



Estudio sobre la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos



HUMAN RIGHTS CLINIC
THE UNIVERSITY of TEXAS SCHOOL of LAW



Save the Children



Estudio sobre la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos



HUMAN RIGHTS CLINIC
THE UNIVERSITY of TEXAS SCHOOL of LAW



Save the Children

© **Save the Children Suecia – Oficina Regional para América Latina y el Caribe**

ISBN: 978-9972-696-65-7

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-12582

Responsables del Estudio

Àngels Simon, Save the Children Suecia, Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Ariel Dulitzky, Clínica de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Texas

Apoyo editorial

Sandra Arista

Diseño y diagramación

Jorge Kajatt

Fotografía

Jorge Clavijo (portada y página 42)

Gisselle Bulkool (Página 14)

José Gabriel Cabañas (Página 16)

Valéria Simões (Página 21)

Servais Thissen (Página 47)

Impresión

Ediciones Nova Print S.A.C.

Av. Ignacio Merino 1546, Lince, Lima - Perú

Save the Children Suecia

Programa Regional para América Latina y el Caribe

Calle La Santa María N° 120, San Isidro, Lima - Perú

Teléfono (+51 1) 4229292

www.scslat.org

Primera edición (200 ejemplares)

Lima, Perú

Octubre de 2011

Este estudio no representa la posición oficial de la Escuela de Derecho de la Universidad de Texas, y las opiniones que aquí se presentan solo reflejan las opiniones de sus autores y de la Clínica de Derechos Humanos.

*“Protegedme de la sabiduría que no llora, de la filosofía que no ríe
y de la grandeza que no se inclina ante los niños”.*

Khalil Gibran

PRÓLOGO

Me gustaría saludar la presentación de este Estudio realizado por la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad de Texas y Save the Children con algunas reflexiones personales basadas en mi experiencia durante ocho años como Comisionado a cargo de la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Quisiera agradecer a Ariel Dulitzky por la coordinación de este Estudio y a la Oficina Regional de Save the Children Suecia en la persona de Hans Lind, y especialmente a Àngels Simon, por sus reflexiones, apoyo y seguimiento siempre solidario de mi trabajo en la Relatoría.

Asumí mis funciones en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el año 2004, y con ello también el rol de Relator a cargo de la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez. La Relatoría había sido creada en 1998, y en ese entonces la Comisión designó al Comisionado Helio Bicudo como primer Relator, y posteriormente la Relatoría estuvo a cargo de la Comisionada Susana Villarán.

La Relatoría surgió como una iniciativa de la Comisión con el fin de fortalecer el respeto de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes en las Américas, tras recibir requerimientos por parte de los defensores de derechos humanos, quienes impulsaron la idea y presentaron los argumentos por los cuales defendían la importancia de crear dentro de la Comisión un órgano especializado en infancia. La Relatoría, por tanto, se crea con casi una década de posterioridad a la entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. En este continente, la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño se produjo con una celeridad que daba cuenta de la sensibilidad que existía acerca de la temática de infancia.

La Convención sobre los Derechos del Niño traía consigo un cambio de paradigma profundo en cuanto a la visión del niño como titular sujeto de derechos y no solamente como mero destinatario merecedor de protección por parte de la familia y el Estado. En otras palabras, el niño, con la Convención, pasa a ser indiscutiblemente titular de todos los derechos humanos al igual que cualquier adulto, pero además merece una protección especial debido a su particular condición, por su dependencia de los adultos y su estado de desarrollo progresivo.

Este cambio de paradigma supuso que, más allá de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño y su transposición al ordenamiento interno, los Estados tuvieran que desarrollar cambios sustantivos en sus normas sectoriales, políticas públicas, estructuras, institucionalidad y prácticas a fin de reflejar la evolución de los instrumentos internacionales en la protección efectiva de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes. Con motivo de la entrada en vigor de la Convención y el cambio de paradigma operado, las obligaciones del Estado también debían ser objeto de reconsideración en cuanto a sus alcances y contenidos en relación a los derechos de los niños.

El Estado tiene la obligación de garantizar los derechos humanos y de promover el goce efectivo y la vigencia de los mismos. Para el caso de los derechos contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, los Estados han tenido que revisar su accionar en el sentido de garantizar efectivamente los derechos de los niños, como parte de los derechos humanos comunes a toda la familia humana, pero además tomando en consideración el imperativo de protección especial. En ese sentido, uno de los reductos donde han existido mayores dificultades para la penetración de la Convención es en el ámbito familiar; la familia es percibida todavía como un ámbito exento al alcance de la Convención, como si los derechos de los niños tuvieran que detenerse en el umbral de las puertas de las casas. A mi entender, una de las contribuciones destacadas que ha hecho el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en materia de niñez, con el decidido

impulso de la Relatoría y la Comisión, ha sido el asentar una clara jurisprudencia en este tema cuando tuvo la oportunidad de abordar el caso del castigo físico y humillante hacia los niños, y defender así el derecho a la dignidad y a la integridad personal de los niños como en cualquier otra persona, y obligar a los Estados a apoyar a las familias, a través de programas, en el ejercicio de una crianza positiva y sin violencia.

En el sistema interamericano, tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dedican un artículo particularmente a los derechos de los niños. El artículo 19 de la Convención establece que “todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”, mientras que el Artículo VII de la Declaración Americana indica que [...] “todo niño, tienen derecho a protección, cuidados y ayuda especiales”. La Comisión ha entendido que en materia de niñez, los artículos mencionados deben ser interpretados a la luz de un conjunto de normas (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones) que se encuentran vinculadas con la protección efectiva e integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. La Corte Interamericana muy pronto, en su primera Sentencia sobre niñez, la Sentencia del Caso Villagrán Morales y otros también conocido como el Caso de «Los Niños de la Calle», determinó que «tanto la Convención Americana como la Convención sobre los Derechos del Niño forman parte de un muy comprensivo corpus juris internacional de protección de los niños que debe servir a esta Corte para fijar el contenido y alcance de la disposición general definida en el artículo 19 de la Convención Americana». La Jurisprudencia de la Corte permitió de este modo que se desarrollase un concepto integral de la protección internacional de los derechos de los niños, el cual integra tanto las normas del Sistema Universal de Derechos Humanos como del Sistema Interamericano.

A pesar de estos desarrollos, la Jurisprudencia sobre niñez en el Sistema Interamericano se ha mantenido limitada en cuanto a su número y fragmentaria en cuanto a los contenidos. Las primeras situaciones que fueron analizadas por la CIDH en relación a violaciones a los derechos de los niños, niñas y adolescentes lo fueron en la década de los años 70 en relación a temas como detenciones arbitrarias, patrones de secuestros, asesinatos de niños por milicias privadas y violaciones a derechos humanos ocurridas durante los periodos de las dictaduras. Asimismo, en el informe de la CIDH correspondiente a 1984-85 se incorpora una referencia específica al artículo 19 de la Convención Americana. Posteriormente han seguido llegando casos al Sistema, pero son relativamente pocos y no dan cuenta de la complejidad de fenómenos que afectan a la infancia y las violaciones a sus derechos.

Para explicar esta situación me gustaría destacar dos aspectos. En primer lugar, los desafíos en términos de capacidades para acceder al Sistema Interamericano de la organizaciones que trabajan en infancia. Ha sido una evidencia por mucho tiempo que las organizaciones de infancia no accedían al Sistema en el mismo número y frecuencia que otras organizaciones de derechos humanos. La propia Relatoría en el pasado centró una buena parte de sus esfuerzos en actividades de promoción del conocimiento del Sistema y su funcionamiento, así como también lo hicieron el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y ONGs Internacionales como Save the Children, las cuales deberían seguir promoviendo este conocimiento sobre el funcionamiento del Sistema. Ello ha permitido un progresivo aumento de la presencia de las organizaciones de infancia en el Sistema, pero sigue subsistiendo la necesidad de que éstas organizaciones fortalezcan sus capacidades o bien se asocien con otros con mayor pericia en el uso estratégico del Sistema Interamericano.

Para que la labor de la Relatoría sea más eficiente y consiga mayores impactos, es de fundamental importancia contar con organizaciones de la sociedad civil que se relacionen de forma activa con la Relatoría, acercando información actualizada sobre el contexto a nivel local y nacional en sus respectivos Estados, así como identificando y describiendo las situaciones que constituyan violaciones a los derechos de los niños. Esta labor es imposible que sea llevada a cabo por la Relatoría por un motivo evidente y obvio: quienes mejor conocen la realidad son las organizaciones en contacto directo con la misma. A ello, además, le podríamos agregar

una limitación estructural de la Relatoría, sobre la cual regresaré más tarde, que es la falta de recursos adecuados, tanto financieros como de personal, para poder llevar a cabo su mandato: sin un equipo que apoye a la Relatoría simplemente no es posible identificar, caracterizar y hacer seguimiento a las situaciones que vulneran los derechos de los niños en la realidad de cada uno de los países.

En segundo lugar, las oportunidades que ofrece el sistema de casos para avanzar en estándares en materia de protección de los derechos de los niños es limitado y su desarrollo depende del tipo de casos que se encuentran ante la CIDH. Es evidente que los casos, más allá de hacer justicia a las víctimas y restituirlos o repararlos en sus derechos, pueden ser también una herramienta para establecer jurisprudencia y determinar contenidos y alcances de los derechos contenidos en la Convención Americana y otros instrumentos del Sistema Interamericano. Ello es particularmente cierto e interesante cuando, a través de la utilización estratégica del Sistema, llegan a él casos emblemáticos que buscan sentar jurisprudencia ante temas complejos o que no han tenido un tratamiento adecuado y conforme a los derechos humanos. Para profundizar en esta lógica, es clave que las organizaciones de la sociedad civil diseñen estrategias en cuanto a la identificación y el litigio de casos emblemáticos. En el caso de la infancia, este campo debería ser mejor explorado.

Pero, insisto en ello, no es menos cierto que el sistema casuístico tiene sus limitaciones, en especial si se trata de avanzar en estándares de protección de los derechos de los niños. Prueba de ello es el perfil de los casos que hasta ahora han llegado al Sistema, su número y tiempo de duración y resolución. Durante mis años como Relator he puesto un especial énfasis en el desarrollo de otras de las herramientas que la CIDH y la Relatoría tienen a su alcance. En especial, los Informes Temáticos. Los Informes Temáticos son una gran herramienta para analizar en profundidad un determinado tema, permiten la participación de una amplia gama de actores a través de las consultas para su elaboración, fijan y desarrollan estándares y ofrecen recomendaciones a los Estados que les ayuden a cumplir del mejor modo con sus responsabilidades en ese campo. Indirectamente, además, también consiguen visibilidad para el tema y un posicionamiento del mismo en la agenda pública; estimulan a los países a analizar el tema como parte del proceso de identificación y presentación de información a la Relatoría; y, asimismo, propician la apertura de espacios de reflexión y diálogo entre diversos actores en el marco de la realización de las consultas presenciales.

Durante mi mandato la Relatoría ha impulsado tres Informes Temáticos, los cuales, por demás, abordan temáticas que habían sido presentadas como preocupaciones ante la CIDH a través de Audiencias Temáticas solicitadas por diversas organizaciones de la sociedad civil de la Región. Con lo cual, la identificación de los temas objeto de los Informes respondía a estas preocupaciones descritas en las Audiencias. El tiempo promedio para la elaboración de los Informes ha sido de casi dos años, y los recursos para poder contar con personal en la Relatoría dedicado al proceso de elaboración de los mismos ha sido uno de los principales obstáculos. La CIDH y la Relatoría carecen de los recursos tanto humanos como financieros para poder elaborar Informes Temáticos, y dependen para ello de la recaudación de recursos o de los acuerdos de cooperación con otras organizaciones para su financiamiento. Ello, en algunos casos, ha dilatado el proceso de elaboración de un Informe hasta que no se consiguieran los recursos necesarios. Con posterioridad a la presentación de un Informe Temático es de fundamental importancia su difusión en los diversos países y hacerlo lo máximo de accesible posible a un gran número de destinatarios. Para estas actividades, tampoco se cuenta con los recursos y la CIDH y la Relatoría dependen enteramente de la recaudación de fondos. En este sentido, si no hubiera contado con el apoyo especialmente de UNICEF, pero también de Save the Children, la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el BID y otros donantes puntuales, los tres informes no hubieran visto nunca la luz.

Otra de las herramientas con las que cuenta la CIDH y la Relatoría son las visitas a los países, tanto las "in loco" como las de carácter promocional, así como los llamados de atención ante situaciones preocupantes que han sido observadas, a través de la denominada carta artículo 41.

En todos esos casos, en mi experiencia, los impactos de las acciones han sido inmediatos y han conseguido revertir situaciones preocupantes, sin necesidad de esperar que esa situación empeorara y se tuviera que acudir al Sistema Interamericano a través de otro de sus mecanismos, como el de las Audiencias, las Medidas Cautelares o los Casos. Considero que la utilización de estas herramientas debería ser más frecuente, pues en la actualidad está obstaculizado debido a los limitados (por no decir inexistentes) recursos disponibles en la Relatoría para poder viajar y realizar las visitas. Para un eficiente uso de la herramienta de la carta artículo 41, es fundamental contar con un vínculo permanente entre la Relatoría y los diversos actores a nivel local y de país (tanto organizaciones de la sociedad civil, instituciones independientes de derechos humanos, y otros defensores de los derechos de los niños), lo cual amerita esfuerzos por parte de la Relatoría en términos de personal para poder hacer este seguimiento de forma periódica, fluida y directa, pero también de parte de los otros actores en el monitoreo, análisis y comunicación con la Relatoría. Los recursos, tanto humanos como financieros, son de nuevo el principal escollo para que la Relatoría pueda desarrollar todas las herramientas a su disposición e incrementar así su eficacia y la del mismo Sistema.

Estas limitaciones de la Relatoría, las cuales lamentablemente son estructurales a la propia CIDH, hacen que sea imposible una planificación de una Agenda de trabajo o Plan de acción a mediano plazo, pues la capacidad de acción de la Relatoría está circunscrita al éxito, o no, de la recaudación y a las condiciones del donante establecidas en el Convenio de Cooperación. Durante mi mandato, tuve la fortuna de poder articular la labor de la Relatoría con el proceso que se inició en el 2005 de elaboración del Estudio de las Naciones Unidas sobre Violencia contra los Niños, del cual fui Relator. Esta coincidencia en el tiempo y en la persona fue muy afortunada, y me permitió poder realizar muchas e importantes acciones en esta región relacionadas con la temática de la violencia contra la niñez, pero para mí es evidente que la Relatoría no puede permitirse quedar en manos de las coincidencias, por muy afortunadas y oportunas que éstas puedan llegar a ser, para desarrollar sus acciones.

En todas las oportunidades que se me han presentado he instado a los Estados a cumplir con sus obligaciones con la CIDH, y con el Sistema Interamericano en general, en términos de proveerle de un financiamiento adecuado que le permita cumplir con su mandato. Este Estudio que ahora se presenta también pone el énfasis en este aspecto, y espero sirva de base para evidenciar una situación que debe ser necesariamente corregida y cuya principal responsabilidad radica en los Estados parte de la OEA.

Me gustaría aprovechar las líneas de este Prólogo para destacar y agradecer la excelente dedicación de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión y de sus abogados, y de forma especial a Débora Benchoam quien me asistió durante estos ocho años en la Relatoría, y quienes a pesar de trabajar bajo estas fuertes restricciones que he mencionado, desarrollan una labor admirable y destacada en la promoción y defensa de los derechos humanos, con una dedicación personal y profesional encomiables, la cual en todo momento fue puesta a disposición mía y de mis colegas Comisionados y Relatores en el ejercicio de nuestros mandatos.

Quisiera concluir señalando la importancia de la presentación de este Estudio en el momento actual, en el cual se da un cambio en el titular de la Relatoría. Confío que este Estudio sea un instrumento útil al nuevo Relator o Relatora para seguir fortaleciendo aquellos aspectos identificados por este Estudio como fortalezas y buenas prácticas en el accionar de la Relatoría, y que también le sirva para diseñar una estrategia que le permita superar algunas de las actuales limitaciones que enfrenta la Relatoría y que le impiden desarrollar su mandato tan efectivamente como sería deseable, o como se espera de ella por parte de millones de niños y niñas en las Américas.

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO I	
METODOLOGÍA, ALCANCES Y LÍMITES DEL ESTUDIO	14
CAPÍTULO II	
ESTRUCTURA, MANDATO, PERSONAL, FINANCIAMIENTO Y ACTIVIDADES DE LA RDN	16
CAPÍTULO III	
RESULTADOS DEL ESTUDIO	21
1. Impactos Positivos de la RDN	21
a. Dando visibilidad a los Derechos de la Niñez	21
b. Profundizando en los Estándares y en el Entendimiento de los Derechos de la Niñez en el Sistema Interamericano	23
c. Desarrollando Relaciones Estratégicas con Actores Clave de los Derechos de la Niñez	24
d. Fortaleciendo las Organizaciones de Derechos del Niño	24
e. Otros Impactos Positivos Vinculados a la Utilización Estratégica de las Diversas Herramientas al Alcance de la RDN	25
2. Limitaciones del Impacto y la Eficacia de la RDN en la Defensa y Promoción de los Derechos de la Niñez	26
a. Modelos de Relatoría	26
b. Financiamiento	27
c. Recursos Humanos	29
d. Perfil de la RDN	30
e. Agenda de la RDN	31
f. Mecanismos de Seguimiento y de Interactuación	33
g. Participación de la Niñez	34
h. Cuestiones de Accesibilidad	35
i. Coordinación	36
• Con la CIDH	36
• Con el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes y otras Organizaciones Multilaterales	36
• Con los Organismos de las Naciones Unidas	37
• Con Organizaciones No Gubernamentales y la Sociedad Civil	38
• Con Instituciones Nacionales Derechos Humanos	39
• Con Universidades, Centros de Investigación de Derechos Humanos y Clínicas Jurídicas	39
j. Casos Individuales	39

CAPÍTULO IV**RECOMENDACIONES42**

1. Crear una agenda con una visión clara 42
2. Aumentar la cobertura mediática de la RDN 42
3. Hacer más accesible la RDN 43
4. Planear visitas estratégicas a los países 43
5. Incrementar la tramitación de los casos de derechos de los niños dentro de la CIDH y de la Corte Interamericana 44
6. Coordinar de forma eficiente los mandatos de la RDN con aquellos del IIN y de UNICEF 44
7. Fortalecer los mecanismos de relación entre el Sistema Universal y el Sistema Interamericano de protección de los derechos de los niños 45
8. Establecer un enlace permanente entre la RDN y las organizaciones no gubernamentales nacionales de base 45
9. Aumentar la comunicación entre las diferentes Relatorías para contribuir con los esfuerzos de colaboración 46
10. Crear un diálogo inter-regional entre los países angloparlantes y los países hispanoparlantes 46
11. Contratar a un funcionario permanente de alto rango, dedicado, a tiempo completo y en exclusiva a la RDN 46
12. Establecer un programa comprehensivo de becas y pasantías y fortalecer la colaboración con las universidades 46

CAPÍTULO V**CONCLUSIÓN48**

INTRODUCCIÓN

La organización no gubernamental Save the Children Suecia se acercó a la Clínica de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Texas (desde ahora la CDH) y le solicitó que realizara un estudio sobre la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez (en adelante RDN) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Comisión o la CIDH). La RDN es una de las ocho Relatorías de la Comisión y su principal objetivo es apoyar el trabajo de la CIDH en la promoción de la defensa y el respeto de los derechos de la niñez en las Américas.¹ La Relatoría asesora a la Comisión en el trámite de peticiones y casos individuales así como en las solicitudes de medidas cautelares y provisionales en materia de los derechos de la niñez.² Asimismo, la Relatoría realiza visitas *in situ* a los Estados miembros de la OEA y elabora estudios y publicaciones.³ La Clínica de Derechos Humanos y Save the Children Suecia están comprometidos con los objetivos y fines de la Comisión, y confían en su capacidad de generar un cambio real y positivo en las Américas. La Clínica de Derechos Humanos y Save the Children Suecia han elaborado este estudio, destinado a contribuir al fortalecimiento de la RDN mediante la capitalización de sus actividades básicas existentes y el desarrollo de nuevas estrategias.

El siguiente estudio tiene como objetivo evaluar las actuales fortalezas y debilidades de la RDN, con el fin de elaborar una serie de recomendaciones de medidas que podrían habilitar a la RDN para cumplir más eficazmente su mandato de promoción y protección de los derechos de la niñez en las Américas.

Basándose en uno extenso abanico de entrevistas, la Clínica de Derechos Humanos y Save the Children Suecia han preparado este estudio que recoge las opiniones de un diverso grupo de actores con experiencia en el ámbito de los derechos humanos y, en particular, de los derechos de los niños. Entre los entrevistados, muchos cuentan con varios años de experiencia trabajando en estrecha colaboración con la CIDH o la RDN. Otros tienen extensa experiencia en materia de derechos humanos, ya sea en el campo académico o como resultado de trabajar en organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil. A menudo, las opiniones de los entrevistados han sido tan amplias y diversas como sus orígenes. Este trabajo tiene como objetivo analizar dichas opiniones tan variadas y, en última instancia, consolidar los puntos de vista comunes sobre los principales temas a fin de facilitar un análisis que pueda ser de utilidad a la RDN en miras a fortalecer su importante rol y mejorar su efectividad. Las opiniones de esta amplia gama de versados profesionales son fundamentales para evaluar tanto las prácticas actuales de la RDN como sus posibilidades de mejora. En primer lugar, este trabajo proporciona una descripción sobre la metodología, los alcances y los límites particulares de este estudio. Posteriormente, se sigue con una descripción de la RDN, haciendo especial énfasis en su financiamiento así como en sus principales actividades, sin pretender con esto proporcionar una representación exhaustiva de sus funciones. Una vez concluida la explicación sobre el funcionamiento interno y mandato de la RDN, este estudio presenta sus hallazgos. En este sentido, los resultados se desglosan en cuanto a su relación con el impacto de la labor desempeñada por la RDN, y en cuanto a los límites actuales de su eficacia. Por último, este trabajo concluye con una serie de recomendaciones que tienen como objetivo contribuir con una serie de propuestas que apoyen los esfuerzos que desde la RDN se realicen para incrementar su impacto y, al mismo tiempo, reducir las limitaciones mencionadas.

1 Ver el sitio de la RDN, <http://www.cidh.oas.org/Ninez/default.htm>, última revisión del sitio el 13 de enero de 2011

2 *Id.*

3 *Id.*

CAPÍTULO I

METODOLOGÍA, ALCANCES Y LÍMITES DEL ESTUDIO



La metodología utilizada para este estudio consistió en la distribución de un cuestionario elaborado de forma independiente y en la realización de una serie de entrevistas telefónicas y en persona con figuras clave dentro de la Relatoría y del Sistema Interamericano, así como con defensores de los derechos de la niñez de la comunidad internacional de derechos humanos. A lo largo del año pasado se distribuyeron dichos cuestionarios a las personas clave; se recibieron 11 respuestas escritas y realizaron 31 entrevistas telefónicas. La mayoría los entrevistados permitieron que se hiciera referencia a su persona en este estudio, mientras que otros optaron por ofrecer respuestas constructivas pero manteniéndose en el anonimato. Conversamos también con el personal de la Comisión Interamericana, UNICEF, organizaciones de la sociedad civil en América Latina, y con organizaciones no gubernamentales con las que la Relatoría colabora actualmente o con quienes podría hacerlo en el futuro. Adicionalmente, se revisaron fuentes secundarias. A pesar del que algunos de los hallazgos y comentarios que aquí se presentan son atribuibles a la institución de la CIDH en su totalidad, hemos decidido incluirlos ya que consideramos que la Comisión y la RDN son organismos entrelazados y que esta información puede ser directamente aplicable a la RDN. Este estudio no pretende de ningún modo ser un esfuerzo para proporcionar un análisis exhaustivo sobre la Comisión u otras Relatorías. Sin embargo, se hace referencia a ellas porque creemos que los comentarios presentados son relevantes para comprender plenamente a la RDN.

Este estudio, por consiguiente, presenta las limitaciones propias del método que se utilizó para la elaboración del mismo. Cada método de investigación tiene sus propias fortalezas y sus limitaciones; en este caso optamos por el método de entrevistas a usuarios del Sistema Interamericano con diverso conocimiento y experiencia en el mismo, que incluyera tanto a ONGs de Derechos Humanos muy versadas en el Sistema, como ONGs y Coaliciones por los Derechos de los Niños con capacidades y experiencias más acotadas y limitadas en cuanto al uso estratégico del Sistema. Asimismo entrevistamos a personal de la Relatoría y de la CIDH, y personal de UNICEF. Optamos por el método de las entrevistas puesto que ello nos permitió a la vez a estimular un espacio de reflexión y análisis en estos actores, y así captar las impresiones y percepciones de

uno de los principales grupos con los cuales la CIDH y la Relatoría se relacionan. Es por ello, que la mayor parte de este Estudio está basado en las opiniones, visiones, sugerencias, expectativas, y comentarios de los entrevistados, y los estudiantes de la Clínica hicieron el esfuerzo de recopilarlas y extraer los aspectos más destacados a modo de sugerencias y recomendaciones que puedan contribuir en apoyar y fortalecer la labor de la Relatoría. Los autores de este Estudio somos conscientes que ello implica que puedan haber en el documento visiones algunas veces distintas e incluso divergentes entre los propios entrevistados, pero que son aspectos que forman parte de la metodología que fue escogida para la elaboración del Estudio, y consideramos aporta riqueza al análisis y la reflexión. Del mismo modo, puede haber información que pueda haber sido omitida por los entrevistados en el momento de manifestar sus opiniones, las cuales, por demás, son basadas en sus experiencias propias y particulares.

Esta investigación se llevó a cabo principalmente por Kristian Aguilar, Priya Bhandari, Melvin Huang, Trevor Sharon, Mónica Uribe, Sara Valdés y Doris Wong, con la asistencia de Anjela Jenkins y los estudiantes de derecho de la Clínica de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Texas, bajo la supervisión del profesor Ariel Dulitzky, y con el apoyo de Àngels Simon de Save the Children Suecia.

CAPÍTULO II

ESTRUCTURA, MANDATO, PERSONAL, FINANCIAMIENTO Y ACTIVIDADES DE LA RDN



De acuerdo con el artículo 15 del nuevo Reglamento de la CIDH, “[l]a Comisión podrá crear relatorías con mandatos ligados al cumplimiento de sus funciones de promoción y protección de los derechos humanos respecto de las áreas temáticas que resulten de especial interés a ese fin. Los fundamentos de la decisión serán plasmados en una resolución adoptada por la mayoría absoluta de votos de los miembros de la Comisión en la que se dejará constancia de:

- a. la definición del mandato conferido, incluyendo sus funciones y alcances; y
- b. la descripción de las actividades a desarrollar y los métodos de financiamiento proyectados con el fin de sufragarlas.

Los mandatos serán evaluados en forma periódica y serán sujetos a revisión, renovación o terminación por lo menos una vez cada tres años”(Sección 3). No se recibió ninguna información que indicara que dichas evaluaciones se hayan llevado a cabo en ningún momento.

La RDN fue establecida por la CIDH en 1998⁴ y es una de las ocho Relatorías de la Comisión, entre las cuales también se encuentra la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión — la única Relatoría que no está a cargo de un Comisionado.

En el mandato y funciones de la RDN se puntualizan las líneas de acción y las posibles actividades que la RDN puede llevar a cabo. De acuerdo con dicho documento, y tal y como se explica en la página web de la RDN:

La Relatoría suministra análisis especializado en la evaluación de las denuncias presentadas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de los niños y las niñas. [...] La Relatoría apoya a la Comisión a través de la elaboración de estudios sobre los derechos humanos de los niños y las niñas. Estos estudios contribuyen al desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en materia de niñez. Además,

4 Ver el Comunicado de Prensa 18/98 de la CIDH. En ese entonces la Comisión designó al Comisionado Helio Picudo como primer Relator sobre los Derechos de la Niñez.

sirven de orientación a los Estados para el adecuado cumplimiento de sus obligaciones internacionales. Contando con el consentimiento del Estado, la Relatoría puede realizar visitas a los países de la región. Durante estas visitas establece contactos con las autoridades del gobierno, con organizaciones de la sociedad civil y con los niños y niñas. Las visitas permiten ampliar el conocimiento sobre los problemas que afectan a los niños y las niñas en la región y formular recomendaciones a los Estados a fin de garantizar el goce y ejercicio de los derechos humanos. La Relatoría realiza actividades de promoción sobre la protección de los derechos humanos de los niños y las niñas. Por ejemplo, la Relatoría organiza seminarios, reuniones especializadas y talleres sobre las obligaciones internacionales asumidas por los Estados.⁵

Actualmente, la RDN está a cargo del Comisionado Paulo Sergio Pinheiro, quien es uno de los miembros de la Comisión, y cuenta para estos propósitos con el apoyo del personal de la Secretaría. Hasta diciembre de 2009 la RDN contaba con el apoyo de dos consultores y un abogado de medio tiempo como parte de su personal.⁶ En el 2010 la RDN ha contado con el apoyo de un consultor y un abogado. Dichos consultores han sido financiados gracias a las contribuciones de Save the Children Suecia y UNICEF.⁷ El Comisionado Pinheiro cumple con las funciones de Relator, Comisionado, y relator de país para Estados Unidos, Venezuela, El Salvador y Barbados.⁸ Desde su creación la Relatoría siempre ha contado con el apoyo de un personal permanente de la Secretaría Ejecutiva, quien también ha desarrollado otras responsabilidades ya sea como abogados de país como dentro de grupos de trabajo de la Secretaría. En la actualidad, la única abogada de tiempo completo asignado a la RDN se encarga también de coordinar todas las medidas cautelares que se tramitan en la CIDH.⁹ Esta doble responsabilidad sólo le permite dedicar aproximadamente el 20% de su tiempo y esfuerzo a la RDN, no obstante ello efectivamente supervisa y edita todo el trabajo producido por la Relatoría.¹⁰ Tal y como se desarrollará más adelante, el tema de la dotación de un personal suficiente a la Relatoría para poder llevar a cabo plenamente su mandato, es una de las principales limitaciones encontradas, la cual está inextricablemente vinculada a las restricciones financieras de la Relatoría, y de la Comisión en su conjunto.

En cuanto a la creación y el modelo de Relatoría, el artículo 15 del Reglamento de la CIDH no aclara los factores que los Comisionados deben tener en cuenta para la creación de una Relatoría especial, es decir, aquellas Relatorías que son asignadas a otras personas distintas a los Comisionados y que son designadas por la Comisión. Solo afirma que los relatores son designados por los miembros de la Comisión y que deben contar con una mayoría absoluta de votos.¹¹ La CDH preguntó a varias personas sobre las razones que motivaron la elección de una relatoría especial en lugar de una relatoría temática para el caso de la Relatoría de Libertad de Expresión, pero nadie pudo dar una respuesta concreta sobre por qué la Comisión optó por un modelo especial. Una opinión fue que el tema asociado con esta Relatoría específica era más popular y que era más fácil obtener fondos específicos para apoyar el trabajo de esta Relatoría, la cual mantiene un personal de tiempo completo.¹² Sería recomendable tanto para la credibilidad de la Comisión, en su conjunto, como para el fortalecimiento de las Relatorías no-especiales, en

5 Funciones de la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez, disponible en <http://www.cidh.oas.org/Ninez/> (última revisión el 15 de mayo 2011).

6 Entrevista con Santiago Cantón, Secretaría Ejecutiva - Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington DC (2 de noviembre de 2009).

7 Entrevista con Débora Benchoam, abogada de la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez, encargada de las medidas cautelares - Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington DC (5 de noviembre 2009). Entrevista con el Comisionado Paulo Sérgio Pinheiro, Comisionado y Relator de los Derechos de la Niñez - Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington DC

8 Entrevista con el Comisionado Paulo Sérgio Pinheiro, Comisionado y Relator para los Derechos de la Niñez - Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington DC (2 de noviembre de 2009).

9 Entrevista a Débora Benchoam, *supra* nota 7.

10 *Id.*

11 Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Artículo 15 (Aprobado por la Comisión en su 109º Período Extraordinario de Sesiones celebrado del 4 al 8 de diciembre de 2000 y enmendada en su 116º período ordinario de sesiones, celebrado del 7 al 25 octubre de 2002).

12 Entrevista con Darío Abdala, Director Ejecutivo de ANDHES.

particular, que la CIDH aclarara las razones válidas para optar por uno u otro modelo de Relatoría, pues tal y como se verá a lo largo de este informe ello tiene implicancias en el funcionamiento y la capacidad de las Relatorías de poder desarrollar su mandato, en especial debido a las limitaciones financieras y de personal.

La Comisión está financiada por un presupuesto de la OEA de alrededor de 4 millones de dólares americanos, que respalda las actividades de la CIDH en 35 países.¹³ Dado que esto no es suficiente, la CIDH se ve obligada a recaudar fondos adicionales para mantener sus actividades.¹⁴ Muchas veces las propuestas de financiamiento van encaminadas a obtener recursos para contratar a personal con conocimientos especializados para trabajar en alguna Relatoría en particular.¹⁵ En el caso de que el financiamiento esté asegurado, generalmente se utiliza para contratar a uno o más abogados para llevar a cabo las actividades del proyecto específico que ha sido financiado.¹⁶ Este modelo implica una constante búsqueda de fondos, exitosa a veces e infructuosa en otras, para poder llevar a cabo las acciones de la Relatoría. Desde la Relatoría se nos informó que existe un equipo financiero dedicado a la búsqueda de recursos.¹⁷ La RDN está financiada y funciona de acuerdo a estos parámetros. Como es evidente, esta situación genera una serie de limitaciones para la planificación a largo plazo. Asimismo, requiere de trabajo adicional y genera una gran ansiedad e inestabilidad en el personal de Relatoría.

Es de destacar los esfuerzos realizados por la RDN para conseguir donantes interesados en contribuir al financiamiento de la Relatoría. Durante el periodo en el cual Paulo Sergio Pinheiro ha sido Relator, la RDN ha recibido para la realización de sus actividades, contribuciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), UNICEF, Save the Children y de Luxemburgo. Estas contribuciones hicieron posible la contratación de consultores quienes se avocaron a dar apoyo a las actividades del Relator como así también llevar a cabo investigaciones específicas resultando en la elaboración de varios Informes Temáticos y su posterior publicación. Algunos de estos donantes incluso han mantenido un compromiso de mediano plazo con la RDN, conscientes de la importancia de emprender acciones sostenidas en el tiempo. Adicionalmente, se ha contado con la cooperación de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y la oficina de la Representante Especial de las Naciones Unidas sobre el tema de la Violencia contra los Niños, cooperación importante que ha posibilitado sinergias positivas en el sentido de maximizar los recursos y los esfuerzos de estas instituciones.

El artículo 15 del Reglamento, establece que “[l]as personas a cargo de las Relatorías temáticas y especiales desempeñarán sus actividades en coordinación con aquellas a cargo de las Relatorías de país.” También instruye a los Relatores a presentar “sus planes de trabajo al pleno de la Comisión para aprobación. Rendirán un informe escrito a la Comisión sobre las labores realizadas, al menos una vez por año.” (Sección 6). Finalmente, estipula que “[l]os Relatores y Relatoras deberán llamar la atención del pleno de la Comisión sobre cuestiones que, habiendo llegado a su conocimiento, puedan ser consideradas como materia de controversia, grave preocupación o especial interés de la Comisión (sección 8).”

Sin embargo, de acuerdo con las entrevistas llevadas a cabo para este proyecto, los Relatores a cargo de las respectivas Relatorías son totalmente responsables de la determinación de la agenda y fijación de las prioridades, teniendo en consideración el contexto de la región. En relación a la agenda y prioridades de la RDN, éstas han estado marcadas en los últimos años por la temática de la violencia contra la niñez. El actual Relator de la RDN, Profesor Pinheiro, en sus primeros años como Comisionado también se desempeñó como Experto Independiente de

13 Nombre omitido a petición del entrevistado, actor del Sistema Interamericano. A pesar que la cifra de 4 millones de dólares se refiere al presupuesto de 2009, las cifras del estudio financiero de la OEA para 2008 indican que 3,362 millones de dólares fueron asignados a la CIDH, lo que constituía el 3,8% del presupuesto total de la OEA.

14 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Recursos Financieros (2009), <http://www.cidh.oas.org/recursos.eng.htm>.

15 Entrevista a Débora Benchoam, *supra* nota 7.

16 *Id.*

17 *Id.*

las Naciones Unidas sobre el tema de Violencia contra los Niños. Durante su colaboración con las Naciones Unidas produjo un Estudio temático muy completo y detallado que fue muy bien recibido. La realización de este Estudio fue el resultado de la recomendación hecha por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas al Secretario General de las Naciones Unidas de nombrar a un experto independiente que analizara esta temática. El Comité de los Derechos del Niño había dedicado ya dos Días de Debate General a tratar esta temática pero la envergadura del tema hacía recomendable la realización de un estudio que profundizara en el análisis e incluyera amplias consultas con todos los actores relevantes (expertos, funcionarios y autoridades públicas responsables en materia de infancia y violencia, organizaciones de la sociedad civil, universidades y centros de investigación y con los propios niños, niñas y adolescentes). Para la elaboración del Estudio se realizaron tres consultas regionales para las Américas, incluida una consulta con los niños. Tanto el proceso de elaboración del Estudio en sí mismo, como en particular el proceso de consultas en la Región, tuvieron un efecto muy dinamizador entre todos los actores que trabajan en esta temática, tanto en los Estados como en las organizaciones de la sociedad civil, universidades y expertos quienes hicieron llegar aportes muy valiosos para el Estudio. Asimismo, el fenómeno de la violencia contra los niños, en sus muchas manifestaciones, tomó mayor visibilidad en la agenda pública y el debate social gracias a la movilización entorno al Estudio. El Estudio va acompañado de un Informe que resume los hallazgos y presenta 12 recomendaciones. Estas recomendaciones son consistentemente utilizadas por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas al analizar el grado de cumplimiento de los Estados de sus obligaciones de protección hacia la niñez contempladas en la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. Es de destacar que este proceso ha tenido la virtud de promover que se establecieran permanentes relaciones de colaboración entre los diversos órganos de control de Derechos Humanos, concretamente entre el Comité de los Derechos del Niño, la RDN y la Representante Especial del Secretario General para el tema de la Violencia contra los Niños (en la actualidad la Dra. Marta Santos Pais), quien fue nombrada como resultado de una de las recomendaciones que contiene el informe.

De las entrevistas se desprende que dado el gran alcance del Estudio de las Naciones Unidas y dada la falta de financiamiento y de personal a tiempo completo de la RDN, la sincronización de esfuerzos se hacía necesaria, e incluso estratégica, lo cual llevó a concentrar el trabajo de la RDN entorno al mandato de las Naciones Unidas. No obstante, también hubo algunos de los entrevistados para quienes el haber hecho coincidir la agenda y prioridades de la RDN con el estudio de las Naciones Unidas tuvo la desventaja de evitar el desarrollo de un programa, una identidad y una visibilidad propia de la RDN.

En ese marco, la RDN centró su agenda en cuatro temas que fueron la prioridad para el Relator: castigo físico y humillante; seguridad ciudadana y Derechos Humanos; Justicia Juvenil; y, niños en instituciones de protección y cuidado. Estos temas además de haber sido identificados como de especial preocupación en esta Región durante la realización del estudio de las Naciones Unidas sobre Violencia, fueron además objeto de varias audiencias temáticas presentadas por organizaciones de la sociedad civil y han dado lugar a Informes de la CIDH elaborados por la RDN (el informe sobre niños en instituciones de protección y cuidado está todavía en curso de elaboración). La circulación y difusión de estos informes se ha visto muy dificultada por la falta de fondos.¹⁸

En relación al tema de castigo físico y humillante es de destacar que, tras el esfuerzo concertado de organizaciones de la sociedad civil¹⁹, parlamentarios e Instituciones Independientes de

18 *Id.*

19 Save the Children Suecia fue una de las organizaciones que solicitó la realización de la audiencia temática ante la CIDH la cual fue concedida a fines de 2005. El primer acuerdo de cooperación entre Save the Children y la CIDH se firma en diciembre de 2007. Los convenios de cooperación entre Save the Children y la CIDH tienen como objetivo contribuir a apoyar las labores y el mandato general de la Relatoría según las prioridades que ésta misma se fije en su actuar, con un monto anual el cual la RDN decide como mejor hacer uso del mismo en función de las prioridades de la RDN. La rendición de la correcta implementación de los fondos se realiza según las normas de la OEA/CIDH y de Save the Children, con la presentación de una auditoría anual.

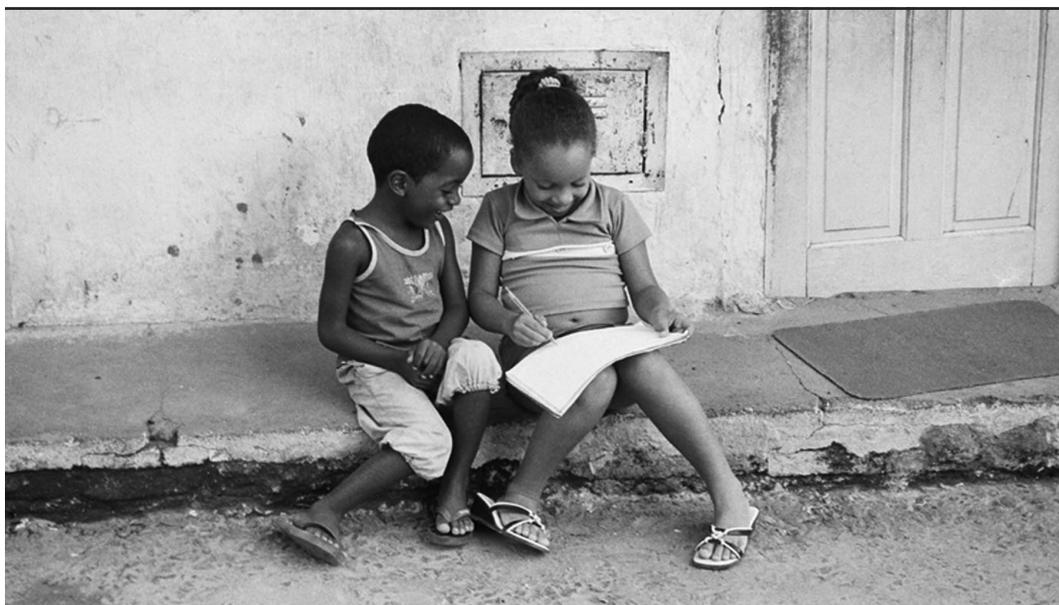
Derechos Humanos de algunos Estados de la región que culminó en la celebración de una audiencia temática sobre este tema, la CIDH, bajo el liderazgo de la RDN, solicitó una opinión consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Dado que el Tribunal, por razones jurisdiccionales, declinó proporcionar dicha opinión,²⁰ la RDN decidió elaborar un estudio acerca de la normatividad vigente sobre este tema y las normas de derechos humanos que deberían guiar las reformas normativas para prohibir el castigo físico y humillante.²¹ El contenido del informe aborda la temática de la institución de la patria potestad y la regulación de las relaciones paterno-filiales desde una visión de derechos humanos, lo cual implica la limitación del contenido y ejercicio de la misma de acuerdo al respecto a los derechos de los niños, y en particular a su derecho a la dignidad e integridad personal. Por tanto, reafirma la jurisprudencia sobre la necesidad de respetar los derechos humanos también en el marco de las relaciones entre particulares, y no sólo entre Estado y particulares, y en concreto en un ámbito tan sensible como el familiar. Finalmente, el informe ayuda a fijar el contenido de las obligaciones de garantía que tienen los Estados para asegurar el respeto y la vigencia de los derechos de los niños y ayuda a definir el contenido del artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con lo cual sus alcances van más allá de la temática de la violencia.

20 Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (27 de enero de 2009).

21 Este informe aborda la cuestión de la patria potestad desde la perspectiva de los derechos humanos. Este enfoque implica una limitación de la institución de la patria potestad, ya que requiere que esta sea ejercida respetando de los derechos humanos de los niños, y en particular el derecho a su dignidad e integridad personal. El informe reafirma la necesidad de respetar los derechos humanos en las relaciones privadas, especialmente en el espacio sensible de las relaciones familiares. Finalmente, el informe aclara el alcance del artículo 19 de la Convención más allá de la cuestión de la violencia.

CAPÍTULO III

RESULTADOS DEL ESTUDIO



1. Impactos positivos de la RDN

Este estudio no pretende medir el impacto de la RDN o el nivel de respeto de los derechos de los niños en las Américas. Dicha tarea implica un esfuerzo teórico y práctico que podría recibir muchas respuestas diferentes dependiendo de cómo se midan los impactos en relación a la promoción y la protección de los derechos de la niñez. Durante nuestras entrevistas se presentaron distintas opiniones sobre el nivel del impacto que ha tenido la RDN en el progreso de los derechos de la niñez en las Américas. Sin embargo, hubo un consenso generalizado sobre el hecho de que la RDN ha logrado conseguir ciertos desarrollos muy positivos en el Sistema Interamericano, así como un claro consenso en que todavía se podría hacer más en el futuro, siempre que se generen las condiciones necesarias para superar las restricciones existentes y las limitaciones que han dificultado un avance más sólido del papel de la RDN.

a. Dando visibilidad a los Derechos de la Niñez

Según varias personas entrevistadas, la existencia de la RDN ha llamado la atención sobre el tema de los derechos de la niñez dentro del Sistema Interamericano. La RDN ha sido capaz de exponer los diferentes problemas que afectan a los niños, evidenciar violaciones a sus derechos, y de proporcionar más conocimiento sobre el tema. Por ejemplo, el enfoque de la RDN sobre la violencia contra los niños refleja cómo es capaz la Relatoría de afrontar un problema central que afecta a los niños en la Región. El Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas ha recomendado consistentemente a los Estados de la región de concentrar más sus esfuerzos en prevenir y dar respuestas adecuadas a situaciones de violencia contra los niños. Los informes alternativos presentados por las organizaciones de la sociedad civil ante el Comité también resaltan esta preocupación. Al optar por enfocarse en el tema de la violencia contra los niños, la RDN prestó atención a los hallazgos y las alertas del Comité de los Derechos del Niño, órgano encargado del monitoreo del cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, así como a las solicitudes y preocupaciones de las organizaciones de la sociedad civil de la Región.

Un ejemplo de esto se puede dilucidar en el informe elaborado en colaboración con organismos de las Naciones Unidas sobre el tema de la justicia juvenil. Este informe es el resultado de una profunda preocupación compartida por varias organizaciones de derechos humanos sobre las condiciones en las que se encuentran los niños detenidos y privados de libertad y las violaciones a sus derechos durante el encarcelamiento. Asimismo, en diversos países de la región se había identificado una tendencia evidente de proponer la disminución de la edad de responsabilidad penal y el aumento de las sanciones por conductas ilegales cometidas por niños. Estas situaciones fueron expuestas durante varias audiencias temáticas presentadas ante la CIDH por parte de las Coaliciones Nacionales por los Derechos de los Niños de varios países de la Región y también denunciadas por UNICEF. El análisis de estas condiciones se inició durante la preparación del Estudio de las Naciones Unidas sobre Violencia contra los Niños, asimismo se contienen reiterados llamados de atención a los Estados sobre estos mismos temas en las observaciones finales o recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas a varios Estados de esta Región. Por lo tanto, la colaboración con organismos de Naciones Unidas, así como el acceso a la información y los datos provistos por parte de las organizaciones de la sociedad civil a través de audiencias temáticas permitió a la RDN involucrarse y elaborar un informe temático sobre una cuestión que era motivo de gran preocupación en muchos Estados de las Américas.

El otorgamiento de las audiencias temáticas ante la CIDH para analizar este tema tuvo consecuencias por sí sólo en los países cuyas condiciones en relación a los derechos de los niños en conflicto con la ley penal eran analizadas, puesto que las organizaciones de la sociedad civil y la prensa difundieron la noticia y con ello abrieron la posibilidad del debate público en sus países. A nivel del Estado, el hecho de recibir la información sobre la solicitud de audiencia y tener que preparar su respuesta y participación en la misma fue una oportunidad para poder revisar los retos que el país y sus instituciones enfrentaban en ese tema.

Para el proceso de elaboración del informe temático la RDN diseñó un cuestionario que envió a los Estados y que fue ampliamente difundido entre las organizaciones de la sociedad civil con el fin de que todos los actores relevantes pudieran hacer llegar información a la RDN. Se llevaron a cabo también consultas con la participación de expertos. En consecuencia, el proceso de redacción de un informe que sigue la RDN es también una oportunidad muy valiosa para el análisis y la identificación tanto de los avances y buenas prácticas que puedan ser compartidas, como de las situaciones que suponen vulneraciones a los derechos de los niños.

Más aún, la percepción que se tuvo del informe temático de la RDN fue muy positiva, haciéndose un especial énfasis en la importancia de presentar el informe de la RDN a las autoridades de alto rango para poder catalizar reformas legales. En general, las recomendaciones de la CIDH tienden a contar con el peso político que puede estimular a los gobiernos a seguirlas.²² Más específicamente, los informes de la RDN, teniendo “la autoridad y el sello de la CIDH estampados en ellos,” pueden ser muy influyentes y tienen la capacidad de generar el debate público sobre cuestiones críticas y sobre la necesidad de mejorar la normativa, las políticas y las prácticas en materia de derechos del niño. La RDN ha llevado a cabo la presentación pública de este informe sobre la justicia juvenil en varios países de la región, priorizando aquellos en los cuales se identificó una especial preocupación en este tema. Estas presentaciones son muy útiles al aprovecharse el espacio para contar con la participación de autoridades y comentaristas expertos nacionales en el tema, y obtienen amplia cobertura mediática.

Hay que mencionar que previo al inicio del proceso de elaboración del informe temático por la RDN, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas había ya emitido una Observación General, la número 10, sobre “Los derechos del niño en la justicia de menores”. A pesar de que la Observación General señala los estándares de derechos humanos en este tema de forma general, los aportes del informe temático de la RDN aportan un nivel de investigación y análisis de la situación real en los diversos países de la Región e identifica normas, políticas y prácticas, que un Comentario General del Comité no puede lograr conseguir a ese nivel de detalle, por lo tanto, son ambos documentos importantes complementos el uno del otro.

22 Entrevista con el Comisionado Paulo Sergio Pinheiro, supra nota 8.

En relación a la capacidad de la RDN de dar mayor visibilidad a los derechos de los niños, UNICEF, por ejemplo, se ha pronunciado muy positivamente en relación a la posición de la RDN en contra del castigo corporal como una violación de los derechos humanos y de cómo la RDN ha contribuido a que este tema se haya ido incorporando en la agenda de los Estados, cuando hace relativamente poco tiempo estaba casi por completo ausente.²³ El Informe de la RDN sobre el castigo corporal ha sido extremadamente útil y ya está siendo utilizado por UNICEF y organizaciones no gubernamentales de la Región para avanzar en este tema.²⁴

b. Profundizando en los Estándares y en el Entendimiento de los Derechos de la Niñez en el Sistema Interamericano

La RDN ha contribuido al desarrollo de los estándares sobre los derechos de la niñez en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Asimismo, en su labor, sobre todo en torno a la preparación de informes temáticos, la RDN ha ayudado a la Comisión a comprender mejor las particularidades de los derechos de los niños. Por ejemplo, el Informe sobre el Castigo Corporal sirvió para profundizar acerca del análisis legal del niño como titular de todos los derechos humanos y los límites que de ello se derivan para la institución jurídica de la patria potestad y la determinación de las responsabilidades que de ello emanan para el Estado. Previo a la publicación de dicho informe, los derechos y responsabilidades parentales no se habían abordado directamente ante el Sistema Interamericano, por lo tanto el informe sobre castigo corporal fue una oportunidad para ello y por ello ha tenido consecuencias jurídicas más allá de la cuestión del castigo corporal. Este informe representa además una importante aportación al debate sobre la determinación del alcance de las obligaciones del Estado para asegurar la efectiva vigencia de los derechos de los niños; en el caso del caso del castigo corporal, en particular, el respeto del derecho de los niños a su integridad personal, a su dignidad, así como su derecho a no ser sujetos a ningún tipo de violencia. Además, estos esfuerzos ayudaron a definir el contenido del artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En todo momento la RDN se mostró accesible para recibir información y opiniones de los peticionarios que participaron en la audiencia. Una vez que el estudio fue publicado, UNICEF y Save the Children Suecia han ayudado a que la RDN lleve a cabo visitas a los países así como la participación en foros para la difusión de la información contenida en el informe temático.

Varios de los entrevistados han reconocido la mirada estratégica de la RDN y de su Relator en utilizar las diversas herramientas a disposición de la CIDH/RDN con el fin de promover el avance de los estándares en la efectiva protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En especial, la elaboración de Informes Temáticos. Durante el mandato como Relator de Paulo Sergio Pinheiro la Relatoría, en conjunción con la CIDH, ha realizado tres Informes: Informe sobre Castigo Corporal y los Derechos Humanos de las Niñas, Niños y Adolescentes; Informe sobre Justicia Juvenil y Derechos Humanos; y actualmente se encuentra en la fase de elaboración del Informe sobre la Situación de Niños, Niñas y Adolescentes que se encuentran en instituciones de Protección y Cuidado en las Américas.

Asimismo, y con el fin de facilitar el acceso y la comprensión de los desarrollos que se han dado hasta la actualidad en el marco del Sistema Interamericano en materia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la RDN realizó la segunda edición de una publicación, con las actualizaciones oportunas, sobre la jurisprudencia del Sistema Interamericano en materia de niñez la cual está disponible en la página web de la Relatoría.

23 Entrevista con Àngels Simon, Gerente Regional de Programas de la Oficina Regional para América y el Caribe de Save the Children Suecia, en relación a la decisión de las altas autoridades en Infancia que integran la Comisión Permanente NIÑ@SUR, conformada por los 10 países de la zona MERCOSUR, de asumir la erradicación del castigo físico y humillante como una prioridad en sus países.

24 Entrevista con Peter Newell, Director de la organización no gubernamental "Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children".

En tal sentido, en las actividades realizadas en cooperación con UNICEF, el BID, Save the Children y Luxemburgo, así como con otros apoyos puntuales, facilitó y contribuyó a promover estándares de protección de los derechos humanos en materia de niñez que se enmarcan en la visión y estrategia de los relatores de la RDN y la CIDH.

Hay coincidencia entre varios entrevistados, y entre el personal de la propia Relatoría y en la Comisión, que el Relator ha tenido el gran acierto de haber impulsado dentro de la RDN la utilización de este amplio abanico de herramientas a su disposición.

c. Desarrollando Relaciones Estratégicas con Actores Clave de los Derechos de la Niñez

Este estudio entiende que las relaciones y la coordinación con los actores claves en la promoción y protección de los derechos del niño es un aspecto muy positivo de la RDN y también un área que necesita ser mantenida y fortalecida en el futuro. Como ejemplo de esta vocación positiva, la RDN hizo varias visitas a los países, formó paneles de expertos y se comunicó con las organizaciones no gubernamentales para la elaboración de todos sus informes temáticos.

Hay un claro consenso en que la clave del éxito de la RDN es el desarrollo de contactos, redes, la creación de alianzas y la cooperación y trabajo de la RDN con las organizaciones no gubernamentales. Es alentador que todos aquellos involucrados con la RDN reconocen este factor y esperan poder seguir cultivando estas relaciones. El relator ha establecido la práctica de mantener teleconferencias periódicas con las Coaliciones Nacionales por los Derechos del Niño y la Red regional que les sirve de sombrilla (REDLAMYC)²⁵, con el fin de hacer seguimiento al contexto y a situaciones que sean de preocupación, buscando con ello tanto mantenerse informado, hacer seguimiento a situaciones previas, y detectar tendencias regresivas o preocupaciones que ameriten una intervención pronta con un carácter preventivo (como ha sido el ejemplo de alertar de programas estatales o propuestas de reformas normativas que presentaban dificultades desde el punto de vista de los derechos del niño).

Por ejemplo, durante la elaboración del Estudio de las Naciones Unidas sobre Violencia contra la Niñez, Paulo Sergio Pinheiro, en su carácter de Relator, fue capaz de establecer un diálogo con organizaciones y expertos de la sociedad civil en temas de la violencia contra los niños. Asimismo, durante las tres consultas que se celebraron en las Américas, logró establecer un contacto directo y un diálogo con las organizaciones de la sociedad civil, las autoridades estatales y los niños de la Región. El acercamiento a las organizaciones de la sociedad civil y la apertura de estos diálogos fue crucial para el fortalecimiento de la relación entre la RDN y las organizaciones no gubernamentales.

Particularmente alentador, como será explicado a lo largo de este estudio, es la fuerte relación que existe entre la RDN y varios organismos de las Naciones Unidas, tales como UNICEF y el Comité de los Derechos del Niño, y los distintos procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos que se ocupan de los derechos de los niños. La RDN ha llevado a cabo diversos proyectos en coordinación con ellos, incluyendo visitas conjuntas, y tanto la RDN como los otros órganos de control de derechos humanos aplican los estándares y consideran las recomendaciones que unos y otros han desarrollado, creando así importantes sinergias.

d. Fortaleciendo las Organizaciones de Derechos del Niño

La RDN también ha extendido información relevante sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y los derechos de la niñez a la red de organizaciones no gubernamentales de derechos del niño en las Américas. Las organizaciones no gubernamentales, en virtud de su

²⁵ Red Latinoamericana y Caribeña por la Defensa de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (REDLAMYC) que agrupa 22 Coaliciones Nacionales y más de 2.300 ONGs que trabajan en toda la región en la promoción y defensa de los derechos de los niños.

interacción con la RDN, han adquirido una nueva legitimidad. Lo anterior a su vez ha sido uno de los factores que han alentado a más personas y organizaciones a acercarse a la RDN, denunciar violaciones de los derechos de los niños o a participar en los diálogos con el Gobierno sobre estas cuestiones. Asimismo, al proporcionar información a la RDN, estas organizaciones dan a conocer las investigaciones y los hallazgos que estas organizaciones han llevado a cabo, ampliando así su difusión. Además, la necesidad de documentar adecuadamente los casos y situaciones, preparar declaraciones orales y por escrito e interactuar con organizaciones intergubernamentales y órganos de control de derechos humanos, como lo son la RDN y la CIDH, ha proporcionado oportunidades para el desarrollo y fortalecimiento de nuevas habilidades dentro de esas organizaciones.

e. Otros Impactos Positivos vinculados a la utilización estratégica de las diversas herramientas al alcance de la RDN

Algunas entrevistas también destacaron otros impactos positivos y concretos relacionados con las actividades y acciones llevadas a cabo por la RDN. En particular se puso énfasis en la utilización estratégica que Paulo Sergio Pinheiro ha hecho del abanico de diversas herramientas a disposición de la CIDH y la RDN. En particular se subrayó el hecho que el Relator ha utilizado las visitas a los países, ya fueran éstas “in loco” o bien promocionales, con el fin de identificar situaciones de especial preocupación y tomar acciones inmediatas, como por ejemplo proporcionar a las autoridades estatales recomendaciones, que contribuyeran a resolver una situación que afectaba los derechos de los niños. La utilización de la carta artículo 41 también ha tenido impactos muy positivos, ayudando a revertir situaciones preocupantes de forma ágil, y sin necesidad de tener que esperar a que accedieran al Sistema Interamericano a través de sus otros mecanismos, como las audiencias, medidas cautelares o casos. Lo cual, en definitiva, ha contribuido positivamente a dar una respuesta más ágil y eficiente a la protección de los derechos de los niños, en especial cuando estas intervenciones se han combinado con el posterior monitoreo de la situación detectada por parte de las organizaciones de la sociedad civil y defensores de derechos humanos, evitando que se repitan en el futuro o alertando sobre ello.

Ejemplos concretos de ello fueron facilitados por los entrevistados: por ejemplo, la visita a El Salvador para estudiar el fenómeno de las pandillas proporcionó una mayor visibilidad del tema y obligó a las autoridades locales a escuchar lo que la RDN tenía que decir al respecto.²⁶ Lo anterior ayudó a que se lograran resultados más rápidos que cualquier otra acción adoptada por la RDN.²⁷ La intervención de la Relatoría y la Comisión también ayudó a que se suspendieran las redadas llevadas a cabo por la policía para retirar de las calles a los niños en situación de calle en Paraguay (generalmente depositándolos en situación de privación de libertad).²⁸ Las cartas artículo 41 también han tenido impactos concretos e importantes en detener reformas legislativas que hubieran ido en contra de los estándares internacionales en derechos humanos y evitar así situaciones que posteriormente es más difícil revertir.

Por lo tanto, es evidente que la RDN ha logrado grandes avances en la promoción de los derechos de la niñez en las Américas. Muchos de los entrevistados no sólo fueron capaces de dar fe de los avances en general, sino también, como acabamos de señalar, de dar ejemplos concretos y específicos. Sin embargo, como en todos los casos, aún hay espacio para mejorar y, a través de la evaluación que hicimos de la RDN, pudimos identificar algunos ámbitos en los que la RDN podría lograr una mayor eficiencia incrementando así su impacto y fortaleciendo su papel en las Américas.

26 Respuestas de Georgina Villalta al cuestionario escrito, directora de la Coalición Nacional por los Derechos del Niño de El Salvador (La RIA). Respuestas de Rosa María Ortiz al cuestionario escrito, experta del Comité sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas y Vicepresidenta del mismo.

27 Respuestas de Heve Otero al cuestionario escrito, directora de la Coalición Nacional por los Derechos del Niño de Paraguay (CDIA).

28 Respuestas de Rosa María Ortiz al cuestionario escrito, supra nota 26.

2. Limitaciones del Impacto y la Eficacia de la RDN en la Defensa y Promoción de los Derechos de la Niñez

a. Modelos de Relatoría

Conforme a lo mencionado anteriormente, existen dos modelos diferentes de Relatorías. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión es la única Relatoría que no está a cargo de un Comisionado. Esta Relatoría tiene un personal a tiempo completo de 4 a 5 personas, así como un Relator independiente.²⁹ Consecuentemente, la Relatoría para la Libertad de Expresión tiene más personal y más capacidad para trabajar en el tema específico. No debería extrañarnos que muchos hayan identificado a esta Relatoría como aquella con quien les fue más fácil trabajar,³⁰ ya que ofrece más posibilidades para el seguimiento de cuestiones concretas.³¹

Por otro lado, este modelo fue criticado y hubo quien recomendó que la RDN no se configurara de acuerdo a este modelo.³² Tener un Comisionado como Relator puede ser útil para el trabajo y la credibilidad de la RDN, en especial en el sistema de casos particulares.³³ Y de otro lado, el separar las funciones de Comisionado y Relator puede no ser efectivo.³⁴ Una preocupación generada por el modelo de Relatoría Especial como la de la Libertad de Expresión, es su costo, ya que implica la necesidad de recaudar fondos específicos para poder pagar el sueldo del Relator Especial.

En este sentido, una recomendación ofrecida fue seguir el modelo de Naciones Unidas, que contempla la posibilidad de contar con expertos que no son Comisionados.³⁵ Según este modelo, el Relator no debe recibir un salario de tiempo completo ya que hay muchas personas que se mostrarían dispuestas y honradas de servir voluntariamente en estos cargos.³⁶ Esto permitiría la contratación de expertos que cuenten con un amplio conocimiento de los derechos de los niños y que podrían llevar a cabo, de manera independiente, un amplia gama de métodos para la defensa y promoción de los derechos de los niños tales como llevar a cabo misiones de investigación, proporcionar testimonio de experto o perito, ya sea legal o fáctico, para las peticiones individuales y medidas urgentes que se tramiten ante la Comisión, sin incurrir en los costos de pagar altos salarios.³⁷

Los diferentes modelos existentes en la Comisión han creado la sensación de que algunos temas merecen un Relator Especial de alto perfil y más recursos que otros. En ese sentido, la Comisión debería hacer públicas las razones de estas disparidades y tener un sistema más transparente de asignación de recursos para las distintas Relatorías. Un defensor de derechos humanos incluso comentó que la falta de Relatores permanentes ha ocasionado que el trabajo de la RDN y su credibilidad se vean afectados.³⁸

Otra limitación del modelo actual de las Relatorías es que algunos Comisionados no son tan activos como los otros, por lo que puede que el trabajo de alguna Relatoría en particular llegue a un punto muerto. Por consiguiente, los Relatores deberían participar activamente interviniendo en aquellos debates que se lleven a cabo en la región. La Comisión tienen más impacto cuando los Relatores son proactivos y no están a la espera de nuevos casos o solicitudes de audiencia; cuando los Relatores viajan a menudo a los países y se reúnen con los legisladores, funcionarios

29 *Id.* Entrevista a Darío Abdala, supra nota 12.

30 Entrevista a Andrea Pochak, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

31 Entrevista a Juan Carlos Gutiérrez, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.

32 Respuestas de Mary Beloff al cuestionario escrito, exconsultora de la Relatoría sobre los Derechos de la niñez, CIDH.

33 Entrevista con el Comisionado Paulo Sergio Pinheiro, supra nota 8.

34 Entrevista con Débora Benchoam, supra nota 7.

35 Respuestas de Thomas Antkowiak al cuestionario escrito, antiguo abogado sénior, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Entrevista con Mary Beloff, supra nota 32.

36 Entrevista con Mary Beloff, supra nota 32.

37 *Id.*

38 Entrevista a Andrea Pochak, supra nota 30.

gubernamentales y otros actores nacionales clave, y cuando el trabajo de la Comisión gana en publicidad, la probabilidad de su impacto aumenta. Si los Relatores no hacen su trabajo notorio, es difícil que ganen credibilidad y eficiencia. En particular, cuando los Relatores responden, reaccionan y se comprometen de forma sostenida en esfuerzos concertados con los actores de la sociedad civil y funcionarios gubernamentales comprometidos en lograr cambios positivos, es cuando la Comisión, en general, y las Relatorías, en particular, tienen más éxito.

b. Financiamiento

Uno de los principales desafíos que se le presentan a la RDN y a su capacidad para maximizar su impacto es la falta de financiamiento adecuado. Dado que la Comisión necesita recaudar fondos para las distintas Relatorías así como para sus otras funciones generales, puede parecer que algunos problemas sean más urgentes o atractivos a los donantes que otros, lo que significa que a menudo atraen un mayor apoyo económico. De acuerdo a la situación económica actual de la RDN y de las otras Relatorías, parece que, en la actualidad, tales temas incluyen los derechos de la mujer, los derechos de los pueblos indígenas, y la libertad de expresión.³⁹ Como hemos mencionado, la CIDH, en su conjunto, no tiene suficiente dinero para cumplir con todos los mandatos ordinarios y todas las tareas que la Asamblea General de la OEA le solicita y, por lo tanto, para poder funcionar durante todo el año, depende de donaciones de los gobiernos, de los estados miembros de la OEA, de Estados Europeos, y de donantes privados.⁴⁰ El hecho de que sólo el 50% del presupuesto de la CIDH sea respaldado por los Estados miembros es sorprendente y decepcionante.⁴¹ Sin embargo, la estructura de la CIDH requiere de la inversión de fondos regulares, por más limitados que sean, para poder mantener a las diversas Relatorías en funcionamiento.⁴² El Relator ha observado que la RDN está financiada casi exclusivamente por UNICEF y, en menor medida, por Save the Children Suecia, así como también ha obtenido financiamiento del BID y de Luxemburgo.⁴³ Mientras que la RDN carezca de recursos muchas de sus actividades no podrán ser desarrolladas plenamente e ideas nuevas y creativas deberán ser buscadas—tales como proyectos conjuntos con otras instituciones de las Naciones Unidas mejor financiadas—para poder compensar la escasez de fondos. Por ejemplo, Paulo Sergio Pinheiro tuvo que escoger hacer coincidir gran parte de su labor en la RDN con su mandato en Naciones Unidas durante la elaboración del Estudio de Violencia, ya que la CIDH no le proporcionó a la RDN el dinero necesario para poder desarrollar una agenda de trabajo. Al trabajar con las Naciones Unidas, la RDN fue capaz de participar en más actividades de promoción, de movilización social, y de posicionamiento de una agenda pública en infancia.

Algunas acciones iniciadas por la RDN no han podido tener la continuidad necesaria para ser efectivas y tener impactos debido a la falta de recursos. Por ejemplo, ningún informe fue publicado tras las visita de la RDN a El Salvador, Honduras y Guatemala, aunque parte de la información pudo ser utilizada para ayudar en la elaboración del Estudio de las Naciones Unidas sobre violencia. Sin embargo, como hemos visto, se lograron muchos otros logros concretos durante estas visitas. Debemos recordar que no todas las acciones llevadas a cabo por el Relator culminan en la elaboración de un informe. La capacidad para desarrollar informes y otras de las actividades de la RDN están vinculadas en buena medida a la disponibilidad de fondos y consultores que puedan apoyar a la carga de trabajo ya que el personal de la RDN, sólo, no puede cumplir esta función. Así, mientras que el personal asignado por la Secretaría de la CIDH a la RDN cumple con coordinar las actividades de la Relatoría y responder a los requerimientos del Relator/a, el efectivo desarrollo de estas actividades es realizado de forma conjunta con los consultores que eventualmente puedan ser contratados para apoyar a la RDN. Ello incluye actividades tales

39 Nombre omitido a petición del entrevistado, supra nota 13.

40 Entrevista telefónica con Katya Salazar, Directora Ejecutiva de la Fundación para el Debido Proceso Legal (13 de noviembre de 2009).

41 Entrevista con el Comisionado Paulo Sergio Pinheiro, supra nota 8.

42 Nombre omitido a petición del entrevistado, supra nota 13.

43 Entrevista con el Dr. Santiago Cantón, supra nota 6.

como, cartas artículo 41, medidas cautelares, reportes anuales sobre las actividades de la RDN en el Informe Anual de la CIDH, elaboración de Informes Temáticos, apoyo a la organización de visitas, así como actividades promocionales, entre otros.

En comparación con otras Relatorías, la RDN parece estar en desventaja tanto en recursos humanos como financieros. Por ejemplo, para muchos, una de las Relatorías más efectivas es la Relatoría de la Libertad de Expresión, que cuenta con los recursos financieros para tener un Relator Especial permanente de tiempo completo, al que se le proporciona uno de los salarios más altos de la Comisión así como con un cierto grado de autonomía de la Comisión. Por lo tanto, este Relator es capaz de buscar su propio financiamiento adicional y de dedicar todo su tiempo a la Relatoría, lo que hace a su Relatoría más especializada y eficiente.

Es cierto que, debido a la crisis económica actual, es más difícil conseguir fondos, por lo que puede que se necesite de una búsqueda mayor y un seguimiento más cercano de los donantes, o que el financiamiento tenga que ser reservado para aquellas acciones y actividades específicas que solamente pueden llevarse a cabo por la Comisión, como por ejemplo la tramitación de casos individuales, visitas a los países, o la asesoría técnica y cooperación con los Estados para aplicar las normas del Sistema Interamericano. Se nos ha comentado en las entrevistas que la obtención de fondos de donantes puede ser más exitosa si se presentan proyectos con productos concretos y determinados que si se realizara una solicitud extensa de apoyo a las actividades de la RDN en general. Sin embargo, como alguien dentro de la CIDH mencionó, adaptar parte del actuar de la RDN a las preferencias de los donantes puede ser en sí una preocupación y algo que deba evitarse.⁴⁴ Tener que enfocarse en productos que los donantes estén dispuestos a financiar en lugar de centrarse en el avance de la estrategia general definida por la CIDH y la RDN enturbia el panorama de posibilidades e impide que la RDN pueda enfocarse coordinadamente con el resto de actores relevantes en las mismas prioridades. Como resultado, algunas personas sienten que la Relatoría se beneficiaría de tener una visión más clara, más completa, de la pluralidad de problemas que enfrentan los derechos de los niños en lugar del enfoque estrecho, tendiente a proyectos específicos con el que actualmente se cuenta (este aspecto se desarrollará más adelante en el apartado 4).⁴⁵ Tener una agenda clara y bien definida podría ayudar a minimizar la posibilidad de que los donantes puedan influir en la RDN, incluso comprometiendo hasta cierto punto su independencia. Del mismo modo es importante concienciar a los donantes, y en especial a los Estados de la OEA, de la importancia de apoyar la RDN con recursos suficientes para poder desarrollar con eficacia las funciones que le han sido atribuidas y poder cumplir con su agenda de trabajo. Muchos entrevistados indicaron que, con el fin de recaudar fondos, la RDN debería abordar cuestiones que despierten el interés de una amplia gama de defensores de los derechos de los niños y no sólo de un grupo específico, lo cual puede ayudar a que los Estados y donantes centren su mirada en la RDN al sentirse en la posición de tener que dar respuesta a este amplio grupo de defensores de los derechos de los niños. Ello nos lleva, de nuevo, al importante rol que juegan las organizaciones de derechos del niño en el fortalecimiento de la RDN, y en este caso concreto, en el apoyo a la difusión de la agenda de la RDN y haciendo incidencia para que sus respectivos Estados doten a la RDN de los recursos necesarios para poder llevarla a cabo.

Una de las consecuencias de esta frágil situación financiera es que las Relatorías están compitiendo entre sí por los escasos fondos de los donantes, cuando en realidad deberían de estar financiadas de forma adecuada por los Estados miembros.⁴⁶ En algunos casos, la RDN también está compitiendo por los mismos fondos que las organizaciones no gubernamentales.⁴⁷ En consecuencia, debido a los apuros económicos actuales, las actividades de promoción se han visto limitadas. Por ejemplo, no hay fondos suficientes para divulgar plenamente el Informe sobre Castigos Corporal o para crear un CD informativo en tres de los cuatro idiomas oficiales de la OEA que la RDN, en un principio, esperaba poder distribuir.⁴⁸ A pesar de que hay un equipo

44 Nombre omitido a petición del entrevistado, *supra* nota 13. Entrevista con Àngels Simon *supra* nota 23.

45 Entrevista con Débora Benchoam, *supra* nota 7.

46 Entrevista telefónica con María Claudia Pulido, personal de la CIDH.

47 Entrevista con Mary Beloff, *supra* nota 32.

48 Entrevista con Débora Benchoam, *supra* nota 7.

de recaudación de fondos en los sectores administrativos y financieros de la Comisión, se nos informó que, hasta la fecha, los fondos necesarios no han podido ser recaudados.⁴⁹

El tema del financiamiento es crucial para que la RDN pueda cumplir plenamente con su mandato. Sin embargo, las limitaciones estructurales de carácter financiero de la Comisión, en su conjunto, hacen que sea difícil para la RDN obtener un financiamiento adecuado. Lo mejor para ayudar a la RDN a abordar la cuestión de financiamiento sería una revisión de la situación financiera de la Comisión en su totalidad.

c. Recursos Humanos

La falta de recursos económicos limita el trabajo de la Comisión y pone presión adicional sobre su personal. Como un abogado de alto rango de la CIDH declaró con franqueza, “todos tenemos de dos a tres sombreros puestos (...) lo que realmente es una pena, pero es una realidad que tenemos que enfrentar.” Y continuó diciendo que sin fondos externos, “tenemos que trabajar con la gente que tenemos ‘en casa’”. Sin embargo, al igual que los Comisionados cumplen con diversos papeles, los abogados internos asignados a la RDN también mantienen otras posiciones en la CIDH. Las Relatorías cuentan con un alto funcionario de la Secretaría Ejecutiva designado para establecer puntos de continuidad y coordinación, y, en general, por lo menos un miembro del personal se especializa en su área temática. A pesar de que idealmente cada Relatoría debiera contar con uno o dos abogados a tiempo completo, sólo hay dos docenas de abogados para toda la CIDH.⁵⁰ Dichos abogados tienen que procesar miles de peticiones, preparar visitas *in situ*, escribir estudios temáticos de los países, llevar a cabo algunas actividades de promoción y apoyara las distintas Relatorías, entre otras responsabilidades. Los dos consultores temporales destinados al Comisionado Paulo Sergio Pinheiro simplemente no eran suficientes.⁵¹

Aunque por lo general se destinan grandes elogios a la calidad de la investigación de la RDN, algunos defensores señalaron la necesidad de un personal de investigación sólido de tiempo completo que tuviera además “experiencia en comunicaciones y en medios, debido a que maximizar la difusión y el mensaje de los informes es potenciar el impacto [de la RDN].”⁵² Otra consecuencia de la falta de recursos humanos es que la Comisión y la RDN tienden a depender más y más de consultores, becarios y pasantes. Esta situación crea problemas en términos de continuidad y estabilidad y no proporciona a la RDN con el personal con el nivel de antigüedad, conocimientos y experiencia necesarios para manejar los temas delicados en el momento adecuado, ni para interactuar eficazmente con funcionarios de alto nivel. Además, mientras que los pasantes pueden ayudar con algunas de las necesidades de la RDN, la RDN, en la actualidad, no cuenta tampoco con ningún tipo de pasantes asignados a la misma. De hecho, es rara la vez en la que se asignan pasantes a una Relatoría específica.⁵³ Aunque un defensor dijo que el sistema actual de la CIDH ha llegado a su límite en cuanto a su capacidad de maximizar el uso de los pasantes, la falta de pasantes de la RDN la priva de algo de apoyo que sería muy bienvenido. Las pasantías son una gran manera de formar a profesionales expertos en el Sistema Interamericano.⁵⁴ Las pasantías actuales dentro de la CIDH (no en las Relatorías) ayudan con el gran número de casos que hay que atender (en la actualidad hay alrededor de 200, todos en diferentes etapas de revisión).⁵⁵ Dado que no ha sido creado un sistema de pasantías para la RDN, este podría ser un aspecto que la RDN podría promover.

49 Entrevista telefónica con María Claudia Pulido, supra nota 46.

50 Entrevista con el Comisionado Paulo Sergio Pinheiro, supra nota 8.

51 Entrevista telefónica con Begoña Arellano, Oficial de Protección de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de UNICEF en Panamá.

52 Entrevista telefónica con Peter Newell, supra nota 24.

53 Nombre omitido a petición del entrevistado, supra nota 13.

54 Nombre omitido a petición del entrevistado, supra nota 13. Entrevista con el Dr. Santiago Cantón, supra nota 6.

55 Entrevista a Débora Benchoam, supra nota 7.

La falta de personal suficiente hace que la creación de redes y la promoción coordinada sean más difíciles. Sin un representante permanente en la oficina principal de la CIDH, tal como lo tiene la Relatoría sobre la Libertad de Expresión, la RDN no tienen marcos administrativos suficientemente confiables para llevar a cabo proyectos que requieran comunicación sincronizada o la gestión de múltiples objetos de investigación.⁵⁶

d. Perfil de la RDN

Para muchos, a pesar de todos los impactos positivos que se han mencionado, la RDN no es todavía muy bien conocida en las Américas debido a su bajo perfil y al limitado alcance de sus proyectos. Este problema es aún más pronunciado en algunas zonas de las Américas. En los países angloparlantes, como los EE.UU., Canadá y la zona del Caribe, la RDN no es muy conocida—ni siquiera entre los estudiosos del derecho que se supone que son expertos en los derechos de los niños. Es importante destacar que este problema aplica a toda la Comisión en su conjunto y no sólo a la RDN. Hubo quienes argumentaron que no hay suficiente información accesible sobre la RDN.⁵⁷ La falta de comunicados de prensa y cobertura de las actividades de la RDN hacen difícil que la gente sepa lo suficiente acerca de la labor de la RDN.⁵⁸ Los recursos del derecho internacional parecen distantes y exclusivamente orientados a los abogados y escritos de forma muy legal. Muchos coincidieron en que es necesario que haya el desarrollo de una estrategia para dar a conocer a la Comisión, la RDN y a sus mecanismos de funcionamiento.⁵⁹ Hay que señalar que estas opiniones fueron recogidas con anterioridad al fortalecimiento de la oficina de prensa de la CIDH, la cual, en el tiempo que lleva funcionando ha reportado periódicamente sobre las actividades de la CIDH y sus Relatorías. El principal instrumento utilizado por esta oficina de prensa es la distribución de noticias por email a una lista de suscriptores, lo cual a pesar de reconocérsele su gran importancia y valor en el desarrollo de una estrategia comunicacional en la CIDH, no debe ser el único recurso, y debe acompañarse de otras estrategias. La retransmisión por la web de las audiencias temáticas, constituye también un importante desarrollo tanto a efectos de difusión de las actividades de la CIDH, consolidación de su perfil y apuesta por una mayor transparencia y acceso de la ciudadanía a la información.

Al subir su perfil, la RDN puede aumentar su impacto. Por otra parte, el cumplimiento de las decisiones y recomendaciones de la Comisión depende, en gran medida, de su amplia difusión y de la cobertura de prensa pues la sociedad y la opinión pública juegan un rol clave en la promoción de cambios normativos, políticos y socio-culturales más respetuosos con los derechos humanos.

En ese sentido, recibimos un número amplio y diverso de sugerencias de parte de las personas que participaron en este Estudio sobre cómo podría generarse un perfil más alto. En primer lugar la RDN podría beneficiarse de su colaboración con los medios de comunicación. A menudo, las cuestiones que se hacen atractivas a los medios de comunicación no sólo gozan de amplio reconocimiento, sino también consiguen mayor apoyo del público. La defensa de los derechos de los niños es percibida como una causa convincente, por tanto un uso adecuado de los recursos mediáticos puede ser un instrumento muy útil para hacer este asunto aún más relevante, y, como consecuencia, más respaldado.

En este tema hay, también, que explorar y profundizar las sinergias con las organizaciones de la sociedad civil puesto que ellas disponen de contactos con medios de comunicación locales y nacionales, y pueden contribuir en la difusión de las actividades de la RDN, incluso con estrategias que van más allá de lo que la RDN sola pudiera conseguir por no tener las capacidades logísticas que la organización de determinadas acciones a nivel de país implican.

⁵⁶ Entrevista a Andrea Pochak, supra nota 30. Entrevista a Luis Pedernera, Director de la Coalición Nacional de los Derechos del Niño de Uruguay, Comité de los Derechos del Niño de Uruguay.

⁵⁷ Entrevista a Juan Carlos Gutiérrez, supra nota 31.

⁵⁸ *Id.*

⁵⁹ Respuestas de Andrea Iglesias al cuestionario escrito, Directora de la Red de Chile, Coalición Nacional de los Derechos de la Niñez. Respuestas de Jorge Freyre al cuestionario escrito, Red Latinoamericana y Caribeña para la Defensa de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (REDLAMCY). Entrevista con Mary Beloff, supra nota 32.

Otra sugerencia para aumentar la visibilidad de la RDN fue el hacer más prominente el papel de los casos individuales sobre los derechos de la niñez que han de ser decididos por la Corte Interamericana. Una defensora de derechos humanos observó que la RDN “con frecuencia [añade] un componente sobre los niños a sus actividades o casos—por ejemplo, al contribuir a un informe temático sobre una cuestión más amplia con una sección sobre cómo el problema afecta a los niños”, o llevar a cabo una investigación en algún país sobre los “niños en conflicto con la ley penal.” Sin embargo, ella sostiene que este trabajo está relacionado, en gran parte, con un sub-grupo (la niñez) dentro de un tema más general. En cambio, ella sostiene que hay ciertos “temas autónomos sobre los niños”, los cuales la Relatoría debería tomarlos como propios, y esto reforzaría su identidad como un órgano autónomo de la Comisión. Otros entrevistados opinaron que la percepción sobre el limitado perfil de la RDN puede ser debido a su constreñido enfoque en sólo ciertos asuntos que no reflejan las prioridades de muchas organizaciones.

Para otros, el perfil de la RDN podría elevarse si la RDN se ocupara de temas que son supuestamente complejos y delicados (por ejemplo, niños en conflictos armados, la violencia en pandillas y crimen organizado, etc.). Por ejemplo, creen que el castigo corporal no es un tema atractivo, aunque haya otras personas entrevistadas que no estén de acuerdo con esta afirmación. A pesar de estos puntos de vista tan contradictorios, hay consenso en que la Relatoría carece todavía de una alta visibilidad y que existe una necesidad de entablar un diálogo más amplio y sustantivo con las organizaciones de la sociedad civil y los Estados a fin de definir una agenda que refleje un consenso regional o las prioridades de los derechos de los niños.

e. Agenda de la RDN

Hubo un claro consenso sobre la necesidad de que la RDN comunique una visión clara de sus prioridades y su agenda.⁶⁰ Muchos argumentaron que la RDN no logra resultados más específicos debido a la dificultad que existe para determinar los temas que la Relatoría estaría dispuesta a emprender. Ésta fue también una queja acerca de la CIDH en general. Si los Estados miembros y las organizaciones de la sociedad civil conocieran los temas que interesan a la CIDH, tendrían la oportunidad de reunir los mejores casos y las situaciones relevantes para desarrollar estos asuntos y áreas. Esto aumentaría la coordinación entre todos los Estados miembros y las organizaciones de la sociedad civil y permitiría que las iniciativas de la Relatoría tuvieran un mayor impacto.⁶¹

Como se señaló anteriormente, la necesidad de financiamiento es crucial para el éxito de la RDN. La agenda de la RDN podría servir como un mecanismo útil para ayudar a recaudar fondos para la RDN. Como algunos de los actores sostuvieron, la falta de fondos propios de la RDN y la necesidad de recaudar llevan aparejados potenciales inconvenientes tales como la posibilidad de que los donantes influyan en la determinación de la agenda. En opinión de algunos entrevistados, la agenda de la RDN no puede ser definida de forma realista si no existen fondos propios adecuados para financiarla, llevando ello aparejado serias limitaciones a la capacidad de planificación a mediano y largo plazo, e incluso a que pudiera percibirse una pérdida de autonomía de la CIDH y de la RDN en la medida que tengan que ir adaptándose a la agenda de los donantes para conseguir recursos que le permitan operar.⁶² Sin embargo, otros actores declararon que si la RDN tuviera una visión clara, esta amenaza se eliminaría.⁶³ Reconocemos la necesidad de que la RDN se ocupe de temas que afecten a varios países y sean atractivos para diversas organizaciones no gubernamentales de derechos de los niños. Al asumir estas tareas, la RDN atendería temas que cuentan con el apoyo de varios Estados miembros y de las organizaciones no gubernamentales.

60 Entrevista a Darío Abdala, supra nota 12. Respuesta de Jorge Freyre al cuestionario escrito, supra nota 59.

61 Entrevista a Darío Abdala, supra nota 12. Entrevista a Heve Otero, supra nota 27.

62 Entrevista a Àngels Simon, supra nota 23.

63 Entrevista a Darío Abdala, supra nota 12.

Muchos entrevistados opinaron que al hacer esto la RDN tendría la capacidad de aumentar sus fondos actuales con el fin de satisfacer todas las necesidades de las que actualmente no se puede ocupar.⁶⁴

Además, muchos han señalado que, en el pasado, la RDN no había incluido suficientemente a los Estados miembros de la OEA ni a las organizaciones de la sociedad civil en la creación y conformación de su agenda. La necesidad de obtener la opinión de los Estados miembros y las organizaciones no gubernamentales con respecto a qué temas sobre los derechos de los niños son los más críticos en sus países es fundamental.⁶⁵ De esta manera, la RDN sería capaz de obtener apoyo mediante la participación de los distintos Estados miembros e incrementaría la visión de legitimidad que se tenga sobre su agenda.

No obstante, sí han habido desarrollos positivos e interesantes. En los últimos dos años, Paulo Sergio Pinheiro ha iniciado la práctica de teleconferencias periódicas con las coaliciones nacionales por los derechos de la niñez y la red regional REDLAMYC para identificar las áreas de preocupación. Este diálogo ha ayudado a la RDN a obtener una mejor comprensión y entendimiento de la situación y las preocupaciones existentes en los distintos países de la Región, y esta información puede asimismo contribuir a la formación de una nueva agenda. Paulo Sergio Pinheiro también aprovechó las visitas que se realizaron a diferentes países para iniciar este tipo de diálogo con los Estados. Asimismo, Paulo Sergio Pinheiro ha puesto un especial énfasis en establecer relaciones permanentes de coordinación con el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas y la Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para el tema de la Violencia contra los Niños. Por lo tanto, el esfuerzo para aprovechar las aportaciones de estos diversos actores ya se están llevando a cabo, pero debe ser establecido como una práctica institucional de la RDN para ayudar a fortalecer su agenda y a la RDN en su totalidad.

Muchas propuestas se hicieron en este sentido. Fue sugerido que la RDN debería llevar a cabo una visita anual a los Estados miembros. O bien aprovechar reuniones sub-regionales, como pueden ser las reuniones periódicas de la Comisión Permanente NIÑ@SUR, integrada por las altas autoridades en materia de infancia de los 10 países miembros y asociados del MEROCSUR. También se sugirió que durante las visitas a los países, la agenda de la RDN debería ser puesta a disposición del gobierno y debería de llevarse a cabo una reunión con el ministro de relaciones exteriores para así llamar la atención sobre la visita y darle importancia.⁶⁶ Durante estas visitas, la RDN tendría la oportunidad de discutir los asuntos relevantes que fuesen pertinentes para ese país. Al término de todas las visitas a los diversos países, la RDN podría decidir qué temas serían los más relevantes durante ese período. Es evidente que para que esto funcione adecuadamente es crucial la cooperación y la interacción con los Estados miembros y con las organizaciones de la sociedad civil. Las organizaciones no gubernamentales y organizaciones de derechos humanos deben participar en la creación de la agenda.⁶⁷ Es necesario que exista una sistematización de las peticiones presentadas en las audiencias ante la RDN así como de los casos y las medidas cautelares como una manera de elaborar una agenda que tome en consideración a los usuarios y a los peticionarios. Todo esto sería un cambio en relación a la situación actual en la que el Relator es completamente responsable de la creación y elaboración de la agenda.⁶⁸

64 Respuestas de Thomas Antkowiak al cuestionario escrito, (1 de noviembre de 2010). Entrevista con Darío Abdala, supra nota 12.

65 Entrevista a Andrea Pochak, supra nota 30.

66 Entrevista a Roberta Cecchetti, Ex-Director de la Oficina de Incidencia de Save the Children, Ginebra, actual Gerente de Incidencia y Comunicaciones de la Iniciativa Global de Protección de la Niñez de Save the Children. Coordinadora Ejecutiva del NGO Group for the CRC.

67 Entrevista con Peter Newell, supra nota 24.

68 Entrevista al Comisionado Paulo Sergio Pinheiro, supra nota 8.

f. Mecanismos de Seguimiento y de Interactuación

Numerosos activistas de la sociedad civil sostuvieron que los proyectos que la RDN llevó a cabo poseían el potencial para tener un gran impacto en varios países. Sin embargo, los mecanismos de seguimiento existentes dentro de la RDN no cumplieron con su objetivo de sacar el máximo provecho de los trabajos y las investigaciones realizadas. A pesar de ello, como se explicó anteriormente, la RDN recientemente ha hecho esfuerzos para involucrar a los distintos países y organizaciones no gubernamentales en el seguimiento de los informes de la Relatoría, pero aún queda trabajo por hacer a fin de que estos esfuerzos se vuelvan más sistemáticos. De todas formas, tal y como se ha mencionado previamente, el principal problema es la falta de recursos necesarios para dar este adecuado seguimiento.

Aún cuando los informes se presentan en los países por la RDN, dichas presentaciones deben hacerse de forma participativa para asegurar que se adecúen a las necesidades de los actores relevantes. Algunos entrevistados indicaron que los procesos de consulta para la elaboración de los informes de la RDN deberían fortalecer la oportunidad para que se dé una participación amplia y sustantiva tanto de autoridades y funcionarios públicos, organizaciones de la sociedad civil, expertos etc. y que la metodología permita tanto el relevamiento de la información como también permita empezar a sentar las bases para que esa temática pueda seguir siendo trabajada por los actores a nivel nacional, promoviendo así la apertura de espacios de diálogo sobre esa temática en concreto.⁶⁹ Varios de los entrevistados destacaron la importante interacción que se desarrolló entre el Relator y las coaliciones nacionales, cosa que no había existido antes.

Por otra parte, en relación con el Informe sobre el Castigo Corporal, los actores manifestaron estar satisfechos con el contenido del estudio, pero que la difusión del mismo ha quedado más limitada por la falta tanto de recursos como de un seguimiento estratégico en cuanto a su distribución y difusión. En relación a ello, también se reconoce que es imposible que se le pida a la RDN todo ello, y que la RDN debe contar necesariamente con el apoyo activo de los actores de la sociedad civil para ello, aunando esfuerzos y coordinando acciones y estrategias.⁷⁰ También se subraya que el principal escollo de la falta de un seguimiento estratégico es la falta de los recursos y financiamiento dentro de la RDN. Es importante que se proporcionen los recursos necesarios para la promoción, visitas de seguimiento y la publicación de los informes de la RDN. La RDN también debería hacer uso de las nuevas tecnologías y mostrar sus informes en su página web, elaborar un boletín electrónico con la información relevante y compilar una lista de direcciones de correos electrónicos para facilitar la distribución masiva de esta información así como de los informes, y que incluya una síntesis amigable y de fácil digestión por el público en general. La unidad de prensa de la Comisión ha estado trabajando para lograr este objetivo, ofreciendo transmisiones en vivo de las audiencias y haciéndolas disponibles para su descarga desde el sitio web de la OEA. De la misma manera, se deben incluir hipervínculos en el sitio web de la RDN que dirijan a los usuarios a las audiencias relevantes que se lleven a cabo ante ella.

La RDN necesita trabajar estratégicamente con actores relevantes para aumentar su impacto. Las organizaciones no gubernamentales, las coaliciones y redes nacionales y regionales, tales como la Red Latinoamericana y Caribeña para la Defensa de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (REDLAMYC), juegan un papel importante en la difusión de los informes y demás actividades que realiza la RDN a través de sus contactos, sitios web, reuniones, y sus interacciones con las autoridades de sus países respectivos. Además, el papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos es fundamental para apoyar las decisiones tomadas por el Sistema Interamericano. Es esencial que la RDN se asocie con estos agentes, especialmente con las organizaciones de la sociedad civil que son capaces de trabajar directamente en el nivel estatal y local. Asimismo, la RDN debe aprovechar a las universidades y las clínicas que estén dispuestas a distribuir su información o a ponerse en contacto con diversas organizaciones a los fines de avanzar en la protección de los derechos de los niños.

69 Entrevista a Darío Abdala, supra nota 12.

70 Entrevista a Stephanie Brewer, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Ciudad de México.

Muchos de los entrevistados sugirieron que se organicen reuniones anuales con las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de derechos humanos como una forma de dar seguimiento a los diferentes asuntos en los que la RDN está, o estaba, trabajando y para identificar las situaciones y tendencias emergentes.⁷¹ También fue sugerido que se invite a los Estados a reuniones regionales para evaluar qué decisiones y recomendaciones del Sistema Interamericano se han cumplido, cuáles no, y las que fueron cumplidas cómo se llevó a cabo esta implementación. Esto representaría una buena oportunidad para aprender de los ejemplos de diferentes países al mismo tiempo que le daría la oportunidad a la RDN de determinar si es que se han cumplido estas resoluciones o no.⁷² La RDN también podría aprovechar la existencia de organizaciones multilaterales tales como la Comisión Permanente NIÑ@SUR en el marco del MERCOSUR, CARICOM (en el Caribe) y el SICA (en Centro América), para asistir a sus reuniones con el objetivo de responder a sus preguntas e informarse sobre los asuntos que atañen a la niñez a los cuales los Estados deben hacer frente.⁷³

Por otra parte, las visitas tendrían un efecto más duradero y un mayor impacto si se utilizaran como un medio para cambiar políticas públicas.⁷⁴ En particular, en cuanto a la realización de las visitas a los países, se nos señaló que sería oportuno que estas fueran estratégicamente diseñadas y que el propósito de las mismas fuera explicado claramente a todos los actores a fin de no crear expectativas que no puedan cumplirse, lo cual podría terminar afectando la credibilidad de la RDN. El uso de los recursos limitados debe de llevarse a cabo estratégicamente. Los informes también tendrían un mayor impacto si se aplicaran a casos y se litigaran ante tribunales.⁷⁵

g. Participación de la Niñez

Otra cuestión clave discutida por muchos fue la necesidad de dar más participación a los niños en el trabajo de la RDN.⁷⁶ La inclusión de niños en los proyectos de la RDN ayudaría a los gobiernos a reconocerlos como actores clave en la práctica de los derechos de los niños en sus países.⁷⁷ También permitiría que los niños se familiaricen con el Sistema Interamericano y con sus derechos, siendo el conocimiento de sus derechos uno de los mecanismos más efectivos de protección.⁷⁸ Las reuniones con los niños, cuando se llevan a cabo de una manera organizada y en torno a un tema determinado, pueden lograr exponer cuestiones que han sido pasadas por alto y rectificar creencias erróneas y, en segundo lugar, le dan un aspecto mucho más amigable y atractivo para la sociedad y los medios de comunicación.⁷⁹

Paulo Sergio Pinheiro ya ha celebrado dos reuniones en Lima para escuchar las preocupaciones de los niños directamente—una con representantes de los niños de varios países de América Latina y otra sólo con niños del Perú. El Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas ha efectuado importantes esfuerzos para integrar la participación de los niños en sus procedimientos. En la actualidad, un grupo de organizaciones no gubernamentales está elaborando una guía destinada al Comité de los Derechos del Niño cuyas recomendaciones y conclusiones pueden ser útiles cuando la RDN consulte a los niños como parte de sus funciones.

71 Entrevista a Isabel Recupero, Ex-funcionaria de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Respuestas de Rosa María Ortiz al cuestionario escrito, supra nota 26. Entrevista a Peter Newell, supra note 24.

72 Respuestas de Rosa María Ortiz al cuestionario escrito, supra nota 26.

73 *Id.* Entrevista a Àngels Simon, supra nota 23.

74 Respuestas de Javier Palummo al cuestionario escrito, Asesor de la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez, CIDH, Director de la Clínica de Derechos Humanos de la Infancia y Adolescencia del Observatorio del Sistema Judicial.

75 Entrevista a Débora Benchoam, supra nota 7.

76 Respuestas de Heve Otero al cuestionario escrito, supra nota 27. Respuestas de Jorge Freyre al cuestionario escrito, supra nota 59. Respuestas de Rosa María Ortiz al cuestionario escrito, supra nota 26. Entrevista Àngels Simon, supra nota 23. Entrevista a Roberta Cecchetti supra nota 66. Entrevista a Stephanie Brewer nota supra 70.

77 Respuestas de Rosa María Ortiz al cuestionario escrito, supra nota 26

78 *Id.* Respuestas de Andrea Iglesias al cuestionario escrito, supra nota 59.

79 Respuestas de Stephanie Brewer al cuestionario escrito, supra nota 70.

Asimismo, la Observación General No. 12 del Comité de los Derechos del Niño debe tenerse en cuenta ya que establece que los niños deben tener garantizado el derecho a participar en todos los asuntos que los afecten.

h. Cuestiones de Accesibilidad

Numerosos entrevistados hicieron hincapié en varias dificultades de accesibilidad que tiene la RDN. Estos incluyen dificultades tales como la limitada actualización del sitio web, la falta de una persona precisa a quien contactar, y el hecho de que no exista una manera fácil de establecer contacto con el Relator, aunque en relación a éste último aspecto se identificó una muy buena práctica que lleva a cabo la Red de Coaliciones REDLAMYC y que habría que alentar (ésta se detalla más adelante). Adicionalmente, la información de contacto y los roles del personal no son explícitos, lo que desalienta los posibles intentos de algunos defensores para contactar a la RDN. El proporcionar información pertinente respecto de la RDN en su sitio web tales como ejemplos concretos de las acciones llevadas a cabo por la RDN, los informes, visitas, y decisiones recientes de la Corte Interamericana en relación a los derechos de los niños, puede animar a diferentes actores a contactar a la RDN. El sitio web debe ser revisado periódicamente para que cubra las necesidades de sus usuarios.

También han surgido, desde el punto de vista de los entrevistados, comentarios específicos sobre la falta general de accesibilidad a la CIDH y por ende también a la RDN y el impacto que esto tiene. Por ejemplo, un defensor de los derechos humanos comentó que las Relatorías no son accesibles para los abogados y organizaciones no gubernamentales promedio, ello debido a los conocimientos especializados que se requieren. Adicionalmente, afirmó que estos actores desconocen cómo utilizar el mecanismo Interamericano y, por lo tanto, no pueden utilizarlo como herramienta de forma estratégica.⁸⁰ El entrenamiento de los actores relevantes sobre el uso estratégico del Sistema Interamericano de promoción y protección de los derechos de los niños debe ser alentado, por lo que las organizaciones no gubernamentales expertas, las universidades, y los colegios de abogados deberían considerar su enseñanza y aprendizaje como una prioridad. La misma persona indicó que debe haber un contacto más estable y continuo con la Relatoría, con el fin de mejorar su accesibilidad y eficacia.⁸¹ En este sentido, la RDN podría llevar a cabo una encuesta para buscar formas de mejorar la información y el acceso a la Relatoría.

Las Coaliciones Nacionales y la red regional que las agrupa (REDLAMYC) desarrollaron un método para establecer una comunicación estructurada con Paulo Sergio Pinheiro y con la RDN. Según este método, las coaliciones mantienen teleconferencias periódicas con el Relator en donde le exponen tanto las cuestiones que sean de interés común para los distintos países como aquellas que sólo afectan a un país. Con anterioridad a la teleconferencia REDLAMYC prepara un borrador de agenda de los temas para tratar con el Relator y es mandado a la RDN. Ello requiere una coordinación previa por parte de las Coaliciones para poder organizar los contenidos, preparar la documentación relevante e incluso preparar propuestas de acción a ser sometidas a consideración del Relator. A las eventuales acciones acordadas se les da seguimiento en la posterior teleconferencia; si es necesario se siguen los contactos y se intercambia información por email. En algunas de estas teleconferencias y comunicaciones han participado también expertas del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, UNICEF y la Representante Especial sobre el tema de Violencia contra los niños. Este sistema ha ayudado a fortalecer el vínculo de la RDN con organizaciones de la sociedad civil y ha creado una vía organizada de comunicación que no abrume y exceda las capacidades de la RDN y que incluya a un mayor número de organizaciones. Dicha práctica debe ser institucionalizada para asegurar una continuidad de esta buena relación que vaya más allá del actual Relator.

⁸⁰ Entrevista a Juan Carlos Gutiérrez, supra nota 31.

⁸¹ *Id.* Ver entrevista telefónica a Mary Beloff, supra nota 32.

i. Coordinación

Un número importante de personas creen que la RDN debería considerar establecer y fortalecer relaciones de colaboración con otros actores clave. La razón principal de esto es que permitiría a la RDN amplificar la voz de los derechos de la niñez, tener un mayor impacto, suplir parte del déficit de financiamiento gracias a capitalizar en acciones sinérgicas con otros y, eventualmente incluso, obtener más financiamiento, lo cual es necesario para poder llevar a cabo las actividades de la RDN. La siguiente discusión hace hincapié en la necesidad de la RDN de coordinar y crear una relación más fuerte con los organismos de las Naciones Unidas, la CIDH, el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN) y otros organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, Institutos Nacionales de Derechos Humanos (INDH u Ombudsman), Universidades y Clínicas.

• Con la CIDH

Muchos entrevistados sugirieron que la RDN desarrolle vínculos más estrechos con otras relatorías de la CIDH, ya que hay mucho que ganar mediante la creación de conexiones con otras entidades que se encuentran en situaciones similares, tales como la Relatoría sobre los Derechos de la Mujer y la Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. La RDN no sólo se beneficiaría de intercambiar buenas prácticas y experiencias con otras Relatorías, sino también puede ser que éstas estén teniendo los mismos desafíos. Al trabajar con otras Relatorías se pueden crear enfoques más integrales sobre los diversos asuntos. También se da más a conocer la función de la RDN cuando se combina el actuar de dos o más Relatores. De acuerdo a las respuestas de muchos de los entrevistados, a éstos les gustaría ver relaciones más sólidas entre las diversas Relatorías, lo cual sería beneficioso en términos de crear fuertes relaciones de colaboración dentro de la CIDH. Mediante el intercambio de conocimientos, se puede obtener un enfoque más integral sobre los problemas que afronta la niñez (como lo son, por ejemplo, los derechos de las niñas o la situación de los niños y niñas en contextos particulares en determinados países) y puede también aumentar la conciencia sobre los derechos de los niños al reunir la voz de dos o más Comisionados.⁸² Esto puede no haber sido efectivamente viable hasta ahora debido a la falta de personal y sobre todo debido a la sobrecarga de trabajo tanto de la RDN como de la Comisión.

• Con el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes y otras Organizaciones Multilaterales

Otro punto sugerido, ha sido que la RDN fortalezca sus vínculos con el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN), uno de los organismos especializados de la Organización de Estados Americanos (OEA) creado por en el Cuarto Congreso Panamericano del Niño de 1924 y establecido en 1927. Dicho Instituto se centra en la promoción de políticas públicas para los niños y adolescentes, la asistencia técnica a los Estados, así como en la creación de conciencia sobre los problemas que afectan a los niños en las Américas.

Muchos han recomendado que el reforzar la relación de la RDN con esta organización puede permitir a la RDN estar mejor informada y hacer un mejor uso de los recursos relacionados con los derechos de la niñez en las Américas. Hay tres áreas principales en donde los esfuerzos combinados de estos dos actores serían beneficiosos. En primer lugar, en la difusión de información sobre los contenidos y alcance de los derechos de los niños y las correspondientes responsabilidades de los Estados. En segundo lugar, el IIN puede ayudar a informar a todos los Estados miembros y altos funcionarios sobre las decisiones y recomendaciones de la RDN y la Comisión. Los expertos del IIN podrían, así, ofrecer apoyo técnico a los Estados para una correcta comprensión de los contenidos de estas decisiones de la CIDH y la RDN y podrían ayudar a implementar los cambios que fueran necesarios en las políticas públicas

⁸² Entrevista a Jomary Ortega (6 de noviembre de 2009). Entrevista a Diya Nijowne, (2 de noviembre de 2009), consultora de la RDN/CIDH.

y prácticas institucionales, desarrollando modelos normativos, identificando buenas prácticas, intercambiando conocimientos, etc. que puedan ser de utilidad a los Estados en el cumplimiento de sus responsabilidades, así como apoyarles en el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación que le permitan al propio Estado poder ir midiendo el nivel de implementación y cumplimiento de sus propias normas y políticas en materia de derechos del niño. Por último, sería benéfico para la RDN, cuando se presenten problemas durante las reuniones del IIN relacionados con violaciones a los derechos de la niñez y que sean motivo de preocupación por parte de los Estados, que esta información sea compartida con la RDN. La RDN podría visitar los países, mantener reuniones con actores claves, proporcionar información y formular recomendaciones.

También se ha recomendado llevar una cooperación similar con organismos de cooperación multilaterales, como el MERCOSUR, que cuenta con una Comisión Permanente integrada por las altas autoridades de niñez de los Estados miembros y asociados del MERCOSUR denominado NIÑ@SUR, que se centra en la promoción de los derechos de la niñez a través de la cooperación interestatal, en especial en relación a fenómenos transnacionales y a temáticas de preocupación compartida en todos los países de la región. El mismo tipo de relación que se propone con el IIN se podría realizar con estas organizaciones multilaterales. NIÑ@SUR ya ha mostrado interés en el fortalecimiento de sus relaciones con diversos órganos de control de derechos humanos del Sistema Universal y del Sistema Interamericano, incluida la Comisión y la RDN.⁸³ Lo anterior podría ayudar en el establecimiento de una agenda sobre los asuntos de los derechos de la niñez en la región, en el establecimiento de compromisos de colaboración, en la divulgación de información y con el apoyo económico que permita a la RDN cumplir su función. Un enfoque multilateral ofrece una vía más coherente y eficaz para la discusión de temas que preocupen a varios Estados. Foros de este tipo facilitan contactos que, de otro modo, la RDN podría tener dificultades para establecer y proporciona una oportunidad única para aumentar la conciencia de los Estados sobre las preocupaciones de la RDN. Por último, algunas cuestiones espinosas son más fácilmente abordables en un marco multilateral, y las resoluciones resultantes pueden sentar una base sólida para el trabajo de la RDN.

• **Con los Organismos de las Naciones Unidas**

Ha sido también sugerido por los entrevistados que la RDN debería seguir realizando los importantes y muy valiosos esfuerzos de cooperación que ya viene llevando a cabo con organismos de las Naciones Unidas. En concreto, se han señalado el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, los relatores especiales de las Naciones Unidas, y UNICEF.⁸⁴ Esta relación permitiría que los derechos de los niños en las Américas tengan una mayor voz en el escenario mundial. Ya se han realizado importantes coordinaciones entre estas instituciones, órganos y procedimientos y la RDN. A lo largo de este estudio, se hicieron varias referencias a las iniciativas llevadas a cabo conjuntamente por la RDN y UNICEF, así como por la RDN y el Comité de los Derechos del Niño y la Representante Especial sobre el tema de Violencia contra los niños. Algunos de los ejemplos exitosos de esta colaboración son; la visita conjunta de la RDN, el Comité y la Representante Especial sobre el tema de Violencia contra los niños a Brasil para apoyar la aprobación de un proyecto de ley presentado por el propio Presidente para prohibir el castigo corporal; los pronunciamientos conjuntos que han hecho en relación a las tendencias en ciertos países de la región de rebajar la edad de responsabilidad penal; y, el primer Evento Sub-regional de seguimiento al cumplimiento de las Recomendaciones del Estudio de Naciones Unidas sobre la Violencia contra los niños (el primer Evento tuvo lugar para la región de Sur América en abril de 2011 en Asunción, Paraguay. El Evento para la región de Centro América tendrá lugar en diciembre de 2011 en la República Dominicana. El Evento para el Caribe se prevé tenga lugar en el primer cuatrimestre de 2012).

83 Un ejemplo de ello es la reciente solicitud de Opinión Consultiva presentada ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por parte de los Estados de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay sobre la temática de los Niños Migrantes. MERCOSUR cuenta con el recién creado Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, con el cual la RDN y la CIDH podrían establecer relaciones de cooperación técnica.

84 Entrevista a Michael Camilleri. Entrevista a Stephanie Brewer, supra nota 70.

También se ha identificado un continuo enriquecimiento mutuo entre las normas y los estándares universales y regionales. Por ejemplo, la RDN y la Comisión citaron, en su informe temático, la Observación General del Comité de los Derechos del Niño sobre la cuestión de los castigos corporales. El Comité de los Derechos del Niño, en sus observaciones finales, hace un seguimiento sobre si los países están integrando las recomendaciones del Estudio de Naciones Unidas sobre Violencia y las decisiones de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos y las recomendaciones de la Comisión.

Los autores de este estudio apoyamos este enfoque de colaboración, pero quisiéramos hacer una distinción fundamental entre la recomendación que aquí hacemos de trabajar en estrecha colaboración con los organismos de las Naciones Unidas, y los peligros de subsumir la agenda de la RDN a las de los mandatos de las Naciones Unidas. La RDN deben esforzarse por construir relaciones sólidas con organismos de las Naciones Unidas, ya que esto puede constituir la base de una mayor colaboración, a través del cual, la RDN podría tener el impacto buscado de preservar los derechos de los niños en las Américas. Sin embargo, la RDN debe asegurarse de que este tipo de colaboración aporte sinergias mutuas. Debido a que en algunos sectores la RDN no es tan conocida como UNICEF o los otros organismos de las Naciones Unidas, su trabajo podría pasar más inadvertido. La RDN debería establecer relaciones de colaboración con las Naciones Unidas cuando la agenda de trabajo de la RDN coincida con los proyectos de las Naciones Unidas. También debería asegurarse de que el nombre de la RDN no se diluya en el transcurso de su colaboración, ya que está colaborando con una organización de mucho peso y de gran tamaño.

• **Con Organizaciones No Gubernamentales y la Sociedad Civil**

Los entrevistados se han manifestado consistentemente de acuerdo en que la RDN se beneficiaría sustancialmente del fortalecimiento de su relación con las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil. El desarrollo de relaciones fuertes con la sociedad civil mejora en gran medida la labor de la RDN, ya que aumenta la eficacia de la organización en su totalidad.⁸⁵ Para ello es necesario fortalecer a estas organizaciones de la sociedad civil. Si las organizaciones de la sociedad civil no se acercan, por falta de capacidades, a la RDN, se vuelve difícil para la RDN cumplir con su mandato. El fortalecimiento de la sociedad civil permitiría a la RDN estar más en sintonía con las realidades de los países, y de la Región, y le sería así más fácil atender de manera oportuna y adecuada a los asuntos más apremiantes. El rol de las organizaciones de la sociedad civil es clave para la RDN al menos en tres aspectos: acceso a la información sobre los contextos locales y nacionales y su evolución; la difusión amplia de las recomendaciones de la RDN a nivel local y nacional; y el monitoreo del cumplimiento de las mismas, alertando de posibles situaciones preocupantes. Además, al acercarse a grupos de la sociedad civil que están interesados en las mismas cuestiones temáticas que le conciernen a la RDN, se forma una alianza, la cual puede conducir a una relación simbiótica que mejore la efectividad de la RDN.⁸⁶

Sin embargo, de forma inversa, también reconocemos que la falta de personal y de recursos de la RDN hacen que sea difícil acercarse a las organizaciones de la sociedad civil. Como se dijo anteriormente, sería conveniente que la RDN proporcionase información en su sitio web para fomentar la participación de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil. Además, al trabajar directamente con las organizaciones no gubernamentales, la RDN tendría mayor acceso a una cobertura mediática extensa y a un mayor número de actores y funcionarios institucionales. En lo relativo a las organizaciones de la sociedad civil, y siguiendo los esfuerzos de Paulo Sergio Pinheiro, colaborar con las Coaliciones Nacionales sobre los derechos de la niñez y continuar con el método de las teleconferencias, es indispensable para la RDN.

85 Entrevista a Peter Newell, supra nota 24. Entrevista a Mary Beloff, supra nota 32. Entrevista a Begoña Arellano (11 de noviembre de 2009), supra nota 51.

86 Entrevista a Michael Camilleri, supra nota 84.

- **Con Instituciones Nacionales de Derechos Humanos**

Dado que las Instituciones Nacionales Independientes de Derechos Humanos se encuentran presentes en casi todos los países de la región, se debe establecer una relación simbiótica entre ellas y la RDN. Hay diversas e importantes diferencias en términos de los mandatos, la independencia, la autonomía, la capacidad, el financiamiento, y la dotación de personal que tienen las diversas Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Por lo tanto, la RDN tiene que ser consciente de esas diferencias y trabajar estrechamente con aquellas instituciones que podrían tener mayores similitudes en sus mandatos y accionar al de la Comisión.

Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos cuentan con un mandato amplio, tal que podría incluir el dar seguimiento de las situaciones de derechos humanos/derechos del niño, la prestación de asistencia jurídica a las víctimas, el asesoramiento técnico al Estado sobre el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos, la cooperación con organismos internacionales, el promover la conciencia sobre los derechos humanos y el proporcionar información sobre diferentes temas. Muchas de estas instituciones también proporcionan capacitación a funcionarios y autoridades sobre el contenido y alcance de los instrumentos internacionales y de las decisiones de los órganos de control (como la CIDH)

La RDN podría favorecerse de colaborar con estas instituciones y de los vínculos cercanos que tienen con las situaciones y funcionarios en los distintos países. Si la RDN pudiera coordinarse con las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en los países de su interés podría compensar en cierta forma y hasta un cierto punto la falta de recursos y de personal que la RDN pudiera tener.

- **Con Universidades, Centros de Investigación de Derechos Humanos y Clínicas Jurídicas**

Las universidades pueden ayudar en la difusión de conocimientos sobre el Sistema Interamericano y la función de la RDN, así como de las decisiones previas e informes del Sistema Interamericano en lo referente a los niños. Las clínicas jurídicas también pueden proporcionar asesoría jurídica especializada en casos y asuntos específicos. Los centros de investigación pueden llevar a cabo la investigación, compilar datos y evidencias y proporcionar análisis jurídico que podrían representar insumos para la RDN en la construcción de su agenda o en la elaboración de sus informes temáticos.

Las clínicas pueden ayudar a identificar problemas que pueden ser estratégicos para el litigio, llevar a cabo estudios especializados sobre el nivel de aplicación de las resoluciones emitidas por la Corte Interamericana y las recomendaciones formuladas por la Comisión, ayudar en las campañas de promoción y fomentar la labor de la RDN, entre muchas otras iniciativas.

Para que la RDN y la Comisión en general, puedan tener una alianza productiva con las universidades, centros de investigación y clínicas en general, debe considerar el calendario académico y el ritmo de estas instituciones. Entre otras cosas, para poder contar con su apoyo, la RDN y la CIDH deben tener un calendario y un proceso de planificación bien establecidos. Por ejemplo, si la RDN quiere que las clínicas respondan a un cuestionario distribuido por la Relatoría para la elaboración de algún estudio, no puede otorgar solamente un mes para que se reciban estas respuestas ni distribuir el cuestionario al final del semestre.

j. Casos Individuales

Hay un consenso en que la RDN debería utilizar sus recursos tan limitados en aquellos ámbitos en los que se encuentra en una posición única para desempeñar un papel eficaz en la promoción y defensa de los derechos de los niños. En este sentido, se requiere que la RDN defina estratégicamente su postura hacia diferentes asuntos mediante el uso de aquellas herramientas que sólo están a disposición de la Comisión y no de otras instituciones, o donde la RDN puede aportar un valor agregado. Algunos defensores siguen sosteniendo que la publicación

de informes es la forma más eficaz en que la RDN pueden utilizar sus escasos recursos. Las organizaciones no gubernamentales pueden utilizar estos informes y recomendaciones como una herramienta para promover cambios en la agenda de derechos humanos de los gobiernos así como en la normativa, políticas públicas y prácticas institucionales.⁸⁷ Los informes temáticos también pueden ayudar en el establecimiento de estándares, el esclarecimiento del contenido de los derechos humanos, la identificación de aquellas prácticas institucionales que no son compatibles con el derecho internacional de los derechos humanos, y, en última instancia, en avanzar en la efectiva promoción y la protección de los derechos de la niñez. Los informes temáticos pueden dar respuesta a determinadas cuestiones identificadas por diversos actores, que, a menudo, pueden perderse en la lógica de los casos.

Por el otro lado, hay quienes creen que las universidades podrían llevar a cabo tales estudios académicos, liberando así a la RDN para coordinar campañas de promoción.⁸⁸ Si bien es cierto que las universidades podrían llevar a cabo tanto estas investigaciones como el análisis de la información, algunos de los actores argumentaron que la capacidad que tiene la RDN de realizar visitas y de reunirse con las autoridades de los Estados y con organizaciones de la sociedad civil—a fin de obtener conocimiento de primera mano sobre las condiciones de los derechos de la niñez—le da un peso y una legitimidad institucional que no puede ser replicada por las universidades. Muchos resaltaron las diferencias entre los estudios académicos y aquellos de la RDN/CIDH, como lo son el hecho de que persiguen objetivos y propósitos diferentes, siguen metodologías distintas y que se dirigen a diferentes audiencias. Otros actores sostuvieron que el impacto de los informes temáticos se alcanza gracias al esfuerzo conjunto de distintos actores mediante el uso de diferentes estrategias. En la actualidad, debido a la escasez de personal y recursos, es difícil para la RDN el distribuir oportunamente sus informes temáticos. La creación de foros para el diálogo con los Estados, en donde se puedan establecer planes de implementación de las recomendaciones formuladas por la RDN y hacer seguimiento al cumplimiento de los Estados, parece ser una necesidad. Asimismo, la cooperación de las organizaciones de la sociedad civil le será de gran utilidad a la RDN para poder colaborar con los medios de comunicación locales y nacionales, así como para su estrategia de distribución de estos informes.

Hay quienes creen que la RDN debería enfocarse más en la tramitación de casos.⁸⁹ Si bien el sistema de las Naciones Unidas es más promocional, la CIDH tiene un carácter más jurídico, lo cual debería llevar a la concentración de la RDN en la tramitación de peticiones individuales. Importantes cambios regionales pueden resultar de un sólo caso. Adicionalmente, muchos actores han señalado que la capacidad de centrarse en un enfoque más jurídico depende de que hayan mayores recursos y de la creación de capacidades en el seno de la RDN.⁹⁰ El impacto de los casos requiere de la confluencia de muchos factores, tales como la capacidad de las organizaciones nacionales y regionales para identificar aquellos casos paradigmáticos y estratégicos, dar seguimiento a las resoluciones, proveer atención a las víctimas y hacer que las decisiones de la Comisión y la Corte sean ampliamente conocidas en el país. La falta de una mayor preeminencia del abordaje casuístico, en especial de casos paradigmáticos, en la RDN, puede ser explicada, en parte, por la inexistencia de un esfuerzo coordinado por parte de las organizaciones de derechos de la niñez para seguir por esta ruta.

Es importante señalar también que el enfoque basado en casos individuales no es más que una de las herramientas que están a disposición de la RDN y, como tal, debe utilizarse como parte de una estrategia integral para promover los derechos de los niños. Este enfoque basado en casos individuales debe ser un medio y no un fin en sí mismo.

87 Entrevista telefónica a María Claudia Pulido, supra nota 46.

88 Entrevista telefónica a Mary Beloff, supra nota 32.

89 Entrevista a Elizabeth Abi-Mershed, Secretaria Ejecutiva Adjunta de la CIDH (5 de noviembre de 2009). Mary Beloff, supra nota 32.

90 Entrevista a Elizabeth Abe-Mershed, supra nota 89. Entrevista a Lisa Myers (10 de noviembre de 2009) Entrevista a Débora Benchoam, (5 de noviembre de 2009), nota supra 32. Entrevista a Isabel Recupero (19 de noviembre 2009).

Más aún, parece que la lentitud de los procedimientos ante la Comisión perpetúa el problema de la accesibilidad. Algunos entrevistados propusieron la creación de una “vía rápida” para los casos de derechos del niño.⁹¹ Aquellas personas entrevistadas afirmaron que el sistema es de poca ayuda para los niños si es que se requieren años para que su caso sea iniciado, y los niños se convierten en adultos sin haber tenido resultados concretos.⁹² Por lo tanto, muchos pueden desistir de sus esfuerzos de acceder al sistema desde un principio. En este sentido, la Comisión debe tener en cuenta en que situaciones los casos de derechos de los niños requieren el desarrollo de mecanismos especiales para asegurar el trato oportuno del caso, la participación adecuada de los niños y la correcta aplicación de las medidas positivas que exige el artículo 19 de la Convención. Las medidas cautelares podrían ser utilizadas con mayor flexibilidad en el caso de los niños, precisamente por sus circunstancias especiales así como por lo establecido en el artículo 19 de la Convención Americana. Las medidas cautelares deben tener en cuenta la situación particular del niño y, de acuerdo con el artículo 19, requieren de garantías adicionales por parte del Estado para proteger a los niños. Se debe entender que las necesidades de los niños son distintas a las de los adultos puesto que son más vulnerables. El Estado debe adoptar medidas especiales de tutela para proteger a los niños, adicionalmente a la protección de la integridad física que debe a todo individuo.

91 Respuestas de Nora Pulido al cuestionario escrito, directora de la Coalición de Derechos del Niño de Argentina, (El Colectivo). Respuestas de Jorge Freyre al cuestionario escrito, supra nota 59. Entrevista a Luis Pedernera, supra nota 56.

92 Respuestas de Jorge Freyre al cuestionario escrito, supra nota 59.

CAPÍTULO IV RECOMENDACIONES



Basándonos en los logros, los problemas y los retos que hemos señalado, así como en las valiosas aportaciones de todos nuestros entrevistados, hemos recopilado y elaborado las siguientes recomendaciones que la RDN podría considerar implementar con el fin de fortalecer su eficacia y su potencial.

1. Crear una agenda con una visión clara

- a. La agenda debería ser amplia en cuanto a su cobertura, y no centrarse en misiones enfocadas en proyectos específicos.
- b. La agenda debería incluir una lista de prioridades de la RDN, que también pueda servir como guía y para dirigir el trabajo y los esfuerzos de la sociedad civil y de los Estados en toda la Región.
- c. La preparación de la agenda debe tomar en cuenta las aportaciones de los Estados miembros, de otros Relatores, del plenario de la Comisión, de las organizaciones no gubernamentales, de la sociedad civil, de las universidades y de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.
- d. Una agenda pública de la RDN presentada y discutida con una amplia variedad de actores claves disminuiría las posibles duplicidades en su labor con otros organismos, y aumentaría la coordinación y la comunicación, optimizando de ese modo los recursos disponibles.

2. Aumentar la cobertura mediática de la RDN

- a. Emitir más comunicados de prensa para dar a conocer las actividades y problemas actuales en los que la RDN se está enfocando.
- b. Participar en programas de comunicación menos explorados, tales como documentales y entrevistas en vivo, para promover las actividades de la RDN.
- c. Utilizar los medios de comunicación como una vertiente para poder llegar a diferentes organizaciones y dar más a conocer a la RDN.

3. Hacer más accesible la RDN

- a. Mejorar su sitio web para hacerlo más navegable y con actualizaciones periódicas. Incluir la información de contacto de las personas que trabajan dentro de la RDN así como la mejor manera de comunicarse con ellas.
- b. Hacer los informes de la RDN más amigables a los usuarios y redactarlos en un lenguaje menos técnico que sea más comprensible para el público en general, o al menos, que los informes también incluyan un Resumen Ejecutivo que le sea más digerible a los usuarios.
- c. Procurar que más información esté disponible de una manera más oportuna, incluyendo, pero no limitándose a, un calendario de eventos actuales, futuros y pasados (con enlaces a la documentación pertinente), las resoluciones del Sistema Interamericano, las visitas, las medidas cautelares, y los informes.

4. Planear visitas estratégicas a los países

- a. Coordinarse con las Coaliciones Nacionales de derechos del niño para no solamente apoyarse en su importante labor de monitoreo de las recomendaciones a nivel local y nacional, sino que también le permitan a la RDN un acercamiento directo y de primera mano a las cuestiones que le son prioritarias a los defensores locales. Asimismo, tomar nota de los modelos de promoción de derechos más exitosos del continente, y, de acuerdo a ellos, incorporarlos en sus recomendaciones a otros países. Coordinar así mismo con los Estados con el fin de tomar conocimiento de su opinión en relación a los retos que enfrenta la infancia en sus países y el nivel de implementación de las recomendaciones de la RDN/CIDH.
- b. Asegurarse de que estas visitas sean proactivas y, al mismo tiempo, tengan un carácter alentador. Pero que también sirvan para identificar las acciones o las políticas de los gobiernos que sean contrarias a los derechos de los niños. Las visitas deben servir al propósito de apoyar y fomentar las buenas prácticas al mismo tiempo que señalen los abusos y violaciones a los derechos de los niños buscando su corrección.
- c. Realizar un análisis con las Coaliciones Nacionales y las autoridades estatales sobre la agenda de la RDN para comprobar que la mayoría de las cuestiones pertinentes se estén abordando y corroborar si es que las recomendaciones se están llevando a cabo o no.
- d. Durante estas visitas, la RDN debe coordinarse con los relatores de los respectivos países a fin de incluir en su agenda reuniones de trabajo sobre los casos de derechos de los niños que se encuentren pendientes ante la Comisión.
- e. Incluir reuniones con las autoridades competentes para fomentar y proporcionar cooperación técnica que facilite la aplicación de las resoluciones de la Comisión y la Corte respecto a los derechos de los niños.
- f. Informar y coordinar las visitas con las oficinas de UNICEF, así como con el IIN y otros organismos multilaterales, el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas y otros Relatores Especiales de Naciones Unidas. Las coordinaciones previas a la visita deberían tener como finalidad la identificación de aspectos relevantes de contexto, tanto en términos de avances como problemáticas existentes, que ayuden a preparar mejor la visita y proporcionen suficiente información relevante y actualizada. Se deberían tomar en especial consideración las Recomendaciones realizadas por otros órganos de control de Derechos Humanos al país, con el fin de contribuir a la visión integral de la protección internacional de los Derechos de los Niños.
- g. Desarrollar una estrategia de campaña de prensa para antes, durante y después de cada visita a los países.

5. Incrementar la tramitación de los casos de derechos de los niños dentro de la CIDH y de la Corte Interamericana.

- a. La RDN puede abordar temas difíciles a través de casos individuales, lo que puede generar mayores avances en la promoción y protección de los derechos de los niños que otras medidas no-vinculantes.
- b. Al dar prioridad a la resolución de varios casos emblemáticos sobre derechos de los niños, la RDN podría contribuir al fortalecimiento de la jurisprudencia referente a los derechos del niño en el Sistema Interamericano.
- c. La RDN debe crear un diálogo con las organizaciones no gubernamentales y las clínicas jurídicas que puedan ayudar en la identificación, argumentación, presentación y defensa legal de algunos de los casos emblemáticos.
- d. La RDN tiene una posición única para incorporar la perspectiva de los niños en la jurisprudencia de manera similar a la forma en la que la Relatoría sobre los Derechos de la Mujer está contribuyendo a la creación de una perspectiva de género, o aquella en que la Relatoría Indígena ha desarrollado un esquema de litigio enfocado en las poblaciones originarias.
- e. La RDN debe dar prioridad a tener presencia en todos los casos que versen sobre los derechos de la niñez ante la Comisión. Esto ayudará a fortalecer el perfil de la RDN.

6. Coordinar de forma eficiente los mandatos de la RDN con aquellos del IIN y de UNICEF.

- a. Mantener reuniones periódicas que permitan el intercambio fluido de información relevante. En este sentido, el IIN y UNICEF están en una posición privilegiada para acercarle a la RDN información actualizada que le dé elementos a la RDN para intervenir a través de las diversas herramientas a su alcance (por ej. visitas, informes temáticos, recomendaciones, carta Art. 41, etc.), en función de la situación identificada, y ya sea ésta a nivel de un país o a nivel regional. Esta identificación pronta de situaciones que van en detrimento de los derechos de los niños, tiene efectos preventivos al promover acciones inmediatas y evitar deterioros que posteriormente son más difíciles de revertir.
- b. Las acciones de difusión sobre los contenidos y alcances de los derechos de los niños y las respectivas responsabilidades de los Estados, así como sobre las decisiones y recomendaciones de la RDN y otros órganos de derechos humanos, además del apoyo técnico a los Estados para ayudar a implementar los cambios que fueran necesarios, y que son llevados a cabo por el IIN y UNICEF, como organismos técnicos especializados, son claves para hacer un mejor uso de los recursos, coordinar esfuerzos y reforzar los mandatos institucionales de cada uno de ellos. Ello tomando en consideración el distinto mandato que tienen otorgado estos organismos técnicos respecto de la RDN.
- c. La RDN junto con el IIN y UNICEF deberían establecer un marco de relacionamiento estratégico, basado en el diferencial de sus respectivos mandatos, que permita mayores sinergias y reduzca duplicidades.
- d. Aspectos relativos a la prevención, deben ser analizados con especial cuidado para evitar duplicidades. Mientras que el IIN y UNICEF están mejor posicionados para ofrecer apoyo técnico, capacitaciones, gestión y transmisión de conocimientos y difusión de buenas prácticas y modelos exitosos, la RDN está en una posición única para desarrollar estándares en aquellos sectores donde sea necesario con el fin de ayudar a los Estados a cumplir del mejor modo con sus responsabilidades (ej. Informes Temáticos), o bien ofreciendo recomendaciones concretas que se deriven de la observación directa de la realidad, con posterioridad a una visita. Para ello recomendamos que se establezca un marco de coordinación más preciso entre la RDN y estos organismos especializados.

7. Fortalecer los mecanismos de relación entre el Sistema Universal y el Sistema Interamericano de protección de los derechos de los niños.

- a. Mantener reuniones periódicas (recomendable una vez por año), así como comunicación fluida, entre la RDN y el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (en especial los expertos del Comité responsables por los países de esta Región), así como con otros Relatores del Sistema ONU con mandato en niñez, con el fin de compartir información sobre sus actuales prioridades y planes de trabajo, en búsqueda de identificar sinergias y complementariedades.
- b. Establecer mecanismos de intercambio de información ágiles y directos, especialmente de aquella información que amerite acciones e intervenciones inmediatas con el fin de revertir situaciones preocupantes (ej. alertar sobre el avance de una propuesta legislativa en el Parlamento contraria a los derechos de los niños). Coordinar este tipo de acciones e intervenciones en el marco de los mecanismos y herramientas al alcance de los mandatos de los diversos órganos, con especial énfasis en los llamados de atención, cartas y visitas llevados a cabo conjuntamente.
- c. Los mecanismos y las herramientas a disposición de los órganos del Sistema Universal y del Sistema Interamericano son diversos, en función de los alcances de sus respectivos mandatos, y existen aspectos muy importantes de complementariedad que ameritan un diálogo estratégico que busque reforzar este aspecto. Ello reforzará la capacidad y la eficacia de la protección internacional de los derechos de los niños, y evitará duplicidades.

8. Establecer un enlace permanente entre la RDN y las organizaciones no gubernamentales nacionales de base.

- a. Esto podría lograrse fácilmente con las Coaliciones Nacionales por los derechos de los niños que ya existen en la mayoría de los países.
- b. Un enlace o punto focal en la Coalición ayudaría a la RDN a obtener información acerca de las cuestiones más urgentes en los distintos países y facilitar la colaboración con organizaciones no gubernamentales sobre la forma de abordar estas cuestiones. También alentaría y ayudaría a las organizaciones no gubernamentales en su labor de incidencia y de monitoreo para asegurar que las recomendaciones se estén implementando. Por último, podría ser una vía a través de la cual se compartan e integren modelos exitosos de derechos de los niños de toda la región.
- c. Junto con un procedimiento de comunicación formal, dicho enlace podría hacer la transmisión y difusión de información más manejable y rápida.
- d. Algunas de las actividades concretas que la RDN podría realizar con el fin de facilitar su comunicación y coordinación con las organizaciones de la sociedad civil, y que sólo requieren un mínimo de recursos, son las siguientes:
 - Convocar a una reunión con las organizaciones no gubernamentales especializadas en infancia durante cada período de sesiones, similar a la que la Secretaria Ejecutiva tiene con los defensores de los derechos humanos.
 - Participar en más actividades de carácter regional que tengan una fuerte presencia de la sociedad civil.
 - Establecer una lista actualizada de correos electrónicos para informar periódicamente acerca del trabajo de la RDN y de la Comisión en general.
 - Mantener la práctica de llevar a cabo teleconferencias periódicas con las Coaliciones Nacionales y con REDLAMYC.
 - Celebrar una reunión anual con los representantes de las organizaciones de los niños.

9. Aumentar la comunicación entre las diferentes Relatorías para contribuir con los esfuerzos de colaboración.

- a. Los relatores deberían trabajar juntos de manera más cercana, especialmente en cuestiones que se intersecten, ya que compartiendo conocimientos, estableciendo un diálogo al interior de la CIDH y desarrollando conjuntamente buenas prácticas se puede ayudar a ampliar la visibilidad de los asuntos relativos a los derechos de los niños. En resumen, cada Relatoría debe realizar su trabajo específico pero de un modo que permita una más estrecha coordinación entre ellas.
- b. La RDN debe buscar activamente una perspectiva de los derechos de la niñez que facilite la participación de los defensores de los derechos de los niños en todas las actividades de la Comisión. Por ejemplo, si alguna de las otras Relatorías, o la Comisión, van a enviar un cuestionario a las organizaciones de la sociedad civil o los gobiernos, la RDN deberá darle difusión entre las instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales especializadas en infancia y animarlas a responder.

10. Crear un diálogo inter-regional entre los países angloparlantes y los países hispanoparlantes.

- a. Hay mucho que ganar de una mayor comunicación entre todos los países de las Américas ya que todos podrían beneficiarse de aprender cuáles han sido los mecanismos más eficaces y las mejores prácticas para enfrentar aquellos problemas de los derechos de los niños que les son similares.

11. Contratar a un funcionario permanente de alto rango, dedicado a tiempo completo y en exclusiva a la RDN.

- a. De acuerdo a las opiniones de los encuestados, la falta de financiamiento y recursos han impedido que la RDN alcance todo su potencial. Este círculo vicioso puede romperse mediante la contratación de un funcionario permanente de alto rango que cuente con todas las cualidades necesarias para esta función y que se enfoque únicamente en los esfuerzos de la RDN y a apoyar al Relator/a en sus funciones. Esta persona tendría un papel clave en el desarrollo de la RDN ya que ella, o él, tendría las cualidades necesarias, el tiempo, y la concentración para identificar las lagunas que afectan a la eficacia de la RDN y podría llevar a cabo las acciones necesarias para reforzarla.
- b. La contratación de este personal clave no implicaría una gran inversión si consideramos sus rendimientos. Dada su situación actual, la RDN tiene un personal muy limitado cuya atención se divide entre diversos proyectos. La mayoría está de acuerdo en que los derechos de la niñez es un tema apremiante que merece una especial atención. El emplear al personal adecuado, que tendría la ventaja de contar con el tiempo para centrarse exclusivamente en cuestiones de la RDN, sería el punto de origen para la mejora de muchos de los esfuerzos de la RDN y, además, le ayudaría a la RDN a realizar sus actividades de promoción y defensa de los derechos de los niños en mejores términos.

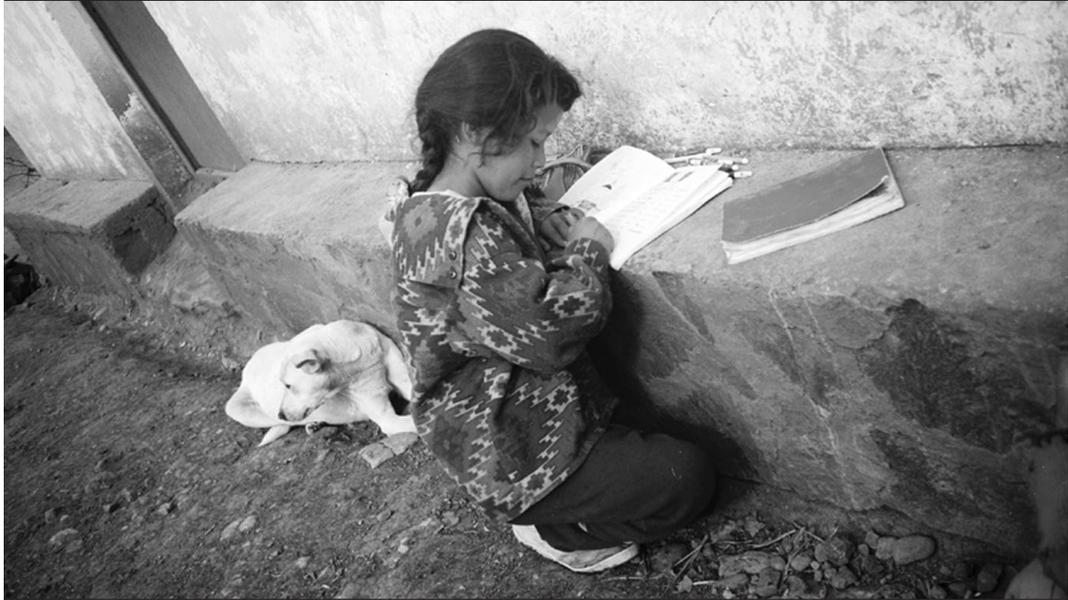
12. Establecer un programa comprehensivo de becas y pasantías y fortalecer la colaboración con las universidades.

- a. El establecimiento de un programa de becas y pasantías beneficiaría sustancialmente a la RDN, ya que:
 - Permitiría a la RDN darse más a conocer mediante la creación de vínculos con las universidades y promover su importancia dentro de las redes de académicos, activistas y otros profesionales involucrados en la promoción y defensa de asuntos relacionados con los derechos de los niños.

b. Asociarse con universidades y clínicas jurídicas:

- Le daría acceso a la RDN a un amplio abanico de profesionales en una amplia gama de disciplinas académicas. Sería de gran utilidad para la RDN si buscara obtener el consejo de diversos académicos instruidos en materias tales como ciencias políticas, economía y otras ciencias sociales, ampliando así la base de conocimientos del organismo y, por lo tanto, le permitiría actuar de manera que esté más en contacto con las realidades de los derechos de los niños.
- Su colaboración con clínicas jurídicas de las universidades también le puede ser útil en la promoción del litigio estratégico.
- Los centros de investigación de las universidades también pueden ser utilizados como asistentes en la investigación, búsqueda de datos y el análisis forense de las actividades llevadas a cabo por la RDN.
- Las universidades también pueden servir para ayudar a fortalecer el conocimiento sobre la RDN e incrementar acceso que tienen a ella las organizaciones no gubernamentales a través de capacitaciones.

CAPÍTULO V CONCLUSIÓN



La RDN se encuentra en una posición única para lograr algo que ninguna otra organización puede llevar a cabo en el Sistema Interamericano: crear y supervisar una agenda comprehensiva de los derechos de los niños que pueda ser sostenida por toda América. Al tener un plan que conciba a los derechos humanos desde la perspectiva de la niñez, la RDN puede guiar y alentar a los distintos países, tanto a sus gobiernos como a las organizaciones de la sociedad civil, no sólo para discernir los asuntos más urgentes en la protección de los derechos de los niños, sino, lo que es aún más importante, también para desarrollar soluciones eficaces a estos problemas.

La **Relatoría sobre los Derechos de la Niñez de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)** es una de las ocho Relatorías de la CIDH. Su principal objetivo es apoyar el trabajo de la CIDH en la promoción de la defensa y el respeto de los derechos de la niñez en las Américas. La Relatoría colabora en el análisis y evaluación de la situación de los derechos humanos de los niños y las niñas en la Región. La Relatoría asesora a la CIDH en el trámite de peticiones, casos y solicitudes de medidas cautelares y provisionales que se presentan ante dicho órgano en materia de niñez. Asimismo, realiza visitas a los Estados de la OEA, elabora estudios y publicaciones.

Save the Children es una organización no gubernamental. Save the Children toma como referente para su trabajo la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas así como el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Save the Children trabaja con gobiernos y con organizaciones de la sociedad civil locales, nacionales e internacionales para mejorar la vida de las niñas, niños y adolescentes de manera directa a través de la influencia sobre las políticas públicas y las prácticas sociales. Su compromiso radica en la capacitación y fortalecimiento a las organizaciones locales que trabajan por la defensa de los derechos de la infancia a nivel mundial. Actualmente, Save the Children trabaja en 120 países en el mundo en los cinco continentes.

La **Clínica de Derechos Humanos de la Universidad de Texas** reúne a un grupo interdisciplinario de estudiantes de las Facultades de Derecho y de otras Escuelas. Los estudiantes, trabajando desde la perspectiva de los defensores de derechos humanos, colaboran con organizaciones de derechos humanos apoyando reivindicaciones a nivel nacional e internacional, investigando y documentando violaciones a los derechos humanos, desarrollando y participando en iniciativas ante las Naciones Unidas y órganos de derechos humanos regionales y nacionales, así como en campañas globales y locales en materia de derechos humanos. El espectro de casos y proyectos que trabaja la Clínica ilustra la diversidad de la práctica de derechos humanos, incluyendo documentación, monitoreo, preparación de informes, utilización de la prensa y otras actividades de incidencia pública.

ISBN: 978-9972-696-65-7

