú	Loreto	Santa Rosa	800	7.315,00 soles	1.864,60	0,299**

* Este dato es del IDH de Colombia

**Este dato es de la provincia de Ramón Castilla a la que pertenece la Isla de Santa Rosa.

Fuente. Elaboración de los autores

3. Protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en Brasil, Colombia y Perú

En este epígrafe hablaremos de la situación general de la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, en cada uno de los tres países, después de la incorporación a su legislación de los principios de la Convención sobre los Derechos de los Niños, señalando alguna especificidad del territorio analizado.

Como se puede ver por los datos que se presentan en estas subsecciones, los tres países han hecho un gran esfuerzo para mejorar la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, con buenos resultados en muchos de los puntos: educación, mortalidad infantil o pobreza, aunque es también importante señalar que se pueden revertir con mucha facilidad. Lister (2003) identifica las particularidades nacionales y culturales y también una variedad de divisiones como clase, género y etnia como elementos importantes de la ciudadanía vivida y del ciudadano en formación. En el caso estudiado, se observa que lo que no han conseguido es reducir la desigualdad existente entre territorios, urbano-rural, género y étnicos, por lo que hay niñas, niños y adolescentes en esos países que están excluidos del sistema de garantía de derechos.

Los tres países estudiados avanzaron en sus políticas públicas a partir de la Convención sobre Derechos de los Niños y de la concepción de protección integral. Los derechos de las niñas, niños y los adolescentes expresados en las políticas públicas no poseen diferencias significativas, pues tratan de forma semejante el derecho a la vida, a la educación, a la salud, a la libertad, entre otras similitudes. Se verifica, según Cohen (2009), que el *status* político de la ciudadanía infantil por medio de la representación independiente o de la voz en la política deja mucho que desear, las políticas públicas en los tres países estudiados no representan las distintas especificidades de los intereses de los niños. Además, se cuestiona la democracia y la inclusión de las demandas infantiles en la concepción endógena de protección integral. Sin embargo, cada país lo ha hecho de distinta forma: Brasil lo

ha hecho desde una perspectiva de asistencia social, Colombia desde el bienestar familiar y Perú desde el Ministerio de las Mujeres y de las Poblaciones Vulnerables.

Se observa en estos países que la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes está directamente relacionada con la idea de sistema. El sistema representa un conjunto interdependiente de actores estatales y sociales, entre los cuales UNICEF ocupa un papel destacado. Un sistema de protección integral exige que este conjunto esté articulado e interactuando en la búsqueda de la gestión de la política pública que haga posible la garantía de los derechos.

Sobre educación, con los datos recogidos de fuentes secundarias se identificó que Brasil y Colombia han avanzado en la inclusión de alumnos en la enseñanza básica, sin embargo, los pobres, los afrodescendientes y los indígenas siguen sufriendo situaciones de exclusión escolar. Por más que Marshall (1998) haya afirmado que la educación tiene implicaciones inmediatas para la ciudadanía, se constata en el caso investigado que la desigualdad en la garantía del derecho a la educación fragiliza la ciudadanía plena y responsable. En los tres países el abandono escolar es mayor en las zonas rurales que en las urbanas. En Perú, el abandono escolar de los adolescentes es mayor que el de las niñas y niños.

En lo que respecta a la mortalidad infantil, se identificó que en los tres países ha descendido en los últimos años, siendo Brasil el que mejores resultados ha conseguido. Aunque Brasil consiguió reducir las desigualdades entre los territorios no tuvo el mismo éxito en reducir la mortalidad infantil entre la población indígena. Esta población junto con la rural y afro-descendiente es la que en Colombia y Perú posee los niveles más altos de mortalidad infantil.

La violencia es uno de los problemas más importantes, la cual no ha sido posible reducir en ninguno de los países. Existen en ellos varias clases de violencia: violencia en el seno de las familias, violencia de género, violencia sexual y violencia física. El asesinato de adolescentes en vez de disminuir ha ido aumentando en estos años.

Los tres países estudiados tienen índices altos de pobreza y desigualdad, que no han podido resolver. Brasil consiguió reducir mucho sus índices de pobreza gracias a las políticas públicas puestas en marcha por los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT), pero la fuerte recesión económica y las políticas neoliberales del gobierno Temer han hecho que vuelva a aumentar mucho la pobreza. Colombia es considerada por el Banco Mundial uno de los países más inequitativos del mundo y de Perú se dice que tiene brechas severas de bienestar.

3.1. Brasil

Brasil dejó atrás una ley discriminatoria, represiva y segregacionista para la infancia, el Código de Menores, y aprobó, en 1990, el Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA), ley que se ha ido actualizando para responder a los desafíos emergentes de protección integral del derecho a la vida, a la salud, a la libertad, al respeto, a la dignidad, a la convivencia familiar y comunitaria, a la educación, a la cultura, al deporte, al ocio, entre otros. Este marco legal incorporó los principios de la Convención sobre los Derechos de los Niños, de 1989, y sirvió de referencia para América Latina por su coherencia con los derechos humanos, con el respeto al

desarrollo de niñas, niños y adolescentes y por el compromiso de tratar a la infancia con prioridad absoluta (Gary Stahl, representante de UNICEF en Brasil).

A partir de 2004, en el ámbito del desarrollo social y del combate al hambre, se aceleró y fortaleció la protección social, con políticas públicas de referencia como la Política Nacional de Asistencia Social y el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS). La asistencia social se organiza para la protección social básica que es la prevención de situaciones de vulnerabilidad y especialmente se refiere al enfrentamiento de las situaciones de violación de derechos.

En 2016, la Ley n° 13.257/2016 aprobó el Marco Legal de la Primera Infancia, ley que fomenta y subvenciona la creación de políticas públicas, programas, servicios e iniciativas dedicadas a la promoción del desarrollo integral de las niñas y niños desde el nacimiento hasta los seis años.

Los indicadores brasileños relacionados con la educación también avanzaron y el país está cerca de asegurar que el 100% de las niñas y niños estén escolarizados en la enseñanza básica. Ello afectó a la exclusión escolar, especialmente, a los pobres, negros, indígenas y quilombolas (UNICEF Brasil, 2015). Dispersos por Brasil, 661.110 niñas y niños están lejos de las aulas, sea por falta de plazas en escuelas próximas, problemas con el transporte escolar u otros factores que impiden el acceso y la continuidad escolar. Muchas de esas niñas, niños y adolescentes viven en la Región Amazónica (UNICEF Brasil, 2017: 5).

Brasil es uno de los países que más ha destacado por reducir la mortalidad infantil (hasta un 1 año) y de la infancia (hasta 5 años), siendo sin duda uno de los principales avances en el área de la infancia; y superando la meta de reducción de la mortalidad infantil prevista en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) antes del plazo establecido (UNICEF Brasil, 2015). Entre 1990 y 2012, la tasa de mortalidad infantil cayó al 68,4%, llegando a 14,9 muertes por cada 1.000 nacidos vivos, según el Ministerio de Salud. Esa tasa está bastante próxima del nivel considerado aceptable por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que es de 10 muertes por cada 1.000 nacidos vivos, consiguiendo además reducir las disparidades regionales, la región nordeste donde la situación era crítica fue en la que más se redujo. Sin embargo, la situación no mejoró en el caso de las niñas y niños indígenas, que tienen dos veces y media más riesgo de morir antes de cumplir un año que las otras niñas y niños brasileños (UNICEF Brasil, 2016).

En el escenario brasileño, la más trágica imagen de la violación de derechos son los homicidios sistemáticos de adolescentes. Solo en 2013, más de 10 mil adolescentes fueron asesinados. Además, en la mayor parte de los casos, no se conocen los autores de esos crímenes, porque falta investigación, lo que genera un ciclo de impunidad que alimenta una ola creciente de violencia (UNICEF Brasil, 2016).

Según datos del Banco Mundial de 2004 a 2014, cerca del 60% de los brasileños aumentó su renta y lo más importante es que 36 millones de personas salieron de la pobreza extrema. Pero esta tendencia se ha revertido en los últimos años por la recesión más dura de la historia de Brasil (la economía brasileña se contrajo un 3,5% en 2015 y otro 3,6% en 2016) y los recortes en los programas de subsidios, que han provocado que entre 2,5 y 3,6 millones de personas hayan caído por debajo del umbral de la pobreza. Estas cifras están posiblemente por debajo de la realidad y no reflejan el hecho de que muchos brasileños de clase media baja que

ascendieron durante los años prósperos han perdido nivel adquisitivo y están de nuevo cerca de la pobreza.

Teniendo en cuenta la clasificación de pobreza utilizada por el Banco Mundial, que ha servido para la investigación “Síntesis de Indicadores Sociales” presentada en el 2017 por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), el 25,4% de la población vive en el nivel menos agudo de la pobreza y el 6,5% en el extremo. La mayor parte son niñas y niños menores de 14 años, el 42,4% de la población. Los datos por Estados refuerzan la desigualdad entre las regiones más pobres y las más ricas, mientras que la media nacional de pobreza es del 25,4% de la población, en 15 de los 27 Estados el indicador supera la media, estando todos ellos en la regiones norte y nordeste. Maranhão (52,4%), Amazonas (49,2%), Acre (46,6%), Pará (45,6%) y Ceará (44,5%) son los Estados que tienen un mayor porcentaje de la población que vive en la pobreza.

3.2. Colombia

Colombia, que ratificó la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño mediante la Ley 12 de 1991, ha adoptado políticas importantes en esta materia como el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006). Este código se centra en la protección integral de las niñas, niños y adolescentes que los reconoce como sujetos titulares de derechos. Además de este reconocimiento, la protección integral es entendida como garantía y cumplimiento de los derechos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato. Se incluyen los derechos a la vida, a la calidad de vida, a un ambiente sano, a la integridad personal, a la protección, a la libertad, a la seguridad personal, a tener una familia y a no ser separado de ella, a la custodia, al cuidado personal, a los alimentos, a la identidad, a la salud, a la educación, al desarrollo integral de la primera infancia y a otros.

A partir de este código, se aprobó la Política Nacional de Primera Infancia ‘Colombia por la Primera Infancia’ – CONPES 109 del 2007 -el Plan Decenal de Infancia ‘Un país para los niños: 2004-2015’, y se redefinió, mediante el decreto 936 de 2013, del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF). El SNBF gestiona la implementación de la Ley 1098 de 2016 así como los lineamientos de política pública para el desarrollo de las niñas, niños y adolescentes a través de un conjunto de agentes, instancias de coordinación y articulación y de relaciones existentes entre estos, para dar cumplimiento a la protección integral.

El sistema educativo colombiano aún trabaja en proveer educación de calidad para la inclusión y la retención de niñas, niños y adolescentes en las escuelas, en especial, para indígenas y afrodescendientes. Pero a pesar de que en los últimos años han logrado la cobertura universal en educación primaria, cientos de miles de niñas, niños y adolescentes, sobre todo en las comunidades rurales, indígenas y afrodescendientes, están fuera del sistema educativo. De 100 estudiantes que ingresan en la escuela en las zonas urbanas, el 82% completa su educación, en tanto que en las zonas rurales, solo el 48% lo hace. Mientras que la tasa nacional de analfabetismo es del 7.4%, en los afrodescendientes e indígenas es del 11,2 y 28,6 por ciento, respectivamente.

En 2015, 836.840 niñas y niños se encontraron con barreras socioculturales, económicas y pedagógicas que les impidieron transitar por el sistema educativo. En ese mismo año, 237.870 niñas y niños perdieron el año escolar y 87.293 niñas y niños desertaron del sistema educativo. El fenómeno de abandono escolar afecta a los niños más que a las niñas, tanto en la educación primaria como en la secundaria (aunque la diferencia se reversa en los grados nueve y diez). La tasa de abandono es mayor en las áreas rurales que en las urbanas, y esta se acentúa al final de primaria y bachillerato (UNICEF Colombia, 2016).

La tasa colombiana de mortalidad en menores de un año descendió hasta el 14% en 2015, pero es más del doble del promedio nacional en departamentos del Pacífico (Chocó, 41,92) y la región Amazónica (38,44) (UNICEF Colombia, 2016). En cuanto a la mortalidad materna, según el Ministerio Nacional de Salud y Protección Social (2012), las tasas más altas se encuentran en tres de las cinco regiones con la más alta población rural, indígena y afro-descendiente.

En Colombia no hay que olvidar que una de las amenazas más crítica y mantenidas en el tiempo es la violencia de género, especialmente la violencia sexual contra niñas y niños. Esta violencia ha persistido tanto en el contexto del conflicto armado como en la sociedad en general. De los 20.739 exámenes médico legales por presunto delito sexual realizados en el año 2013, el 86.34% correspondieron a personas menores de 18 años. De estas, el 84.44% son niñas y el 15.56% niños. Las niñas entre los 10 y los 14 años son las más afectadas (7.116 casos), pero también son alarmantes los casos entre 0 y 9 años que alcanzan 5.653 y los de mujeres adolescentes de 15 a 17, que llegan a 2.151. Otro dato que es revelador de la posible magnitud del abuso sexual y de su normalización, es el de embarazo de niñas menores de 14 años. Colombia registra en promedio 6.550 nacimientos anuales de madres entre 10 a 14 años (Comité interinstitucional consultivo creado por la ley 1146 - Informe Ley 1146 de 2007, segundo semestre 2013).

La economía colombiana durante los últimos quince años ha experimentado una mejoría sustancial en el nivel de ingresos de la población, así como en los principales indicadores macroeconómicos y sociales. Sin embargo, en Colombia hay una fuerte concentración del ingreso y persisten grandes brechas sociales. También desde 1990, el Índice de Desarrollo Humano ha crecido el 20 por ciento, sin embargo, los promedios nacionales esconden inequidades persistentes en el interior de las regiones y entre regiones. Por ello, el Banco Mundial lo considera uno de los países más inequitativos del mundo.

En 2011, uno de cada tres niñas y niños vivía en condiciones de pobreza y los adolescentes que habitaban en áreas rurales tenían una probabilidad 2.8 veces mayor de vivir en condiciones de pobreza, que aquellos que habitaban en áreas urbanas. Todo ello viene a demostrar que hay grupos poblacionales que permanecen excluidos de los avances del desarrollo económico y social (UNICEF Colombia, 2016).

Cifras recogidas por la Alianza por la niñez colombiana en 2014 demuestran que en el país el 33,98 por ciento de la población infantil y adolescente se encuentra en condiciones de pobreza multidimensional y que el 7% de las niñas y niños entre 6 y 11 años, el 1% de los adolescentes y el 15,4% de los hogares no acceden a los servicios de salud. La tasa de embarazo en la adolescencia descendió

del 19.5% en 2010 al 17.4% en 2015, pero esta tasa entre niñas de 10 a 14 años está en aumento (UNICEF Colombia, 2016).

3.3. Perú

Perú, al suscribir en 1990 la Convención sobre los Derechos del Niño, se comprometió a adecuar su normatividad a lo estipulado en esta norma internacional, promulgándose el Código de los Niños y Adolescentes (Ley N° 27337); de igual forma, han elaborado cuatro Planes Nacionales de Acción por la Infancia y Adolescencia (PNAIA), para el período 1992-1995, para el quinquenio 1996-2000, el tercero para el período 2002-2010 y el cuarto y último para el período 2012-2021. El primer PNAIA 1992-1995 estuvo enmarcado en la Estrategia de alivio a la Pobreza que el gobierno de entonces puso en marcha. Posteriormente se elaboró el PNAIA 1996-2000, aprobado en mayo de 1997. En mayo de 2002 se promulgó el Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2002-2010, el cual fue propuesto por la entonces Gerencia de Promoción de la Niñez y Adolescencia del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, y validado por una Comisión Multisectorial creada por Resolución Suprema N° 015-2002-PROMUDEH. Este Plan fue el resultado de un conjunto de consultas con diversos actores y tomó en cuenta la opinión de niñas, niños y adolescentes. Es a partir de este Plan y durante la primera década del siglo XXI que el PNAIA adquiere mayor relevancia en el proceso de diseño de políticas públicas en el país. El último Plan, en vigor, pretende dar continuidad a la política de Estado establecida en el anterior, que ya incorporaba la perspectiva de la protección integral.

El PNAIA 2002-2010 tuvo cuatro objetivos estratégicos organizados de acuerdo al ciclo de vida de las niñas, niños y adolescentes: 1) asegurar una vida sana para niñas y niños de 0 a 5 años de edad, 2) ofrecer una educación básica de calidad para todas las niñas y todos los niños de 6 a 11 años de edad, 3) crear espacios de participación para las y los adolescentes de 12 a 17 años de edad; y 4) instituir un sistema de garantías para la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años de edad. El PNAIA 2002-2010 guardaba coherencia con las políticas adoptadas a nivel internacional y nacional en materia de infancia y adolescencia tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el Acuerdo Nacional. A partir del año 2005 el PNAIA 2002-2010 adquirió rango de Ley, constituyéndose en un Plan de cumplimiento obligatorio en el país. En el marco del proceso de descentralización, 22 departamentos del país cuentan con un Plan Regional de Acción por la Infancia y Adolescencia aprobado.

El Plan de 2012-2021 da continuidad al plan anterior y a los cuatro objetivos estratégicos del anterior, fijándose además seis metas emblemáticas: 1) reducción al 5% de la desnutrición crónica de la primera infancia; 2) que el 100% de las niñas y niños de 3 a 5 años acceda a una educación inicial de calidad; 3) que el 70% de las niñas y niños de segundo grado de primaria alcancen un nivel suficiente de comprensión lectora y razonamiento matemático; 4) la reducción en un 20% de la tasa de maternidad adolescente; 5) que las y los adolescentes accedan y concluyan en la edad normativa una educación secundaria de calidad; 6) disminuir la violencia familiar contra niñas, niños y adolescentes.

El Comité de los Derechos del Niño celebró la aprobación del Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2012-2021, así como el establecimiento de una comisión multisectorial para su vigilancia y aplicación. Sin embargo, también ha expresado su preocupación por la no existencia de una asignación presupuestaria específica para la ejecución del Plan. No basta la voluntad política para la realización de los derechos de la niñez y adolescencia, se requiere una asignación presupuestal. Por eso ha sido muy importante que las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la República asumieran el “Compromiso por la Igualdad de Oportunidades”⁵ que protege la inversión destinada a la niñez y adolescencia al establecer que ni en circunstancias de desaceleración económica se reducirá el presupuesto asignado a los niños, niñas y adolescentes (UNICEF Perú, 2016: 39).

Hasta ahora se han publicado tres informes oficiales sobre la evaluación del PNAIA en la página del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)⁶ y hasta 2014 se habían aprobado quince planes regionales (UNICEF Perú, 2016: 40).

En Perú, se vienen realizando serios esfuerzos para garantizar una educación de calidad y con pertinencia cultural a los más de 10 millones de niñas, niños y adolescentes. Y se ha incrementado el presupuesto en educación del 3.8% del PBI en el 2015 (S/ 22,245 millones), al 4.1% el 2016 (S/ 24,951 millones).

El 81.7 % de los niñas y niños culmina la educación primaria mientras que solo el 65.6% de adolescentes termina la secundaria. Sin embargo, hay regiones donde esta cifra es mucho menor. Por ejemplo, en Loreto solo el 64.3% de estudiantes termina la primaria mientras que el 43.5% culmina la secundaria. De igual forma se presentan cifras similares en Ucayali (69.1%/54.3%); Amazonas (70.9%/46.2%); Ayacucho (73.6%/54.1%); Huancavelica (77.7%/43.2%); Huánuco (64.6%/41.5%); y Cusco (81.5%/62.7%).

De acuerdo con la zona geográfica, en el nivel rural se presenta un menor porcentaje de conclusión de los niveles educativos. Así, el 68.6% culmina la primaria y el 44.6% la secundaria. En las poblaciones cuya lengua materna es el castellano, la conclusión en el nivel primario es del 87.6%, mientras que en lengua indígena es del 73.4%. En el caso de la educación secundaria, la población que tiene el castellano como lengua materna tiene una tasa de culminación del 72.1%, mientras que en el caso de la lengua indígena es del 53.9% (UNICEF Perú, 2016: 24).

En Perú disminuyó la tasa de mortalidad infantil, que pasó de 21 por cada 1.000 nacidos vivos en 2005 a 17 en 2015 y la tasa de desnutrición crónica se redujo del 28% al 14,4% en el mismo periodo. De 2010 a 2015 el porcentaje de niñas y niños menores de 5 años con desnutrición infantil disminuyó en más de ocho puntos, al pasar del 23.2% al 14.4%. Entre el 2011 y el 2014 se incrementó el porcentaje de niñas y niños menores de 3 años con anemia, del 41.6% al 46.8%. Entre 2014 y 2015 se redujo en más de tres puntos porcentuales. En cambio en el Amazonas, 45 de cada 100 niñas y niños entre 6 y menos de 36 meses tienen anemia, sobre todo entre la población indígena (GPNNA, 2017).

⁵ Disponible en: http://www.unicef.org/peru/spanish/media_32700.htm

⁶ Disponible en: http://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/pnaia/inf_anuales_cm.php

Perú ha demostrado un compromiso sostenido con la reducción de la desnutrición crónica, lo que le ha permitido disminuirla en los últimos diez años en 14 puntos porcentuales. Pero a pesar de ello la meta al 2021, establecida en el PNAIA, de reducir al 5% la desnutrición crónica en niñas y niños menores de 5 años está bastante lejana, ya que todavía un millón de niñas y niños de todos los sectores sociales están amenazados por la anemia (UNICEF Perú, 2016: 12).

Otro problema importante, quizá por la falta de acceso a servicios de orientación en salud sexual y el inicio temprano de relaciones sexuales, son los embarazos de los adolescentes, especialmente en las áreas rurales y en zonas periurbanas.

El 13.6% de mujeres entre 15 y 19 años de edad ya han sido madres, o han estado embarazadas por primera vez. Las regiones que superan el 20% de embarazo adolescente son: Loreto 32.8%; Ucayali 26.2%; San Martín 25.5%; Amazonas 22.8%; Tumbes 22.2%; y Madre de Dios 21.9%. Según el Ministerio de Salud (2015), de 3 a 4 nacimientos diarios son de madres adolescentes menores de 15 años. El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) señala que muchos de estos casos están relacionados con actos de violación sexual (UNICEF Perú, 2016: 15).

La situación ha ido mejorando gracias a que entre 2013 y 2016 se incrementó un 20% la inversión pública dirigida a las niñas y niños. A nivel macroeconómico, el Gasto Público en los niñas, niños y adolescentes representó el 4.4% del PBI en el año 2014 (ligeramente mayor al del 2013: 4.2%). Aunque persiste el reto de la baja ejecución en los gobiernos locales, el 2014 (74%) mostró una mejoría con respecto al año 2013 (69%), a pesar de que fue un año electoral a nivel regional y local (GPNNA, 2016).

En Perú, pese a que ya han transcurrido dos años desde que se promulgó la Ley N° 30403, que prohíbe el castigo físico y humillante contra las niñas, niños y adolescentes, el Estado hasta ahora no ha cumplido con regularidad la referida norma, y el uso de la violencia contra las niñas, niños y jóvenes va en aumento. Las cifras de atenciones en los Centros de Emergencia Mujer demuestran que la problemática es muy grave, pues mientras en 2016 se atendieron 7.867 casos de violencia física y 9.279 casos de violencia psicológica contra niñas, niños y adolescentes, en 2017 la cantidad aumentó a 9.121 casos de violencia física y 12.498 casos de violencia psicológica, es decir, casi un 25%. Cada día se presentan unos 60 casos de violencia contra niñas, niños y adolescentes y de esta cifra el 60% de víctimas son mujeres.

La situación tampoco es mejor en el caso de la violencia sexual, según cifras del Ministerio de la Mujer⁷ y Poblaciones Vulnerables (MIMP), solo entre enero y marzo de 2017 se registraron 1.778 denuncias por abuso sexual en el país. En la mayoría de estos casos (1.185), las víctimas fueron mujeres cuyas edades oscilan entre cero y 17 años. Sobre ello, el viceministro del Interior, Rubén Vargas, precisó que “hay 22 denuncias por casos de violación sexual por cada 100 mil mujeres, lo cual es una cifra muy alta”, lo que pone al Perú en el segundo lugar en la región en la comisión de este delito. Según el Observatorio de Seguridad Ciudadana de la

⁷ <https://larepublica.pe/tag/ministerio-de-la-mujer>

Organización de Estados Americanos (OEA), en América del Sur, Perú se halla solo detrás de Bolivia en casos de violaciones sexuales, el tercero es Brasil.

En Perú, persisten brechas socioeconómicas basadas en el origen étnico, el género y el estrato social, por lo que existe una desigual distribución del ingreso. Según un estudio realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2010), el Perú está considerado como un país con *brechas severas de bienestar*.

Aunque la pobreza (22,7%) y la pobreza extrema (4,3%) va descendiendo en los últimos años de crecimiento económico, la pobreza sigue afectando en mayor número a la niñez y adolescencia (45,4% de los 10 millones 572 mil niñas, niños y adolescentes) lo que significa 10,6 puntos porcentuales por encima del promedio de pobreza del país que fue del 34,8% en 2009. La situación es aún más crítica en los residentes del área rural donde la pobreza afecta al 68,5% de sus niñas, niños y adolescentes, es decir, 2,3 veces la pobreza del área urbana (29,3%). En este ámbito geográfico una tercera parte de las niñas, niños y adolescentes son indigentes (pobres extremos), es decir, pertenecen a hogares cuyo gasto en consumo no cubre el costo de una canasta básica de alimentos (PNAIA, 2012-2021: 24). El mayor porcentaje de población en situación de pobreza se encuentra en las zonas andinas y amazónicas, donde el 32, % de la niñez y juventud vive en pobreza multidimensional.

Estas niñas y niños, provenientes de sectores de la población vulnerables, no están solo fuera de la escuela, están excluidos de todo un sistema de garantía de derechos. Son niñas, niños y adolescentes con menos acceso a derechos básicos, como registro civil, atención sanitaria y vacunación. Además de estar más expuestos a formas extremas de violencia, explotación y abuso sexual. Y, muchas veces, se vuelven invisibles para las políticas públicas porque simplemente no consiguen acceder a ellas (UNICEF Brasil, 2017: 6). La misma lógica vale para la localización rural/urbana. Los mayores porcentajes de exclusión se concentran en la zona rural (8,3%).

Todas estas iniciativas peruanas puestas en marcha han permitido al Perú obtener resultados favorables en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, tales como la reducción de la pobreza extrema, la reducción de la mortalidad infantil y la desnutrición crónica en niñas y niños menores de cinco años de edad, la universalización de la educación primaria y la reducción del analfabetismo, entre otras.

La respuesta del Estado ante las disparidades existentes ha sido enfocar cada vez más la política pública en cerrar las brechas sociales y acercar más oportunidades de desarrollo y servicios básicos a las poblaciones vulnerables, como es la indígena amazónica. En este sentido, destacan algunas iniciativas como la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad, siendo uno de sus componente las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS), la ampliación del Qali Warma a los estudiantes de secundaria, y la clasificación socioeconómica de pobre extremo a las poblaciones indígenas, lo que las convierte en potenciales usuarias de los programas sociales, entre otras.

El análisis y seguimiento de las intervenciones que se realizan en la Amazonía es un reto debido a las dificultades geográficas, la lejanía y la ausencia de

operadores de programas sociales, además de otros factores que dificultan el acceso a información (GPNNA, 2017: 47).

4. Acciones de protección de los derechos de los niñas, niños y adolescentes en Leticia (CO), Tabatinga (BR) y Santa Rosa (PE)

Esta subsección presenta las acciones de protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes identificadas en cada una de las ciudades de la triple frontera. Los datos presentados a continuación demuestran que la acción colectiva de asistencia social, basada en interacciones interorganizacionales es una alternativa para enfrentarse a la violación de derechos, como se vio en Tabatinga. Earls (2011) no excluye al niño de esta acción colectiva democrática en la medida en que sugiere la creación de espacios políticos de interacción e intercambio de ideas dentro de entidades gubernamentales en el sentido de la democratización de los derechos conquistados y del desarrollo humano. El servicio público de protección debe dirigirse a la creación de vínculos entre la familia y el niño y a la atención de violaciones de derechos específicos; un ejemplo de ello es el SCFV y sus acciones específicas de combate al trabajo infantil, la violencia infantil y el uso de drogas con el fin de recuperar valores morales, sociales y éticos en Tabatinga.

Además, se observará a continuación que en Leticia la concepción de acciones articuladas y conjuntas se identifica de nuevo. De forma más enfática esta ciudad enfrenta la violación intrafamiliar, la explotación sexual mercantil, la comercialización y el abandono de niñas, niños y adolescentes, así como el trabajo infantil. Stasiulis (2002), al señalar barreras para que los niños entren en la vida cívica y contribuyan a la formulación de políticas públicas, llama la atención sobre la corresponsabilidad de la familia y de los países para incorporarlos a la acción gubernamental.

4.1. Tabatinga (Brasil)

Casi el 50% de la población de Tabatinga, en concreto el 49,76%, tiene entre 0 y 19 años, lo que significa que tiene una población muy joven.

En Tabatinga existe un Centro de Referencia Especializado de Asistencia Social (CREAS), denominado CREAS Esmeralda Aparício Negreiros, que es una unidad pública de atención de la política de Asistencia Social. El CREAS atiende a familias y personas en situación de riesgo personal y social o que han visto violados sus derechos. En 2017 atendió a 37 familias y a 12 niñas y niños. Los atendidos fueron enviados por el Consejo Tutelar, la Policía Militar, Civil y Federal, el Ministerio Público o fueron de forma espontánea. También atiende a colombianos y peruanos que vivan o que hayan visto violados sus derechos en Tabatinga. En el CREAS se realizan acciones de erradicación del trabajo infantil (PETI) y en 2017 fueron atendidos 3 niños que trabajaban como cuidador de moto, estibador y uno que vivía en la calle, respectivamente. El Servicio de Protección y Atención Integral a la Familia (PAIF) es prestado por el CREAS y se trata de un trabajo social continuo con familias en el que se busca fortalecer los lazos familiares, además de ser una acción preventiva. Entre sus acciones están la

promoción de reuniones semanales con familias a las que se han violado sus derechos. Estas reuniones abordan entre otros temas: el trabajo infantil, el estatuto de las niñas, niños y adolescentes, la educación, etc.

El Servicio de Convivencia y Fortalecimiento de Vínculos (SCFV) es ofertado por el Centro de Referencia de Asistencia Social (CRAS). El SCFV realiza actividades artísticas, culturales, de ocio y deportivas, como cursos de informática, inglés y español básico, refuerzo escolar, aula de música o teatro adecuado a la edad de los usuarios. Los participantes están entre la franja de edad de 7 a 17 años y están asistidos por el Programa Bolsa Familia; en el año 2017, fueron atendidos 532 participantes. Este proyecto cuenta con colaboraciones de la Defensa Civil, el Consejo Tutelar, la Policía Militar, la Policía Federal y las Escuelas Estadales y Municipales.

El Consejo Tutelar, definido en el Estatuto del Niño y del Adolescente (Ley Federal nº 8.069/1990), es un órgano permanente, autónomo e integrado en la administración pública local. Fue creado para velar por el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y los adolescentes. El Consejo Tutelar en Tabatinga fue establecido por la Ley nº 307/1997 con el objetivo de atender los casos de derechos violados, referentes a las niñas, niños y adolescentes que están dentro del territorio municipal, además de realizar actividades y acciones dirigidas a la prevención de violaciones y a la divulgación del Estatuto del Niño y del Adolescente. Entre sus actividades están incluidas la atención a las denuncias de violación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, el acompañamiento a los adolescentes que cumplen medidas socioeducativas, el acompañamiento a las niñas, niños y adolescentes extranjeros separados de los padres o del responsable legal, además de participar en reuniones y charlas en las escuelas y universidades. El trabajo del consejo tutelar ha ido creciendo en estos años, como se puede ver en la Tabla 5, en 2017 el consejo intervino en 153 notificaciones que incluyen la utilización de drogas, casos de violencia y de violencia sexual entre otros.

Tabla 5. Datos sobre tipos de violación de los derechos

Tipos de violación	2015	2016	2017	Total
Negligencia	48	76	49	173
Violencias	32	24	38	94
Uso de drogas/Infractores	34	24	11	69
Violencia Sexual	17	15	28	60
Abandono	24	3	8	29
Desaparición	-	2	2	4
Total	155	144	136	429

Fuente. Elaboración de los autores

Existe una colaboración no oficial del Consejo Tutelar de Tabatinga con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de Leticia, sin embargo, esas colaboraciones podrían ser oficializadas, por medio de convenios, lo que ampliaría las acciones de las dos organizaciones. Entre las organizaciones que interactúan

con el Consejo Tutelar destacan: el CRAS; el CREAS; la Defensoría Pública; el Ministerio Público (Estadual y Federal); la Policía (Civil, Federal y Militar); las unidades de salud (Unidad Básica de Salud y la Unidad de Atención Inmediata), entre otras.

Recientemente, fue creado el Programa “Niño Feliz” por el Decreto n° 8.869, de 5 de octubre de 2016 para poner en marcha el Marco Legal de la Primera Infancia, que promueve el desarrollo infantil de las niñas y niños en los primeros años. Los objetivos del programa son: 1) promover el desarrollo humano a partir del apoyo y el acompañamiento del desarrollo infantil integral en la primera infancia; 2) apoyar a la gestante y a la familia en la preparación para el parto y en los cuidados perinatales; 3) colaborar en el ejercicio de la parentalidad, fortaleciendo los vínculos y el papel de las familias para el cuidado, la protección y la educación de los niños y niñas desde su nacimiento hasta los seis años; 4) mediar para el acceso de la gestante, las niñas y niños y sus familias a las políticas y servicios públicos que necesiten; y 5) integrar, ampliar y fortalecer acciones de políticas públicas dirigidas a las gestantes, las niñas y niños y sus familias. Este programa atiende en Tabatinga a 200 niñas y niños de 0 a 6 años de la zona urbana y rural cuyas familias sean beneficiarias del Programa Bolsa Familia. Los equipos de atención están formados por asistentes sociales que realizan visitas para orientar a los padres sobre el cuidado, salud y bienestar de las niñas y niños, como la lactancia materna y la nutrición, además se encargan también de las vacunas.

Los datos recogidos en el trabajo de campo muestran que en Tabatinga existe la Asociación de Padres y Amigos de las personas con necesidades especiales (APAE) y el Proyecto “Guarda Mirim”. La APAE es una organización que surgió en Río de Janeiro en 1954, que tiene como objetivo promover la atención integral de las personas con deficiencia intelectual y múltiple; actualmente atiende a más de dos mil municipios en todo el Brasil. Facilita servicios de educación, salud, asistencia social y además defiende los derechos de las personas con necesidades especiales. En Tabatinga atiende a 150 familias mediante visitas y promoción de espacios especiales de educación, además de la prestación de servicios sociales. Cuenta con el apoyo empresarial local y nacional, además del apoyo de las instituciones municipales, estatales y federales. El “Guarda Mirim” es un proyecto coordinado por el 8° Batallón de la Policía Militar (BPM), con el apoyo del Ayuntamiento. Este proyecto tiene como objetivo transmitir valores morales, sociales y éticos a los estudiantes y, de ese modo, protegerlos de situaciones de vulnerabilidad social. Cerca de 220 niñas y niños de 10 a 14 años, participan de las clases de refuerzo de las disciplinas de matemáticas, portugués, religión, nociones cívicas, deportes, etc...

4.2. Leticia (Colombia)

En Leticia, el Programa “Hago Parte del Cambio” es una estrategia de resocialización de los jóvenes, que busca atender a las niñas, niños y adolescentes que están expuestos a la violencia o que han visto vulnerados sus derechos, con nuevas oportunidades y las herramientas necesarias para construir sus vidas de acuerdo con principios y valores. Actualmente 65 jóvenes están siendo atendidos con cursos, refuerzo escolar y oportunidades de estudio y trabajo; las acciones se

articulan por medio de las secretarías de desarrollo social, gobierno, cultura, deporte y educación, competitividad, medio ambiente y turismo.

La Comisaría de Familia de Leticia busca disminuir la alta incidencia de violencia intrafamiliar, proporcionando medidas de prevención, protección y atención integral a las víctimas de maltrato físico y psicológico. En 2015 se registraron 1.830 casos, entre ellos casos de maltrato a niñas, niños y adolescentes.

También está el Proyecto “Explotación sexual Mercantil de niñas, niños y adolescentes” (ESCNNA). Este proyecto intenta combatir la explotación sexual y mercantil de niñas y niños, por medio de diversas acciones, entre ellas la fiscalización, foros regionales, encuentros nacionales e internacionales, capacitación y sensibilización a los profesionales del turismo. En 2015 lanzaron la campaña #OjosEnTodasPartes que tenía como objetivo sensibilizar e informar a la sociedad sobre la importancia de proteger y garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes, mostrando los diferentes canales para denunciar la explotación sexual. En 2018, se realizará el 2º Encuentro Trifroteirístico sobre la Explotación Sexual y Comercialización de Niños y Adolescentes organizado por el ESCNNA, en la ciudad de Leticia.

La acción de erradicación del trabajo infantil es realizada por el Ministerio de Trabajo en colaboración con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBEF). Este realiza búsquedas activas por medio de denuncias, además de la realización de encuentros y la sensibilización sobre el tema. Recientemente hubo un encuentro entre Colombia y Perú, en Bogotá, para compartir sus experiencias y proponer acciones conjuntas. El ICBEF es una organización del Estado, que busca la prevención y protección integral de la primera infancia, procurando atender especialmente a aquellos que se encuentran en situación de vulneración o incumplimiento de sus derechos. Hasta ahora ha atendido con sus programas, estrategias y servicios a más de 8 millones de colombianos, a partir de sus 33 sedes regionales y 209 centro zonales en todo el país. Los ejes de su trabajo son: la primera infancia de 0 a 6 años, la protección, la nutrición, las niñas, los niños y los adolescentes, la familia y la comunidad. En Leticia en 2017, se registraron 120 casos de violación de los derechos las niñas, los niños y los adolescentes atendidos por el ICBF.

El ayuntamiento de Leticia, a través de la secretaría de desarrollo social, en colaboración con la Fundación “la Aljaba el Hogar de Pasos” busca atender, 24 horas al día y 7 días por semana, a niñas, niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad y con los derechos vulnerados, víctimas de abandono, maltrato y explotación sexual. Este servicio también cuenta con la colaboración de la Comisaría de Familia y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBEF. Esta actuación forma parte de la Política Pública de Niñez, Infancia y Adolescencia 2014-2024 del Ayuntamiento de Leticia.

4.3. Isla de Santa Rosa (Perú)

En la Isla de Santa Rosa, no se encontraron proyectos en marcha dirigidos a las niñas, niños y adolescentes, sin embargo, existe una propuesta que está siendo estudiada por los responsables locales. Tampoco se encontró ningún órgano fiscalizador que garantice el cumplimiento de los derechos de las niñas, los niños y

los adolescentes. Tampoco fue posible encontrar datos fiables sobre el número de habitantes o el número de niñas, niños y adolescentes. Lo que sí se constató en la visita que se realizó al municipio es el gran número de niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad socioeconómica, encontrando en la calle un gran número de ellos ejerciendo actividades como estibador, auxiliar de albañil, dependiente de comercio, transportista de turistas en vehículos terrestres y acuáticos, entre otras actividades. También se vio un gran número de niñas y niños pequeños solos, sucios, jugando con el barro y los animales.

5. Conclusiones

La condición de ciudadanía plena no se adquiere solo con la mayoría de edad y con legislaciones que den derechos, sino también con acciones intersectoriales que garanticen y protejan la plenitud de las conquistas ciudadanas infantiles. En los casos empíricos estudiados se verificó que por más que existan políticas públicas y el diseño de un sistema de garantía de derechos, se crean organizaciones estatales y sociales que buscan acciones articuladas y conjuntas para protegerlos, sin embargo, las interacciones organizacionales tienden a ser limitadas geográficamente, no entendiendo la frontera como un territorio integrado.

Pese al pensamiento paternalista del niño dependiente de la familia o de instituciones de la sociedad civil, lo que se confirma en el trabajo es la predominancia de la dependencia del niño y de su familia de los servicios públicos estatales de protección de los derechos, como el PAIF y el SFCV. La inocencia de la infancia es alterada ante violaciones de derechos, como el trabajo infantil, la violencia infantil intrafamiliar, el consumo de drogas, la explotación sexual mercantil, la comercialización y el abandono de niños, niñas y adolescentes.

Se percibe que la violación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes es un problema público importante en la triple frontera Brasil- Colombia- Perú, sin embargo, no existen acciones coordinadas de manera oficial entre los municipios de los tres países, aunque sí se encontraron relaciones informales entre responsables municipales de Tabatinga y Leticia, las cuales podían ser potencializadas. Se observa la necesidad de integración de acciones, legislaciones y programas dirigidos a garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes, pues a pesar de que los tres países están próximos geográficamente, no son capaces de estarlo políticamente.

En los tres países hay medidas y programas a nivel nacional para intentar proteger los derechos de las niñas, niños y adolescentes, pero esas medidas y proyectos no llegan o no sirven para un territorio que tiene problemas muy específicos y que además está bastante aislado de los centros de poder de sus respectivos países. En la investigación, se vio que las medidas para la protección de las niñas, niños y jóvenes que se toman en las ciudades brasileña y colombiana son, en general, medidas reactivas no proactivas. En el caso peruano no existe ninguna medida, a pesar de que allí las niñas, niños y jóvenes se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad. El aislamiento con respecto a sus propios países y en cambio la proximidad entre ellos es una de las características de este territorio, que hacen necesarias políticas específicas, comunes y coordinadas.

De las tres ciudades analizadas la que tiene mayores problemas de vulnerabilidad y falta de control es la peruana, siendo también la más aislada de las tres y en las que hay una mayor necesidad de elaborar y ejecutar políticas públicas dirigidas a la infancia. Esas políticas deberían ser elaboradas en cooperación con la ciudad brasileña y colombiana, que tienen más experiencias en el asunto y mayores medios para ponerlas en marcha y que además están indirectamente implicadas. Ello no solo permitiría mejorar la situación de las niñas, niños y adolescentes de Santa Rosa sino que además serviría para controlar el trasvase de las niñas, niños y adolescentes de las ciudades con mayor control a la de menos control. Si esto no ocurre y ante la facilidad de trasvase de un territorio a otro, seguirán produciéndose situaciones de peligro y desprotección para las niñas, niños y jóvenes de toda la zona.

Como sugerencia, planteamos la interacción entre los gobiernos de Brasil, Colombia y Perú para elaborar políticas públicas específicas dirigidas al combate a la violación de los derechos humanos en este territorio, y que se creen para este objetivo órganos de forma integrada e independiente, como un observatorio de infancia y juventud, además de leyes, acciones, proyectos sobre educación, salud y desarrollo.

6. Referencias bibliográficas

- Cockburn, T. (2005). Children as participative citizens: a radical pluralist case for 'child-friendly' public communication. *Journal of Social Sciences*, 9, 19-29.
- Cohen, H. (1980). *Equal Rights for Children*. Totowa y Nueva York: Littlefield, Adams and Company.
- Cohen, E. F. (2009). Neither Seen Nor Heard: Children's Citizenship in Contemporary Democracies. *Citizenship Studies*, 9(2), 221-240.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (en línea). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/S2010986_es.pdf, acceso el 22 de diciembre de 2017.
- Christensen, P. (2003). Place, space and knowledge: children in the village and the city. En P. Christensen, M. O'Brien (Eds.), *Children in the City: Home, Neighborhood and Community* (pp. 13-28). Londres: Routledge/Falmer.
- Earls, F. (2011). «Children: From Rights to Citizenship». *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 633(1), 6-16.
- Fernandes, N. (2009). *Infância, Direitos e Participação. Representações, Práticas e Poderes*. Porto: Edições Afrontamento.
- Gómez Suárez, A. (2013). Presentación en el WS-4b1 de Leticia, 17 de septiembre de 2013. GOOGLE MAPS (en línea). <https://maps.google.com.br/>, acceso el 17 de enero de 2018.
- GPNN (2016). *Gasto Público en niñas, niños y adolescentes en 2016 en Perú*.
- GPNN (2017). *Gasto Público en niñas, niños y adolescentes en 2017 en Perú*.
- James, A., James, L. A. (2004). *Constructing Childhood: Theory, policy and social practise*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Junqueira, L. P. (2000). Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais de saúde. *Revista de Administração Pública*, nov./dic., vol. 34(6), 11-34.
- Liebel, M. (2006). Entre la protección y emancipación. Derechos de la Infancia y políticas sociales. *Monografía N° 1. Experto en políticas Sociales de Infancia*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

- Lister, R. (2003). Acquiring Responsibilities and Citizenship: Social Participation and Social Responsibilities. En L. Chisholm (Ed.), *Family forms and the Young generation in Europe* (pp. 95-103). Viena: Osterreichisches Institut für Familienforschung.
- Marshall, T. H. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.
- Mideplan (2000). "Política nacional y plan de acción integrado a favor de la infancia y la adolescencia 2001-2010", Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Ministerio de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables de Perú (2012). *Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021*. Lima.
- Moosa-Mitha, M. (2005). A Difference-Centred Alternative to Theorizing of Children's Rights. *Citizenship Studies* 9(4), 369-388.
- Pérez, J. J. (1999). El niño como sujeto social de derechos: Una visión del niño para leer la Convención. En B. Abegglen (Comp.), *La participación de niños y adolescentes en el contexto de la Convención sobre los derechos del niño: visiones y perspectivas*. Actas del Seminario. 7 y 8 de diciembre en Bogotá, UNICEF, Centro Internacional para el Desarrollo del Niño.
- Quinteiro, J. (2007). La emergencia de una sociología de la infancia en Brasil. En *Infancia y adolescencia en América Latina: aportes desde la sociología*, Lima, Instituto de Formación para Educadores de Jóvenes, Adolescentes y Niños Trabajadores de América Latina y el Caribe.
- Salinas Meza, R. (2001). Infancia y sociedad en Chile tradicional. *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, 5(1).
- SENAME y CIDPA (2008). *¿Enfoque de derechos o enfoque de necesidades?* Santiago, Servicio Nacional de Menores; Centro de Estudios Sociales.
- Shamgar-Handelman, L. (1994). To Whom Does Childhood Belong? En J. Qvortrup (Ed.), *Childhood Matters: Social Theory, Practice and Politics* (pp. 249-256). Aldershot: Avebury.
- Stasiulis, D. (2002). The Active Child Citizen: Lesson form Canadian Policy and the Children's Movement. *Citizenship Studies*, 6(4), 507-538.
- Tomás, C. (2011). *Há muitos mundos no mundo. Cosmopolitismo, participação e direitos das crianças*. Porto: Edições Afrontamento.
- Tomás, C., Soares, N. F. (2004). Da emergência da participação à necessidade de consolidação da cidadania da infância... Os intrincados trilhos da ação, participação e protagonismo social e político das crianças. *Revista Fórum Sociológico*, 11/12, 349-361.
- Turner, B. (1993). *Citizenship and Social Theory*. Londres: Sage.
- UNICEF Brasil (2012). *Selo UNICEF Município Aprovado. Amazônia. Resultados do Selo 2009 | 2012*. Brasília.
- UNICEF Brasil (2015). *ECA25 anos. Estatuto da Criança e do Adolescente. Avanços e desafios para a infância e a adolescência no Brasil*. Brasília.
- UNICEF Brasil (2016). *Agenda pela infância no Município. Desafios e propostas 2017-2020*. Brasília.
- UNICEF Brasil (2017). *Cenário da exclusão escolar no Brasil*. Brasília.
- UNICEF Colombia (2016). *Informe Anual 2016*. Bogotá.
- UNICEF Perú (2016). *Observaciones finales del Comité de los Derechos del niño sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados del Perú*. Lima.
- Van Bueren, G. (2011). Multigenerational Citizenship: The Importance of Recognizing Children as National and International Citizens. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 633(1), 30-51.
- Wintersberger, H. (2006). Childhood and Citizenship: The Generational Order of the Welfare State. *Política y Sociedad*, 43(1), 81-103.