

INFANCIA Y COOPERACIÓN: ¿MÁS ALLÁ DE LA FOTO?

Marta Arias

UNICEF España

Repasemos mentalmente por un momento las imágenes que se nos vienen a la cabeza cuando pensamos en la cooperación internacional: se hable de educación, de salud, de malnutrición o de género... ¿cuál es el factor que más probablemente se repetirá en las imágenes de la publicidad de ONG, los folletos de rendición de cuentas de los donantes o los reportajes periodísticos? En efecto, es muy probable que la mayoría de estas imágenes incluyan de una forma u otra la presencia de niños. Sonrientes o famélicos, desnutridos o siguiendo atentamente las explicaciones de un profesor en una pequeña escuela africana, siendo vacunados, atendidos por personal sanitario o buscando restos en un basurero, los niños son una presencia constante en el imaginario de la cooperación. También lo son, sin duda, en los discursos pronunciados por los gobernantes internacionales en las grandes cumbres mundiales, incluso son en buena medida los protagonistas de los indicadores establecidos para medir avances en ámbitos tan relevantes como los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹.

Sin embargo, cuando pasamos de las imágenes a los textos, y de las declaraciones a las estrategias, el panorama cambia radicalmente. La infancia no es un sector identificado con entidad propia en los códigos de clasificación del Comité de Ayuda al Desarrollo, apenas hay publicaciones sobre la materia (hablando de infancia con carácter global o desde la perspectiva de sus derechos, sí las hay claramente sobre ámbitos sectoriales como la mortalidad infantil o la educación). Caroline Harper y Nicola Jones² en uno de los pocos textos que he encontrado sobre el tema, lo llevan aún más lejos: “Las palabras *ayuda* y *niños* raramente aparecen juntas en el mismo foro, y desde luego no lo hacen en los debates de alto nivel sobre efectividad de la ayuda”. Hay muy pocos donantes que dispongan estrategias específicas de infancia dentro de sus políti-

¹ De hecho, seis de los ocho ODM incluyen uno o varios indicadores protagonizados por la infancia.

² Harper, C. y Jones, N. *Child rights and aid: mutually exclusive?* Overseas Development Institute, Background Note, Noviembre de 2009.

cas de cooperación³, y unos pocos más que lo mencionan como un tema transversal, o incluido dentro de otras estrategias más amplias. La propia cooperación española incluye a la infancia, junto con juventud, pueblos indígenas y población afrodescendiente, en un apartado adicional a las diecisiete prioridades horizontales y sectoriales incluidas en el Plan Director 2009-2012.

Pero... ¿es necesaria realmente una política específica para la infancia? ¿No están incluidos los niños automáticamente al plantear políticas de educación, salud o género? Repasemos varios argumentos:

- En primer lugar, cabe recordar que los niños no sólo son ciudadanos de pleno derecho (amparados por tanto por la misma normativa internacional sobre Derechos Humanos que el resto de habitantes del planeta), sino que son titulares de unas **necesidades y derechos específicos**, reconocidos como tales por la convención más ratificada en la historia de Naciones Unidas: la Convención sobre los Derechos del Niño.
- En segundo lugar, el problema que tiene el abordaje sectorial de las políticas de cooperación relacionadas con la infancia es que al final se acaba tratando al niño como un **ser parcelado en distintas facetas** (su educación, su salud, etc.) y nunca como un ser integral en el que todas las necesidades y circunstancias interactúan. Facetas en las que además se le considera casi siempre en relación a otras personas o procesos (hijo, alumno, paciente,...), no como un ser en sí mismo con sus propia idiosincrasia. Desde la práctica de la cooperación internacional, esto puede suponer, por ejemplo, que una niña indígena con discapacidad termine siendo sujeta a tal cantidad de intervenciones (programas de género, orientados a población indígena, educación, salud, agricultura...) que sea prácticamente imposible garantizar la coordinación de todas ellas en base a sus necesidades y circunstancias concretas.
- En tercer lugar, porque al no considerar nunca la “unidad” niño como un punto de partida, ocurre con la infancia algo que resultaría ya casi un sacrilegio con cualquier otro sector de población: se olvida por completo su **derecho a parti-**

³ Canadá y Suecia según el mismo estudio del ODI.

cipar en el proceso de determinación de las intervenciones que les afectan. ¿Alguien se imagina un proyecto de intervención comunitaria con líderes campesinas sin tener en cuenta su opinión? ¿Sería un proyecto sostenible o con posibilidades de éxito? Pues bien, lamentablemente este es todavía un escenario bastante frecuente en el caso de la infancia. Se consulta a las autoridades nacionales y locales, a los trabajadores del ámbito correspondiente (maestros, médicos, etc.), a los líderes comunitarios y, como mucho, a las familias. Pero nadie se acuerda de preguntar a los principales usuarios de las intervenciones, olvidando que éste es un elemento crucial para garantizar el éxito de las mismas. De hecho, al no existir la consideración de la infancia como un sector específico, tampoco existen habitualmente profesionales formados en los procedimientos de consulta apropiados, por lo que tienden a considerarse imposibles o inoperantes, como mucho una anécdota que le da un toque humano al programa, pero nunca una fase crítica del mismo.

- También es importante tener en cuenta la existencia de intervenciones clave para la infancia que no se encuentran amparadas por ninguno de los sectores tradicionales de actuación. Me estoy refiriendo en concreto al ámbito de las **políticas públicas y el desarrollo institucional relacionado con la infancia**, que constituye una parte fundamental del trabajo sobre el terreno de UNICEF. El desarrollo de legislación sobre la protección de la infancia, la creación de instituciones específicas para este fin (Defensores del Menor, etc.) o la incorporación de los intereses de la infancia en el desarrollo de otras normativas o instituciones (desde la formulación de los Presupuestos hasta el desarrollo de las políticas de intervención social), son ámbitos en los que una cooperación internacional que apueste por la infancia puede jugar un papel clave y que de otra manera tal vez queden relegados a un segundo plano.
- Por último, y aunque no es el tema central de este artículo, no podemos olvidar el enorme potencial que juega la atención a la infancia desde una perspectiva de **cohesión social y desarrollo a largo plazo**: olvidar una generación comple-

ta de la población no parece un buen camino para buscar el desarrollo sostenible de pueblos y naciones.

El punto de partida: la Convención sobre los Derechos del Niño

A pesar de estas dificultades, desde la perspectiva de la infancia se tiene muy claro el papel crucial que juega la cooperación internacional para hacer realidad de manera efectiva los derechos de todos los niños. Hasta seis artículos de la Convención sobre los Derechos del Niño recogen expresamente este mandato, así como el preámbulo y los dos protocolos facultativos aprobados con posterioridad, relativos a la participación de niños en conflictos armados y la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

Precisamente este enfoque de derechos como punto de partida es otro de los grandes retos que aborda la cooperación internacional en relación a la infancia. Porque, de una manera u otra, todos los sistemas de cooperación hacen mención a la provisión de servicios para niños y niñas, o a las necesidades específicas que estos manifiestan. Pero es mucho menos común encontrar planteamientos que, desde el nivel más conceptual hasta la práctica más operativa incorporan plenamente un enfoque de derechos basado en la Convención sobre los Derechos del Niño. De nuevo, se podrá argumentar que los niños están incluidos en el enfoque de derechos humanos que (afortunadamente) está cada vez más presente en la cooperación internacional, pero el riesgo es que algunos elementos clave para la infancia (como el concepto del interés superior del menor, o el derecho a participar del que ya hemos hablado) queden desdibujados en el marco de este planteamiento mucho más amplio.

Ideas para avanzar: cómo incorporar los derechos del niño en la cooperación internacional

Nos remitimos de nuevo al trabajo del ODI para tomar prestadas algunas ideas clave que pueden ser de utilidad para cualquier agente de cooperación que se plantee abordar

con seriedad los derechos de infancia dentro de su agenda. En base a su propuesta, formulamos siete preguntas básicas que sus responsables se pueden hacer:

1. ¿Qué dicen nuestros documentos de referencia?: leyes de cooperación, planes estratégicos o libros blancos de cooperación... son documentos clave en todo sistema de cooperación en los que no es muy habitual encontrar referencias a la infancia como colectivo individualizado de análisis y atención.
2. ¿Cómo se plantean los programas? Cada vez más, la formulación de programas de las agencias (o las convocatorias para subvencionar proyectos de ONG) incluyen algunos elementos básicos que deben repetirse en toda propuesta: análisis de género, medio ambiente, beneficiarios... ¿se incluye una perspectiva de infancia entre estos requerimientos?
3. ¿En qué foros y redes estamos implicados? En un contexto cada vez más interdependiente y complejo, la selección de foros en los que participa un determinado actor constituye toda una declaración de intenciones acerca de sus intereses y prioridades. Lamentablemente, existen pocos foros especializados en derechos de infancia y cooperación, lo cual en sí mismo ya es una muestra de la escasa atención que este tema recibe a día de hoy.
4. ¿Qué recursos dedicamos a la infancia? Aunque parezca mentira, es tal vez la pregunta más difícil de contestar. Ya hemos adelantado antes que la infancia no es un sector específico en el sistema de reporte del CAD, motivo por el cual el mero hecho de tener un indicador de gasto en este ámbito constituye el primer gran reto que muchos donantes aún no tienen resuelto.
5. ¿Qué posición pública hemos adoptado al respecto? De nuevo, el discurso sobre género, ODM, paz y seguridad o medio ambiente ha ido haciéndose frecuente en los foros de desarrollo. Un posicionamiento basado en derechos de infancia, ubicándoles al mismo nivel que cualquier otro de los temas planteados constituye un paso de gigante que puede dar pie a otros muchos avances.
6. ¿Qué recursos humanos estamos dedicando a este tema? No hablamos de educación, o de salud o de género, sino de puestos con *expertise* y mandato concreto en derechos de infancia. ¿Existen puestos así planteados en las agencias de

cooperación? Cuando lo hacen (que no es lo común), ¿son asesores externos o personal de plantilla?, ¿cuál es su capacidad de decisión o manejo de recursos?

7. ¿Están presentes los niños en nuestras estrategias de análisis y gestión del conocimiento? Cada vez más, las agencias de desarrollo se están dotando de mecanismos para fomentar el análisis, el aprendizaje y el intercambio de experiencias en torno a sus principales áreas de actividad. En la medida en que la infancia se priorice en este sentido podrá ser posible consolidar el conocimiento y empezar a fijar doctrina, procedimientos y criterios en algo que, todavía, resulta demasiado difuso para muchos ámbitos.

Y si ya en el campo de la cooperación a largo plazo resulta complicado, más escasas son aún las menciones a los derechos de la infancia en contextos de emergencia. Ello a pesar de que la experiencia demuestra, una y otra vez, que los niños se encuentran sobre-representados entre la población más vulnerable afectada por una crisis (ya sea catástrofe natural o conflicto bélico). Desde la práctica cotidiana de UNICEF somos además testigos del enorme impacto de las actuaciones orientadas específicamente a atender las necesidades concretas de la infancia en situaciones de este tipo. La creación de “zonas de paz” para atender a víctimas civiles en casos de conflicto, los “espacios amigos de los niños” como áreas críticas de identificación, reagrupación familiar y recuperación psico-social de niños y madres afectados por una catástrofe, y un sinnúmero de ejemplos nos demuestran cómo una intervención humanitaria que olvide a los niños como sector clave de población está fallando en buena medida a cumplir con su misión.

En este caso, no podemos decir que los niños no aparezcan nunca como beneficiarios (en ocasiones incluso preferentes) de muchas intervenciones, pero un enfoque como el que aquí estamos planteando supone retos y abordajes muy específicos sobre los que, todavía, se ha avanzado muy poco con excepción de aquellos actores más especializados (UNICEF y organizaciones no gubernamentales de infancia).

En definitiva, el reto está servido. No se trata de desbancar a otros sectores o colectivos para poner a los niños en su lugar, sino de extraer aprendizajes de todo lo

que se ha logrado en otros ámbitos para ponerlos al servicio de la infancia. No podemos olvidar que estamos hablando de casi 2.000 millones de personas en el mundo en desarrollo, que constituyen el colectivo mayoritario de población en muchos de sus países. No son un beneficiario indirecto de nuestro trabajo, sino un protagonista con necesidades y derechos específicos que deben tenerse en cuenta. Porque, como ellos mismos reclamaron en la Sesión Especial de Naciones Unidas sobre la Infancia en el año 2002, no son parte del problema, son parte de la solución.

Madrid, marzo de 2011