

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Filosofía y Letras
Departamento de Ciencias Antropológicas



**Título: Disputas en torno a la instalación del cuidado y
protección de los niños y los cuidados parentales como una
“problemática social”**

Autora: Lic. Mara Tissera Luna

Directora: Dra. Carla Villalta

Co-directora: Dra. Carolina Ciordia

Jurado de tesis: Dra. Sofía Tiscornia, Dra. Andrea Szulc.

Evaluación final: 10 (diez) sobresaliente

Dedicada a mis papás, Matilde y Carlos, y a Nehuén. A mis abuelos, tíos y primos.

A Patricio y a mis mejores amigas.

A mis compañeros de la RELAF.

A mis directoras de tesis, y a la Universidad pública y gratuita.

Índice

Introducción

Introducción.....	6
Las redes de ONGs y agencias internacionales abocadas al cuidado y protección de los niños sin cuidados parentales como un objeto de estudio: definición de los “referentes empíricos” y del “campo”, metodología y trabajo etnográfico	
Las “unidades de estudio y análisis”.....	9
Definición del “campo de poder” del cuidado y la protección.....	12
El proceso de investigación: Implicación, reflexividad y extrañamiento.....	14
Entre la vida cotidiana en una ONG, la observación participante “multi-situada” y el relevamiento de fuentes.....	18
Un campo de investigación: abordajes desde las ciencias sociales y relevancia académica.....	22
Una etnografía del “campo de poder” de los derechos de los niños.....	28
Estructura de esta tesis.....	30

1. Un siglo de movimientos a favor del *bienestar de la infancia*: de la beneficencia a la defensa de los derechos de los niños

1.1. Introducción.....	32
1.2. Los comienzos: las primeras reuniones y entidades internacionales.....	33
1.2.1. Consolidación del movimiento: la Sociedad de Naciones y las primeras legislaciones internacionales de derechos de la niñez.....	36
1.3. Modelos en disputa y movimientos contra-hegemónicos	
1.3.1. Diferentes visiones sobre la niñez y su protección.....	38
1.3.2. Concepciones contra-hegemónicas de la niñez: <i>protección especial y cuidado prioritario vs. autonomía y liberación</i> de los niños.....	39
1.4. Relaciones entre los movimientos internacionales y las políticas nacionales.....	41
1.4.1. En el nivel local: la conformación de los dispositivos jurídico-burocráticos para el <i>bienestar</i> de la niñez.....	42
1.5. “Una mejor forma de proteger a <i>todos</i> los niños”: Relaciones de colonialismo en la consolidación y ampliación del trabajo de ONGs y organismos.....	46
1.5.1. Entre la postguerra y las reconfiguraciones en el orden geopolítico global: la conformación de los organismos de la ONU y la constitución del “sistema de gobernanza transnacional”.....	47
1.5.2. Consolidación de la “sociedad civil global” y legitimación de la injerencia global de las ONGs y organismos internacionales.....	48

1.5.3. El papel de las legislaciones internacionales.....	51
1.6. La Convención Internacional y la instalación del <i>paradigma de los derechos</i>	53
1.6.1. Consecuencias de la implementación de la CDN en nuestra región: El nuevo <i>Paradigma</i>	55
1.6.2. Paradojas en la implementación del <i>enfoque de derechos</i>	57
1.7. Conclusiones.....	60
2. Los principales consensos y disputas del “campo” de las ONGs y agencias internacionales abocadas a la <i>protección</i> y el <i>cuidado</i> de los <i>niños sin cuidados parentales</i>.	
2.1 Introducción. Los diferentes grupos del “campo”: ONGs, agencias y organismos internacionales.....	61
2.2. Los objetivos y tareas compartidos	
2.2.1. Las interacciones de los actores del campo en las actividades de <i>abogacía</i> en el contexto de los organismos de la ONU.....	65
2.2.2. Los proyectos de <i>asistencia y cooperación técnica</i>	71
2.3. La conformación de <i>redes y coaliciones</i> : Tareas en común y alianzas problemáticas	
2.3.1. La organización de las acciones compartidas en <i>redes</i>	73
2.3.2. La superposición de tareas e intervenciones.....	76
2.3.3. La flexibilidad y “homogeneidad” de las redes en cuestión: sus ventajas y dificultades en la instalación de “problemáticas” en la agenda pública.....	79
2.4. Disputas de poder en el campo del <i>cuidado y protección</i> de los <i>niños sin cuidados parentales</i> : las luchas por diferentes tipos de “capitales” y los intercambios en el contexto de la desigualdad Norte-Sur	
2.4.1. El papel de la acumulación de “capitales” simbólicos y económicos en la instalación de “problemáticas sociales”.....	81
2.4.2. La acumulación de “capitales” a través de la <i>abogacía</i> y las actividades de <i>cooperación y asistencia técnica</i>	84
2.4.3. Los intercambios desiguales Norte-Sur y la relación entre <i>donantes</i> y <i>receptores</i>	86
2.4.4. La <i>autonomía latinoamericana</i> en diferentes situaciones y el caso de la Relaf.....	90
2.5 Conclusiones.....	93
3. La constitución de la categoría de <i>cuidado y protección</i> de los <i>niños sin cuidados parentales</i> como un área de incidencia en el campo de las ONGs y agencias internacionales	
3.1 Introducción.....	95
3.2 Reconstruyendo la categoría de <i>cuidado y protección</i> de los <i>niños sin cuidados parentales</i> o <i>en riesgo de perderles</i>	96

3.2.1. Las categorías de <i>niños sin cuidados parentales</i> y los <i>cuidados alternativos</i>	100
3.2.2. La institucionalización y los debates en torno a las medidas más adecuadas para el <i>cuidado alternativo</i> de los <i>niños sin cuidados parentales</i>	103
3.3. Desarmando los discursos legitimadores de las ONGs y agencias internacionales en torno a los niños institucionalizados	
3.3.1. El papel de la academia en la construcción de los discursos en torno a los cuidados infantiles.....	107
3.4. El análisis de dos campañas de sensibilización sobre la desinstitucionalización de niños menores de tres años: El Llamado a la Acción latinoamericano y caribeño y el Proyecto Daphne europeo.....	112
3.4.1. El riesgo de ser un niño <i>sin cuidados parentales</i>	114
3.4.2. La dimensión emocional de los discursos y el compromiso de los actores.....	116
Conclusiones.....	125

Palabras finales.....126

Bibliografía, fuentes y entrevistas.....133

Anexo

Descripción detallada de los actores del campo.....153

Organizaciones no gubernamentales internacionales

Redes de organizaciones internacionales

Redes regionales de organizaciones

Las agencias especializadas de las Naciones Unidas

Los *donantes o proveedores de fondos*

Los organismos internacionales y regionales relevantes para el “campo”

Glosario.....171

Disputas en torno a la instalación del *cuidado y protección* de los niños y los cuidados parentales como una “problemática social”

“Al ser la familia el núcleo fundamental de la sociedad y el medio natural para el crecimiento, el bienestar y la protección de los niños, (...) el Estado debería velar por que las familias tengan acceso a formas de apoyo en su función cuidadora (...). Los niños y jóvenes deberían vivir en un entorno en el que se sientan apoyados, protegidos y cuidados y que promueva todo su potencial (...). Cuando la propia familia no puede, ni siquiera con un apoyo apropiado, proveer el debido cuidado al niño, o cuando lo abandona o renuncia a su guarda, el Estado es responsable de (...) procurarle un acogimiento alternativo adecuado, con las entidades públicas locales competentes o las organizaciones debidamente habilitadas de la sociedad civil”.

Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños¹.

Introducción

El tópico de los niños que por diferentes razones no cuentan con el cuidado de adultos ha sido considerado como una temática relevante en el ámbito internacional y nacional de la defensa y el bienestar de la niñez desde hace por lo menos un siglo. Asimismo, la responsabilidad por definir las medidas para su tratamiento ha sido atribuida a diversos actores en diferentes momentos históricos, tales como las entidades caritativas y religiosas de principios del siglo pasado, los organismos administrativos y judiciales de los estados nacionales, y en las últimas décadas, las ONGs y organismos internacionales. Estos diferentes actores que se atribuyen la responsabilidad sobre las medidas de atención para este grupo de niños forman parte del ámbito más amplio de la defensa de la niñez, dentro del cual es posible identificar una “complejidad social que se despliega en la gestión de la niñez, y que se encuentra atravesada por normativas globales; leyes nacionales y provinciales; aparatos estatales nacionales, provinciales y locales; ONGs de las más variadas orientaciones, dimensiones y alcances; instituciones religiosas; medios de comunicación; organismos transnacionales; y por supuesto, los tan mentados sujetos de derecho y sus familias” (Barna; 2012: 16). En particular, dentro de la complejidad de

¹ Las *Directrices* son el documento internacional de derecho que especifica estándares de acción para las entidades públicas y privadas en relación a la temática de los niños sin el cuidado de sus padres y las determinaciones de medidas de protección para ellos. El documento se encuentra disponible en: [www.relaf.org]. Fecha de último acceso: 20/01/2014.

grupos que tienen incidencia en la gestión de la niñez, esta tesis centra su interés en la multiplicidad de agencias transnacionales de la ONU (lideradas por UNICEF, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) y entidades no gubernamentales internacionales abocadas al tratamiento de aquellos niños que, por diferentes razones, se considera que “no son cuidados por sus familias”. Desde hace un siglo², estas entidades desarrollan distintas acciones de *incidencia* sobre los gobiernos y organismos internacionales, así como proyectos y programas *en el terreno* en diversos países del mundo destinados al mejoramiento del *cuidado y protección* de aquella categoría de niños, agrupados bajo la denominación *sin cuidados parentales*. En particular, en las últimas décadas, estos actores se han organizado en la forma de “una fluida y densa red de relaciones transnacionales” (Fisher, 1997: 450) en las que circulan recursos económicos, conocimiento, ideas y personas. Por medio de estas redes son conectados diversos niveles locales, regionales e internacionales, y se tejen relaciones entre las ONGs y los gobiernos, las agencias internacionales de financiamiento y los organismos internacionales. Asimismo, estas entidades no gubernamentales han atribuido específicos valores y representaciones a las categorías de niños a las que dirigen sus acciones, los cuales se basan en los postulados propios del discurso de los derechos, apoyados principalmente en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos más relevantes en esta temática: la Convención de los Derechos del Niño (CDN) y las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños (en adelante, las *Directrices*).

Por otro lado, en las últimas décadas, una multiplicidad de estudios dentro la disciplina antropológica han abordado la temática de la difusión de los postulados, principios y valores de los derechos del niño en los contextos locales en los que operan ONGs, agencias transnacionales y organismos gubernamentales, así como las contradicciones, resignificaciones y resistencias que tienen lugar en estos procesos. Sin embargo, existe una escasez de producciones sobre las características de las acciones e interacciones que tienen lugar en los ámbitos internacionales en los que interactúan las ONGs y redes de ONGs internacionales con los Estados y los organismos internacionales. En estos enclaves son consensuados, negociados, constituidos, disputados e impuestos los principios, nociones, discursos y categorías que luego son plasmados en los instrumentos

² Tal como veremos en el primer capítulo, algunas de las primeras entidades independientes de los Estados que tienen hasta hoy en su agenda el tema del *cuidado y la protección especial* de los niños fueron fundadas en el período de entreguerras, con el objetivo principal de asistir a los considerados “huérfanos” europeos que habían sido afectados por los conflictos bélicos desde un enfoque humanitario.

legales internacionales que guían y otorgan características particulares a las acciones a favor de la niñez clasificada como *sin cuidados parentales* alrededor del globo. Es por ello que esta tesis tiene como objetivo abordar el proceso por medio del cual los tópicos que conforman la temática de los *niños sin cuidados parentales* fueron y son constituidos, y cómo a partir de ellos se intenta instalar dicha temática como una “problemática social” digna de atención especial. En particular, interesa analizar cómo esta temática fue y es constituida como un área de intervención de distintos actores y un campo de saber especializado en el que convergen diferentes disciplinas. Para ello se indagará principalmente en las acciones, acuerdos, disputas y discursos hegemónicos de las ONGs, agencias de la ONU y *expertos*³ pertenecientes a lo que denominé el “campo de poder” de las entidades dedicadas a la temática del *cuidado y la protección de los niños sin cuidados parentales*.

Para abordar este tema, partimos de la idea de que las categorías hegemónicas del “campo de poder” utilizadas para circunscribir las situaciones y prácticas que engloban a aquellos niños que por diferentes razones permanecen sin el cuidado de sus familias, así como las acciones e intervenciones planificadas para su tratamiento “son el producto de sucesos históricos, fuerzas sociales e ideologías” (Hacking, 2001:19; en Becerra, 2001: 7). Esto significa que estas categorías son “construidas” y “moldeadas” por diferentes actores dentro de una matriz de elementos de muy diferentes tipos (Hacking, 2001: 208-211) tales como el desarrollo de los organismos y redes de ONGs internacionales en el último siglo, los descubrimientos científicos en materia de psiquiatría y neurología aplicados a la infancia, y la legitimación de una concepción de la niñez por sobre otras, la cual incluye cierto tipo de emocionalidad y sentimientos generado en torno a ella. En este sentido, el análisis propuesto en esta tesis implica una problematización de los complejos procesos de constitución de ciertos tópicos y categorías específicas en torno a la niñez y su protección, y, más ampliamente, sobre lo que Ian Hacking denominó "construcción social de ideas" (Hacking, 1991: 254). Este concepto se refiere al “proceso de fabricación” (Grinberg, 2010: 78) a partir del cual determinados comportamientos,

³ Cuando hablo de los *expertos* del “campo”, me refiero a aquellos profesionales que cuentan con un prestigio que los distingue en relación a otros actores del mismo. Este mayor prestigio o status surge de la valoración positiva de su trayectoria, su amplia formación académica, su experiencia de trabajo directo con gobiernos u entidades internacionales, y su autoría en publicaciones relevantes del campo, entre otras cosas. Dentro de este grupo pueden encontrarse profesionales de diversos ámbitos (gobiernos, organismos internacionales, ONGs nacionales e internacionales, instituciones académicas), que en su mayoría están formados en disciplinas específicas, tales como la abogacía, la medicina, la pedagogía, el trabajo social y las disciplinas psi.

prácticas y sujetos son condensados en categorías que los engloban, que luego serán empleadas para describir y ordenar el mundo; en otras palabras, interesan para nuestro análisis “las complejas formas en que se puede hacer y moldear una clase y, como resultado final, cambiar el mundo” (Hacking, 2001: 214). Así, teniendo en cuenta la complejidad de los procesos de “construcción” de ciertas categorías, abordaremos el proceso de instalación de los *niños sin cuidados parentales* como una “problemática social” desde los diversos aspectos que lo conforman. Comenzaremos nuestra indagación abordando el sintéticamente el proceso de construcción y legitimación de algunas nociones y concepciones en relación a la niñez, sus familias y las formas de intervención sobre ellas durante el último siglo, ya que nos interesa indagar cómo llegaron a constituirse en hegemónicas a nivel global. En segundo lugar, nos centraremos en la descripción y el análisis de las interacciones y acciones comunes de las ONGs y agencias de la ONU que conforman el “campo” (teniendo como referente empírico al Grupo de ONGs para la CDN) en los ámbitos en los que comparten actividades de *incidencia* hacia los organismos gubernamentales y de *cooperación técnica* con gobiernos nacionales, teniendo en cuenta sus acuerdos y disputas más significativos. Finalmente, abordaremos las principales categorías y los discursos más influyentes que circulan en el campo, los cuales se apoyan en una combinación de conocimientos científicos y nociones morales. Estos últimos proveen una fuente de legitimidad así como la base en la que los actores de este campo fundan su compromiso hacia la causa.

Las redes de ONGs y agencias internacionales abocadas al *cuidado y protección de los niños sin cuidados parentales* como un objeto de estudio: definición de los “referentes empíricos” y del “campo”, metodología y trabajo etnográfico

Las “unidades de estudio y análisis”

Esta tesis, tal como he mencionado, se centra en el análisis de las acciones de las grandes ONGs internacionales y agencias de la ONU para instalar la temática del *cuidado y la protección de los niños sin cuidado parental* como un área de conocimiento e intervención especializadas, y como una “problemática social” digna de intervención en la agenda de los organismos internacionales y los Estados nacionales. El ámbito a partir del cual se realizarán las descripciones y análisis está conformado por

la red de relaciones tejidas por los actores internacionales que participan en el Grupo de ONGs para la Convención de los Derechos del Niño (en adelante: Grupo de ONGs)⁴. En particular, mi investigación recoge los hallazgos realizados en el trabajo etnográfico que realicé en mis “unidades de observación o *terrenos*”⁵ (Restrepo, 2011), que consistieron tanto en este Grupo como en la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (en adelante: RELAF)⁶. Estos ámbitos conformaron mis “unidades de estudio y análisis”. Tal como lo describe Rosana Guber,

“El campo de una investigación es su referente empírico, la porción de lo real que se desea conocer, el mundo natural y social en el cual se desenvuelven los grupos humanos que lo construyen. Se compone, en principio, de todo aquello con lo que se relaciona el investigador, pues es una cierta conjunción entre un ámbito físico, actores y actividades. A partir de este, el antropólogo puede acceder a los dos dominios diferenciales de la realidad: uno es el de las acciones y las prácticas; otro, el de las nociones y representaciones (...), lo que la gente hace, lo que dice que hace, y lo que se supone que debería hacer” (2004: 47-48).

Por un lado, RELAF fue fundada en el 2003, y su principal objetivo es el de promover acciones de los gobiernos y ONGs que tiendan a procesos de *desinstitucionalización*, es decir, al cierre de las instituciones en las que son internados aquellos niños clasificados como faltos de cuidados de los adultos que los tenían a su cargo, y promover su reemplazo por otras medidas de protección. Entre ellas, se encuentran el desarrollo de recursos y servicios que eviten la separación de los niños de sus familias, y de programas de *familias de acogimiento* para el cuidado de aquellos niños que no tienen familias o que se considera no pueden vivir con ellas⁷. Relaf tiene su sede en Buenos Aires, y posee miembros en la mayoría de los países de América Latina y algunos países caribeños, contando entre ellos con ONGs y redes nacionales, profesionales, *familias de acogimiento*, personal de instituciones de cuidado, autoridades y funcionarios

⁴ Si bien el nombre del Grupo de ONGs fue reemplazado por el de Child Rights Connect a principio de 2013, mantengo el nombre original de esta red de ONGs, ya que era el que tenía cuando comencé a redactar esta tesis.

⁵ Restrepo define al “terreno” como el “lugar conceptualmente definido” en donde se realiza el trabajo de campo, y que “representa la unidad de observación desde la cual se aborda el problema de investigación” (2011: s/n).

⁶ Las organizaciones no gubernamentales que conforman el “campo” son mencionadas en el segundo capítulo y descriptas en detalle en el Anexo A.

⁷ Según las fuentes de la Relaf, su objetivo es el de “*promover y apoyar las iniciativas de ONGs y gobiernos tendientes al cumplimiento del derecho a la convivencia familiar y comunitaria, contribuyendo a los procesos de desinstitucionalización, promoviendo el cuidado alternativo en familias, y trabajando en la prevención de la separación de los niños de sus familias de origen*”.

(ejecutivos, legislativos y judiciales), investigadores, capacitadores, y consultores. Posee un *acuerdo de cooperación* con la Oficina de UNICEF para América Latina y en el Caribe (UNICEF LACRO, por sus siglas en inglés), por del cual RELAF aporta los recursos humanos, el conocimiento especializado y la experiencia en el tema de *los niños sin cuidados parentales* y el *cuidado alternativo* (siendo el principal *socio* de UNICEF para trabajar esta temática en la región). Por su parte, UNICEF le provee de fondos para producir materiales de difusión y para llevar a cabo las actividades, así como el apoyo de los recursos materiales y humanos de las *oficinas nacionales* de cada país en el que se trabaja, y el acceso a sus contactos locales. Además, Relaf opera gracias a otros fondos provenientes de la *cooperación internacional*, siendo su principal *donante* al momento de redactar esta tesis la organización holandesa Kinder Postzegels. En la actualidad, RELAF es reconocida a nivel internacional como lo que algunos actores del campo llaman “*el mayor referente*” en materia de *niños sin cuidados parentales* en América Latina por los actores del campo.

Por su parte, el Grupo de ONGs nuclea a diferentes organizaciones no gubernamentales que en 1983 formaron una *red* de ONGs para colaborar en la redacción de la CDN, y actualmente una de sus tareas es supervisar su cumplimiento y asegurar que tenga una posición prioritaria en las actividades de los organismos de Naciones Unidas. El Grupo tiene sus sedes en Ginebra y Nueva York, y está formado por más de cincuenta organizaciones nacionales, regionales e internacionales de orígenes y filiaciones heterogéneos. Entre sus tareas se encuentran *hacer incidencia* sobre los organismos del Sistema de Naciones Unidas (por medio de la participación en la elaboración de instrumentos internacionales), la realización de cursos de formación, y la producción de materiales y pautas para el trabajo de las ONGs, entre otras. La labor del Grupo de ONGs se divide en *Grupos de trabajo* según los diferentes derechos de los niños, y RELAF es parte del *Grupo sobre niños sin cuidados parentales apropiados*⁸, en el que participa a través de los intercambios de comunicación semanales, proveyendo información sobre la región y participando en la elaboración de materiales y otras iniciativas *de incidencia*. Uno de los mayores logros de este *Grupo de trabajo* sin dudas fue la participación central de sus miembros en el proceso de elaboración de las Directrices sobre las

⁸ Todas estas denominaciones se encuentran en inglés en su versión original, y las comunicaciones dentro de esta red se producen en inglés también. La traducción de estos términos, así como de todas las citas originalmente enunciadas en inglés, francés y portugués que aparecen en esta tesis fueron traducidas por la autora.

modalidades alternativas de cuidado, documento internacional adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2009, que se ha utilizado desde entonces como una guía y fuente de legitimación de las tareas de todos los actores (gubernamentales o no) dedicados a la temática de la *protección* de los niños que no tienen el cuidado de sus familias.

Definición del “campo de poder” del *cuidado y la protección*

A medida que avanzaba en mi proceso de investigación en el ámbito de acción e influencia de las entidades y los actores que conforman mis “unidades de estudio y análisis”, y empezaba así a conocer más en profundidad las características de sus interacciones, comencé a considerarlo como un “campo” en el sentido desarrollado por Pierre Bourdieu. Esta conceptualización implica que sus interacciones se producen en un espacio social relativamente autónomo que se configura como “un campo de fuerzas, cuya necesidad se impone a los agentes que se han adentrado en él, y como un campo de luchas dentro del cual los agentes se enfrentan, con medios y fines diferenciados según su posición en la estructura del campo de fuerzas, contribuyendo de este modo a conservar o a transformar la estructura.” (Bourdieu; 1997: 49). Esto significa que se trata de un ámbito heterogéneo y jerarquizado con desiguales capacidades de influencia, en el que conviven entidades y actores de diversos orígenes, trayectorias e ideologías, y por lo tanto, posturas divergentes, por lo que es necesario “abordarlo como una arena de disputas, en donde diferentes actores compiten por la obtención de recursos diversos, tanto materiales como inmateriales” (Villalta, 2012: 42). Por último, esta red de relaciones de fuerza, en la que los actores ocupan una posición en una jerarquía y sufren y producen efectos unos sobre otros dentro de estas relaciones, está históricamente situada, y por lo tanto es dinámica y cambiante (Bourdieu y Wacquant, 1995).

En particular, el análisis presentado en esta tesis se centrará en el “campo” conformado por las relaciones, acuerdos y conflictos que tienen lugar entre las ONGs internacionales más influyentes en la temática⁹, así como las agencias de la ONU y organismos

⁹ Esto implica que quedan por fuera del foco principal de la descripción y análisis de esta tesis las acciones y relaciones que tienen lugar tanto en el contexto de los organismos de gobierno como en los ámbitos de influencia de los centenares de ONGs, redes de ONGs y organizaciones *de base* que trabajan a nivel nacional y local en la temática del cuidado y la protección de los niños sin el cuidado de adultos, y que pueden o no adherir a los proyectos y directrices internacionales en materia de niñez.

internacionales y regionales. La decisión de enfocar la investigación en este recorte se fundamenta en que se busca conocer y comprender cómo son negociados, construidos y legitimados los principios, nociones, discursos y categorías que resultan hegemónicos a nivel mundial (o tienen la pretensión de serlo) en relación tanto a la conceptualización de las situaciones y acciones que conforman la categoría de *niños sin cuidados parentales*, como a la elección de ciertas modalidades de tratamiento para esta “clase” (Hacking, 2001: 214) de niños por sobre otras. En otras palabras, mi interés se centra en indagar en el “campo de poder” del *cuidado y la protección*, es decir, “el espacio de las relaciones de fuerza (...) entre los agentes que están suficientemente provistos (...) de uno de los diferentes tipos de capital para estar en disposición de dominar el campo correspondiente” (Bourdieu; 1997: 50). Esta denominación parte de una conceptualización del ámbito más amplio de la defensa de los derechos de los niños en la que las interacciones, disputas y acuerdos entre los múltiples y diversos actores que lo conforman pueden ser analizados desde la óptica de su participación en un “espacio de juego en el interior del cual los detentores de capital (de diferentes especies) luchan (...)” (Bourdieu; 1993: 4) por la obtención y concentración de diferentes tipos de “capitales” tanto económicos como simbólicos¹⁰. Estos diversos “capitales” son considerados prestigiosos y se encuentran repartidos de manera desigual entre los *defensores* de los derechos de los niños. En particular, su acumulación por parte de los actores del “campo de poder” del *cuidado y la protección* les permite tener una mayor influencia en la descripción y análisis de las “problemáticas” que afectan a los niños y el establecimiento de las acciones consideradas como las más *adecuadas* para su tratamiento a nivel internacional. Concretamente, las organizaciones pertenecientes al “campo de poder” tienen una mayor capacidad para difundir y promover los saberes que producen por medio de la conformación de *redes* internacionales permanentes y transitorias, a través de las cuales circulan tanto información y conocimiento (informes para la abogacía, publicaciones para un público más amplio, presentaciones en eventos, etc.) como personas (*expertos* internacionales, representantes de organismos internacionales, etc.).

¹⁰ Pierre Bourdieu define al “capital simbólico” como “cualquier especie de capital cuando es percibida según unas categorías de percepción, unos principios de visión y división, unos sistemas de clasificación, unos esquemas clasificadores, cognitivos, que son, por lo menos en parte, fruto de la incorporación de las estructuras del campo considerado, es decir, de la estructura de la distribución del capital en el campo considerado” (Bourdieu; 1997: 152). Introduce este concepto para explicar que no hay acciones desinteresadas, sino que éstas siempre pueden estar inspiradas por la búsqueda de “interés simbólico” y “beneficio simbólico”, los cuales toman diferentes formas.

Por último, vale la pena aclarar que mi interés teórico en indagar en este “campo” surgió de mi inserción laboral en la RELAF, lugar en el que trabajo hace cinco años, y mi trabajo con las ONGs internacionales con las que se relaciona. Por ello, creo que un aspecto resaltante de mi proceso de investigación fueron las continuas reflexiones sobre el lugar que ocupaba como trabajadora y como investigadora en el ámbito a partir del cual realicé las descripciones y análisis. Por ello, en el próximo apartado serán abordados los aspectos de la “reflexividad” y el “involucramiento” que comúnmente forman parte del proceso de construcción de conocimiento antropológico (Guber, 2001: 41-57), así como las dificultades y las ventajas que acarrea realizar trabajo de campo en el ámbito de pertenencia laboral, y el esfuerzo para distanciarme de las perspectivas y discursos propios de este “mundo social” al que pertenecía y buscaba analizar.

El proceso de investigación: Implicación, reflexividad y extrañamiento.

La “implicación reflexiva” (Althabe y Hernández, 2005) del etnógrafo en el campo lleva a reconocer que éste se integra al “mundo social” estudiado (que el antropólogo desconoce en profundidad y quiere interpretar) desde un determinado rol dentro de las relaciones sociales que lo conforman, lo cual condiciona su punto de vista, y la manera en la que conoce e interpreta la realidad que analiza. En otras palabras, su participación en estas relaciones sociales y su implicación en el ámbito estudiado determina “la experiencia, las perspectivas y prioridades teóricas del investigador” que se ven reflejadas luego en el texto etnográfico. Así, la subjetividad forma parte de la conciencia del investigador y desempeña un papel activo en el conocimiento (Guber, 2001: 57).

Asimismo, tal como lo explica Mariza Peirano, el proceso de descubrimiento antropológico resulta de un diálogo comparativo entre la teoría acumulada de la disciplina y la observación etnográfica que trae nuevos desafíos para ser entendida e interpretada; así, es en el diálogo entre teorías académicas y “nativas” que se encuentra el potencial de la riqueza del análisis antropológico (2004). Esto lleva a que el proceso de investigación antropológica sea flexible, creativo y heterodoxo, debido a que “se subordina a esa constante y paralela relación entre la observación y la elaboración, la obtención de información y el análisis de datos”, lo que implica un constante diálogo entre la realidad observada por el investigador con su modelo teórico (Guber, 2004: 39-45). En particular, en este diálogo no queda afuera el sentido común del investigador, el

cual lo acompaña durante el trabajo de campo, “pudiendo guiar, obstaculizar, distorsionar o abrir su mirada” (Guber, 2004: 48).

En primer lugar, mi interés teórico en abordar el objeto de estudio precisado anteriormente, así como su formulación y re-formulación a medida que se desarrolló el proceso de investigación, fueron el resultado del diálogo entre dos aspectos. Por un lado, las experiencias y relaciones sociales en las que participo como parte de mi trabajo en la RELAF, ya que realicé el trabajo de campo durante el último año y medio de manera paralela al desarrollo de mis actividades laborales. Por otro lado, la lectura de la bibliografía especializada que aborda diferentes tópicos que conforman la temática estudiada, y las contribuciones de mi directora y co-directora de tesis.

Comencé a trabajar en RELAF a fines de 2008, cuando me encontraba cursando el segundo año de la carrera de Ciencias Antropológicas. Entre mis funciones durante estos años, me encargué de la realización de traducciones de documentos latinoamericanos e internacionales, las comunicaciones en idiomas extranjeros, la asistencia en la elaboración de investigaciones y artículos, la realización de actividades de *cooperación técnica* y *capacitación* en diferentes países y la organización de eventos, entre otras cosas. Asimismo, hace cuatro años empecé a encargarme (con la asistencia de mis compañeros) de las relaciones y actividades que tienen lugar en el Grupo de ONGs, en particular, con el Grupo de Trabajo sobre niños sin cuidados adecuados (el cual está conformado por una decena de ONGs dedicadas a tareas en la temática del *cuidado y la protección*). Esto implica que participé en reuniones realizadas a través de recursos electrónicos, así como en eventos internacionales en los que me encontré cara a cara con mis compañeros internacionales “virtuales”. Si bien trabajo en Relaf desde hace cinco años, se podría decir que emprendí el “trabajo de campo” desde mediados de 2011, al comenzar a planificar mi proyecto de tesis. Desde entonces empecé a realizar “participación observante” en las reuniones del Equipo de trabajo (las cuales se realizan una vez por semana), las reuniones con otros profesionales que trabajan en proyectos particulares de la RELAF y en las actividades de *cooperación técnica* y las capacitaciones. En estos espacios de trabajo, formulaba preguntas a diferentes actores y realizaba anotaciones sobre múltiples y diversos aspectos de la realidad que observaba que me llamaban la atención y me parecían relevantes en relación a lo que era en ese momento un difuso e imprecisamente delimitado objeto de estudio. A partir de ese momento, intenté abordar las situaciones, hechos, discursos y

conversaciones que presenciaba y en las que me veía involucrada desde un punto de vista analítico y crítico. En este sentido, al intentar analizar mi “implicación” en el ámbito estudiado, y las consecuencias que ésta tuvo en el proceso de investigación, hallé útiles las teorizaciones sobre el papel de la “reflexividad”¹¹ en el proceso de investigación antropológica. Este concepto se refiere al “proceso de interacción, diferenciación y reciprocidad” entre la reflexividad del investigador, la cual está conformada por su sentido común, sus elaboraciones teóricas y modelos explicativos, “y la de los actores o sujetos/objetos de investigación” (Guber, 2004: 50). Así, la investigación antropológica concibe "el conocimiento reflexivamente, lo cual significa incorporar al investigador al campo de análisis y poner en cuestión su mundo académico, cultural y social, que es su condicionamiento, a la vez que su posibilidad de conceptualizar la objetividad social" (Guber, 2004: 43). Esto implica que el investigador necesite conocer y hacer explícitas "sus actitudes hacia el mundo social, sus relaciones sociales y sus determinaciones fundamentales" (Willis, 1984; en Guber, 2004: 45), las cuales tienen un papel determinante en relación a su actitud hacia los sujetos estudiados y a la elaboración de sus descripciones y análisis.

Por un lado, mi pertenencia al ámbito en el que realizaba la investigación significó que no debiera enfrentarme a los “inevitables contratiempos, destiempos, pérdidas de tiempo” y dificultad de acceso al campo típicos de los casos en los que el investigador trata de integrarse por primera vez a un medio desconocido para apropiarse de los códigos locales y establecer una relación de empatía con sus futuros “informantes” (Guber, 2011: 55-61). En mi caso, ya había conocido la mayor parte de las nociones, supuestos y códigos del grupo en el que intentaba investigar durante los años en los que había trabajado en Relaf. Puede decirse que, durante aquel período previo al comienzo de mi trabajo de campo, había transcurrido por un proceso de “resocialización” (Guber, 2001: 48) similar al que experimentan los etnógrafos durante sus investigaciones, a través del cual gradualmente adquirí el manejo del vocabulario propio de las comunicaciones, y la participación en ciertas ideas y nociones que forman parte del ámbito estudiado. Asimismo, durante el trabajo de campo me relacioné con informantes

¹¹ Este concepto se refiere, en principio, a "la capacidad de los individuos de llevar a cabo su comportamiento según expectativas, motivos, propósitos, esto es, como agentes o sujetos de su acción" (Guber, 2004: 49). Por su parte, la “reflexividad” del antropólogo, se refiere a su “conciencia (...) sobre su persona y sobre sus condicionamientos sociales y políticos” (Guber, 2001: 45).

con los que tenía, en mayor o menor medida dependiendo del contexto en el que me encontraba, relaciones de cercanía laboral o de familiaridad. Así, el hecho de compartir con esos actores diferentes espacios de interacción y los mismos códigos que ellos utilizan me facilitó la comprensión de las características de los ámbitos estudiados, así como la aceptación por parte de ellos como una interlocutora válida. Aún más, más de una vez me encontré en entrevistas y conversaciones con situaciones en las que “el investigador e informantes utilizan el mismo *stock* de conocimientos, el mismo tipo de evidencia, las mismas tipificaciones y los mismos recursos para definir la situación” (Cicourel 1973; en Guber, 2001: 71).

Debido a que me veía enfrentada con una situación de familiaridad e implicación en los ámbitos en los que realicé la investigación, llegar a “vestir la capa de etnógrafo”, tal como lo describe Da Matta, implicó el esfuerzo de desarrollar las dos tareas que definen el quehacer antropológico: “a) transformar lo exótico en familiar y b) transformar lo familiar en exótico” (1998: 174). En un principio, tanto mi implicación en los ámbitos en los que realicé la investigación, como mi cercanía con sus actores significaron un obstáculo epistemológico. Sobrellevarlo requirió del despliegue de diferentes “técnicas de ruptura” (Bourdieu et al; 2002: 27) a partir de las cuales pudiera mantener una actitud constante de “duda radical” (Bourdieu; 1993) que me permitiera la des-naturalización de las categorías y nociones que comparto en tanto formo parte del ámbito. Había adquirido estas “preconociones” o “supuestos subyacentes” (Gouldner, 1979) durante mis años de trabajo en Relaf, por lo que la elaboración de esta tesis requirió de mi parte el esfuerzo de, en palabras de Da Matta, sacarme la “capa de miembro de una clase y un grupo social específico”. Ello en miras a “poder (como etnólogo) extrañar alguna regla familiar y así descubrir lo exótico en lo que está petrificado dentro de nosotros por la reificación y por los mecanismos de la legitimación” (1998: 174). Asimismo, fue necesario ubicarme en una actitud de “ignorancia” en relación al objeto analizado, es decir, “en una posición de desconocimiento y duda sistemática” en relación a mis certezas que me permitiera reconocer la distancia entre mi reflexividad y la de los actores estudiados (Guber, 2001: 73). Esto me permitió “descubrir” y analizar por primera vez desde una óptica crítica discursos y categorías a los que anteriormente no había prestado atención, realizando un esfuerzo de reflexión para comprender sus significados y las funciones que cumplían en los ámbitos de interacción en los que me encontraba. Entre otras cosas, fue relevante la desnaturalización o “exotización” del lenguaje utilizado en el “campo”, el cual está

compuesto por nociones que tienen un sentido autoevidente para los actores que lo componen, para poder analizarlas como parte de un lenguaje particular. Entre las terminologías más utilizadas se encuentran las de *decisores, expertos, redes, coaliciones, incidencia, abogacía*, etc., las cuales son definidas en el glosario.

Por otro lado, si bien al principio mi mirada se encontraba sesgada debido a mi posicionamiento en el ámbito en el que realizaba las observaciones y mis intereses teóricos, con el paso del tiempo logré adquirir una actitud más “abierta” a la observación de lo que los actores decían o hacían en estas instancias de interacción. Ello con la intención de aprehender la realidad que estaba tratando de analizar desde sus visiones y en sus propios términos (Guber, 2001: 19), a través del acceso a sus significados, perspectivas, definiciones y clasificaciones. Tal como lo explica Guber, en un principio “el investigador emplea sus propios marcos de referencia para interpretar qué sucede con el tema estudiado, pero los irá modificando gradualmente, en busca de un marco que dé cuenta de la lógica de los actores” (2004: 39). En este proceso, pude comprender el carácter intersubjetivo y relacional de la elaboración de conocimiento antropológico, en el que “la propia subjetividad no es necesariamente un obstáculo, sino más bien una herramienta que torna visibles aspectos inicialmente no previstos”, debido a que, entre otras cosas, “muchas veces los propios sujetos investigados son quienes tematizan cuestiones que el investigador no ha previsto o no ha logrado abordar” (Szulc et al., 2009). En otras palabras, intenté llevar a cabo un ejercicio de “trabajo reflexivo” frente a mis conocimientos e información que me permitiera poner en tensión mis hipótesis (Batallán y García, 1992: 86; en Szulc et al, 2009) y certezas y modificar progresivamente mis prejuicios para lograr aprehender la realidad en términos de los actores. El objetivo final fue el poder reflexionar sobre las prácticas y concepciones en las que participo, para lograr tomar distancia y realizar descripciones e interpretaciones críticas de éstas.

Entre la vida cotidiana en una ONG, la observación participante “multi-situada” y el relevamiento de fuentes

El abordaje del proceso en el que, a través del trabajo de ONGs y agencias internacionales, los tópicos que conforman la temática de los *niños sin cuidados parentales* fueron y son constituidos e instalados como una “problemática social”, digna

de atención especial a nivel internacional, requería del desarrollo de una estrategia de investigación que me permitiera conectar diferentes procesos de constitución de categorías, discursos y formas de actuar que tienen lugar en diversas localidades. Es decir, se trata de un objeto de estudio “que no puede ser abordado etnográficamente si se permanece centrado en una sola localidad intensamente investigada” (Marcus, 2001: 111). Es por esto que mi trabajo de campo implicó la realización de las técnicas de investigación etnográfica en diferentes ámbitos relacionados con la RELAF y el Grupo de ONGs.

En primer lugar, si bien llevé a cabo la mayor parte de las actividades de “participación observante” (Guber, 2001) en el espacio físico de la oficina de Relaf en el centro porteño, éstas incluyeron la participación en reuniones con los miembros de las ONGs internacionales que conforman el Grupo de ONGs a través de recursos virtuales (tales como *skype*, *webinars* y *webex*), y las comunicaciones grupales e individuales con ellos por e-mail. En este sentido, investigar en este ámbito implicó el desafío de considerar como parte de mi “referente empírico” a un grupo virtual transnacional de *expertos* en materia de *cuidado y protección* de la niñez que, si bien en su mayoría se conocen cara a cara, llevan a cabo sus interacciones de manera electrónica. Con el objetivo de comprender más este aspecto de mi trabajo de campo, recurrí a las teorizaciones de Lins Ribeiro sobre lo que él denominó la “comunidad transnacional imaginada virtual” (2002, 1). Este antropólogo intenta describir, caracterizar y tratar de comprender este tipo de “comunidades virtuales”¹², las cuales son definidas por tener lugar en el “espacio público virtual”, y ser construidas “por intermedio de sistemas simbólicos que pueden tener por soportes técnicas sociales, como los rituales, o aparatos técnicos, sobre todos los vinculados a la re-producción de información (signos e imágenes) y a la comunicación” (2002, 3). Es decir, en este caso se trata de comunicaciones mediatizadas por “una tecnología de comunicación que vehiculiza simultáneamente el intercambio de informaciones emitidas en muchos lugares diferentes” entre personas consideradas “pares” o “compañeros” que desarrollan un “activismo político a distancia” en común (Lins Ribeiro, 2002: 3-17). Una característica que resalta de estas “comunidades” es que,

¹² El autor parte del concepto de “comunidad imaginada” desarrollada por Benedict Anderson originariamente para dar cuenta del proceso de conformación de los Estados-Nación modernos (1993). Para Lins Ribeiro, este concepto puede ser utilizado para echar luz sobre las redes virtuales contemporáneas en el sentido en el que las “comunidades imaginadas dependen desde siempre de tecnologías de identificación y pertenencia ancladas en soportes de transmisión de información (“medios de comunicación”) que se tornan referencias virtuales o reales altamente cargadas de contenidos simbólicos, metonímicos y clasificatorios y unificadoras de los individuos en colectividades” (2002, 6).

si bien son multiétnicas, multiculturales, y cuentan con la participación de personas de diferentes países, las relaciones a su interior no se producen de manera equitativa e igualitaria, sino según un modelo en el que predomina la hegemonía de los actores y entidades que detentan la mayor cantidad de “capitales” materiales y simbólicos (comúnmente pertenecientes a países centrales)¹³. Así, entre otras cosas, “se encuentran bajo el mismo paraguas simbólico y lingüístico a través del uso del inglés (...) y presentan una cierta homogeneidad de clase y raza” (Lins Ribeiro, 2002: 20). En segundo lugar, mis reflexiones también se vieron alimentadas por mis análisis de otras experiencias de interacción con actores del “campo” a las que había podido acceder gracias a mi trabajo en Relaf. Entre ellas se encuentran la participación en los Seminarios Internacionales organizados por Relaf (en Argentina, en 2009; Brasil en 2010; y México en 2013), en los que trabajé primero en la organización, y luego en la exposición de trabajos y la traducción de presentadores; la Consulta Regional para el informe sobre niñez institucionalizada realizada por UNICEF, Relaf y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Guatemala en 2011, y que tuvo la participación de representantes de ONGs y estados; el Congreso *Quality in alternative Care* de Aldeas SOS Infantiles (Praga, Rep. Checa, en 2011); y el trabajo en actividades de *cooperación técnica* en Argentina (Córdoba, Salta y Ushuaia) y Guyana Británica (Georgetown). En particular, resultó especialmente enriquecedora la experiencia de realizar observación-participante, entrevistas y conversaciones informales con expertos internacionales durante mi estadía en Suiza, Francia y Países Bajos a principios de 2013. Durante este período, primero permanecí en Ginebra para asistir a reuniones del Grupo sobre niños *sin cuidados parentales* del Grupo de ONGs en sus oficinas, y a un *Evento paralelo* en el Palacio de Naciones Unidas en el que se presentó una guía en cuya elaboración había participado con mis compañeros de Relaf (evento que tuvo la participación de representantes gubernamentales, de ONGs y del Comité de los Derechos del Niño). Finalmente, participé de la Asamblea General del Grupo de ONGs, la cual tuvo la participación de los representantes de una cincuentena de ONGs nacionales, regionales e internacionales. Por último, el proceso de trabajo de campo también incluyó la realización de entrevistas formales y charlas informales con diferentes profesionales pertenecientes a ONGs internacionales (algunos de ellas pertenecientes al Grupo de ONGs) desde septiembre de

¹³ Las características específicas de los relacionamientos entre las entidades no gubernamentales de los países “centrales” y los “periféricos” dentro del “campo” serán analizadas en el segundo capítulo.

2012, las cuales se realizaron en Buenos Aires, Ginebra, Leiden y La Haya (Países Bajos), y Montpellier (Francia); y de manera virtual, por medio de comunicaciones via *skype* o e-mail con estos mismos expertos. La intención en principio fue la de realizar entrevistas “no-directivas”, con el objetivo de tener acceso a los temas considerados relevantes por los informantes, así como a las formas en las que éstos “conciben, viven y asignan contenido a un término o una situación” (Guber, 2001: 74), lo cual fue un factor muy enriquecedor para mis preguntas, análisis y reflexiones. En suma, el carácter de mi objeto de estudio requería lograr reconstruir la circulación de diversos objetos, discursos, y modalidades de pensamiento y accionar a través de las redes de actores y organizaciones internacionales que inciden en diferentes contextos. Los recursos con los que contaba para su abordaje me permitieron realizar una “etnografía multi-local”, la cual fue definida por George Marcus como una modalidad de investigación que permite examinar “la circulación de significados, objetos e identidades culturales en un tiempo-espacio difuso (...)”, estando diseñada “alrededor de cadenas, sendas, tramas, conjunciones o yuxtaposiciones de locaciones en las cuales el etnógrafo establece alguna forma de presencia, literal o física, con una lógica explícita de asociación o conexión entre sitios que de hecho definen el argumento de la etnografía” (111-118).

La importancia del despliegue de estas técnicas de análisis “micro”, posibilitado por medio de la participación en la cotidianeidad de los ámbitos en los que se realizó la investigación y la relación cercana con sus actores reside en que me permitió “reconstruir los matices y la heterogeneidad conflictiva (...) recuperando los mundos de vida y los significados de los actores” (Llobet, 2011: 11) de los procesos que estaba intentando analizar. Asimismo, tal como lo explica Guber, el trabajo de campo sin mediaciones es el que permite llegar a la “distinción entre lo que la gente hace y lo que la gente dice que hace y, por consiguiente, entre el campo de las prácticas y los valores y las normas” (2001: 30). Esto significa que la manera privilegiada de encontrar expresiones de los “hechos, sentimientos, opiniones y emociones, normas o estándares de acción, y a los valores y conductas ideales” de cierto grupo social es “a través de discursos que emergen en la vida diaria, de manera informal, bajo la forma de comentarios, anécdotas, términos de trato y conversaciones” (2001: 69). Por lo tanto, a partir de la utilización de estas técnicas etnográficas, intenté registrar diferentes aspectos de las situaciones y relaciones

que tienen lugar en los ámbitos estudiados, así como acceder a los sentidos que los actores del “campo” les otorgan.

Asimismo, en el proceso de investigación esta perspectiva “micro” fue complementada con el relevamiento de informaciones secundarias en diferentes idiomas y de diversas fuentes, entre las que se encuentran legislaciones internacionales en materia de niñez producidas durante el último siglo; materiales producidos por las ONGs y agencias de la ONU del “campo” para la difusión de las temáticas con las que trabajan en la sociedad más amplia (páginas web, *informes de tareas anuales*, *informes presupuestales*, folletos, etc.), así como aquellos documentos que buscan profundizar en el conocimiento de ciertas “problemáticas” que afectan a la niñez y aportar material para las actividades de otras ONGs y expertos (guías, manuales, investigaciones, documentos para la abogacía, peticiones presentadas ante los organismos internacionales, etc.); y, finalmente, presentaciones y exposiciones de eventos internacionales. Estas fuentes secundarias constituyeron objetos de indagación que, al ser analizadas desde una perspectiva crítica, permitieron conocer en más profundidad las características, actores y lógica del “campo” estudiado. Al mismo tiempo, me suministraron valiosas informaciones sobre el contexto en el que tenían lugar aquellos discursos a los que accedí en los ámbitos en los que realizaba entrevistas y observaciones. Finalmente, esta combinación de diferentes técnicas, comúnmente denominada “triangulación” (Restrepo, 2011), me ayudó a conectar los procesos y relaciones que conocía por medio del trabajo etnográfico con procesos estructurales y de mayor alcance.

Un campo de investigación: abordajes desde las ciencias sociales y relevancia académica.

Para realizar el análisis crítico de diferentes aspectos que conforman mi tema de indagación recurrí a los aportes teóricos de las disciplinas de la antropología, la historia y la sociología. Con el objetivo de ordenar esta exposición, los divido idealmente en tres grandes categorías: aquellas investigaciones desarrolladas por la antropología y la historia que reconstruyen los procesos por los cuales diversas temáticas relacionadas con la niñez fueron erigidas como temas de preocupación social e intervención en los últimos siglos; la literatura que aborda el análisis crítico de diferentes aspectos de los procesos de difusión de los principios de los derechos humanos (en particular, los derechos del niño)

a nivel mundial; y, por último, las producciones teóricas que abordan el análisis crítico de las intervenciones humanitarias y principios del *humanitarismo*, y aquellas que se centran en diversos aspectos de las acciones e ideología de la *cooperación internacional*. En primer lugar, diversas investigaciones resultaron enriquecedoras para el análisis del proceso histórico de "construcción social" (Hacking, 1991: 254) por el que ciertas situaciones y prácticas que afectan a la niñez han sido clasificadas como merecedoras de intervención por parte de diferentes actores, convirtiéndose en categorías definidas y redefinidas, extendidas y delimitadas a través de los años (Best, 1990 y Hacking 1984; en Grinberg, 2010: 78). Se trata de investigaciones de la disciplina histórica, la antropología y la sociología, en las que se analiza desde una perspectiva crítica la emergencia de los movimientos nacionales e internacionales de *defensa de la niñez*, y la conformación de los dispositivos jurídico-burocráticos de los Estados nacionales para la gestión de la niñez y sus familias. En primer lugar, algunos trabajos nos permitieron conocer el proceso de surgimiento de los primeros movimientos regionales e internacionales a favor de la niñez a principios del siglo XX. Dicho proceso se valió de una red de relaciones conformada por una multiplicidad de entidades no gubernamentales y Estados, y facilitado por la celebración de reuniones internacionales en diferentes países europeos y latinoamericanos (Dávila Balseira y Naya Garmendía, 2006; Fass, 2011; Fonseca, 2002; Guy, 1998; Hart, 2006; Liebel, 2006; Rojas Novoa, 2012), así como del desarrollo y ampliación de los conocimientos en materia de psiquiatría y psicología infantil (Cosse, 2010; Llobet 2010), el trabajo social y la puericultura (Silveira Netto Nunes 2011 y 2012), y, décadas más tarde, la neurociencia aplicada al desarrollo infantil (Fonseca, 2011). Por medio de estas lecturas fue posible ver cómo estos movimientos lograron la progresiva instalación de derechos "universales" propios de la niñez, y los sucesivos documentos internacionales elaborados para tal fin (Barna, 2012; Veeman, 1992). En segundo lugar, enriquecieron el análisis aquellos trabajos que analizan la constitución de una parte de la niñez caracterizada como "*desamparada*", "*abandonada*" y "*desviada*" como un objeto de intervención legítimo por parte de los Estados nacionales a principios del siglo pasado. Este proceso implicó debates entre diferentes grupos de poder en torno a la institución de los primeros organismos gubernamentales de bienestar infantil, los Códigos de Niñez, los Tribunales y Jueces de Menores, y las primeras instituciones estatales para la profesionalización y especialización de la atención a la infancia tanto en países de

Europa y Norteamérica como en Latinoamérica (Ciordia y Villalta; 2009; Daroqui y Guemureman, 1999; Donzelot, 1987; Villalta, 2001, 2005). Como resultado de estos procesos, fueron instaladas idealmente dos categorías dicotómicas para clasificar a la infancia, a las que fueron atribuidas diferentes ámbitos para su socialización y protección: mientras que por un lado la familia y la escuela se constituyeron como las instituciones para la protección de los “niños y adolescentes”, por su parte los “menores” se convirtieron en objeto de control estatal principalmente a través del encierro en institutos de menores, asilos y orfanatos para su “protección”, o para su “resocialización” o “reeducación” en el caso de que hubieran cometido un delito (Talak y Rios, 1998; Villalta, 2001; Zapiola, 2010).). En relación a los procesos de las últimas décadas, fue interesante ver cómo se asiste, en el ámbito de la defensa de la niñez, a la conformación de lo que fue denominado una “sociedad civil global” (Ferguson y Gupta, 2002; Espírito Santo; 2010) apoyada en una “cultura de derechos” (Schuch, 2010), consolidada en el ámbito de la protección de la niñez. Este nuevo abordaje de las problemáticas que afectan a la niñez devino hegemónico en el escenario de la globalización neoliberal, que implicó la “desestatización” de las prácticas de gobierno y facilitó la injerencia de las ONGs y agencias del campo de los derechos del niño en todas las regiones del globo (Carli, 2006; Ferguson y Gupta; 2002; Ferreira y Schuch, 2010; Mbembe, 2001; Peemans, 2007; Roitman 2005; Rose; 2006; Silbey, 1997; Sousa Santos, 2005 Rose; 2006). Al mismo tiempo, estos procesos internacionales que precedieron y acompañaron la aprobación de la CDN y la difusión de sus principios y estándares a nivel global, impulsaron en nuestra región reformas en los dispositivos jurídico-burocráticos de protección de la infancia. Éstas referían a la des-judicialización del tratamiento de las situaciones de pobreza, el desarrollo de medidas de protección alternativas a la institucionalización, y la “restitución, protección y exigibilidad de derechos” (Villalta, 2010b). Por último, la revisión bibliográfica permitió observar que la planificación de las intervenciones sobre la infancia (y su legitimación) se basó históricamente en una concepción idealizada de la niñez, la cual retoma una definición que tuvo sus orígenes en la Edad Moderna, y fue instalada definitivamente en los países occidentales desde comienzos del siglo XVIII (Aries, 1990; De Mause, 1994; Elias, 1988). Según ésta, los niños son considerados inherentemente dependientes, indefensos y necesitados de la protección de los adultos, y la niñez es construida como inocente y natural, como una etapa de la vida especial, despreocupada y definida por la negativa en relación a la adultez, que debía ser protegida

de las dificultades del “mundo adulto” (Varela, 1986). Si bien esta definición de la niñez se encontró durante el siglo XX con visiones contra-hegemónicas, que planteaban una mayor autonomía de los niños en relación a los adultos y su derecho a participar en la toma de decisiones de los temas sociales que los involucren (Barna, 2012; Liebel, 2006, 2009; Mally, 1990; Veerman, 1992), terminó por instalarse como hegemónica. Así, fue constituida una “concepción universal de la infancia” (Vianna, 2002: 65) a partir de la naturalización de una definición de infancia basada en los parámetros de las clases burguesas europeas, la cual, devenida modelo de “la normalidad”, pasó a funcionar como parámetro para clasificar y explicar la variedad de “infancias” existentes en las diversas clases sociales, así como en las distintas regiones y culturas del globo, las cuales fueron borradas o conceptualizadas como “anormales” o “desviadas” (Colángelo, 2003; Szulc, 2008; Talak y Rios, 1998).

En segundo lugar, una de las vías de indagación que sirvió como insumo teórico para esta tesis son los trabajos de lo que puede ser denominado como una “antropología de la práctica de los derechos humanos” (Merry, 2006:), la cual surgió en estrecha relación con los estudios de la antropología sobre los procesos de globalización en las últimas décadas (Abeles, 2012; Segato, 1997; Sousa Santos, 1997), y centra su interés en la circulación de los principios y prácticas propuestas por los instrumentos internacionales de derecho a nivel global, y las diferentes formas que toma su implementación en los diversos contextos locales en los que los antropólogos realizan su trabajo de campo. Dentro de esta línea de indagación, resultaron particularmente fértiles los trabajos de aquellos autores que han desarrollado una teorización crítica respecto de los instrumentos internacionales y las prácticas que éstos movilizan y legitiman. En particular, algunos trabajos desde la antropología plantean la existencia de paradojas en relación a la implementación de las directivas y la difusión de los valores propios del enfoque de la CDN (y otros documentos internacionales en materia de niñez) en contextos sociales y culturales diversos y países con diferentes niveles de riqueza (Barna, 2012; Ferreira y Schuch, 2010; Fonseca y Cardarello, 2009; Gadda, 2008; Pupavac, 2001 y 2006). Entre éstos últimos se encuentran ciertos análisis críticos que consideran a las prácticas humanitarias basadas en los derechos de los niños y la conceptualización de la niñez y el niño como “sujeto de derechos” (universalizada a partir de la sanción y aceptación de la CDN por los estados nacionales) como vectores para la difusión de valores eurocéntricos que contribuyen a profundizar las desigualdades entre los países centrales y los del

“Tercer Mundo”, y borran las particularidades de las vidas de los niños en los contextos locales (Gadda, 2008; Hart, 2006; Montgomery, 2001; Pupavac, 2001 y 2006; Rojas Novoa, 2012). Así, las críticas más fuertes desde nuestra disciplina han denunciado a los derechos humanos como portadores de, por ejemplo, una forma de “colonialismo post-moderno”, en el que las relaciones jerárquicas entre centro y periferia resultarían en procesos de homogenización y occidentalización de esta última (Silbey, 1997:219). Por otro lado, resultaron enriquecedores los aportes de la antropóloga Sally Engel Merry (2003, 2006, 2009, 2011), en especial porque logra distanciarse de los debates entre “universalismo-particularismo” y las visiones “maniqueas” a favor o en contra de la implementación de los principios de los derechos humanos en diferentes contextos y culturas, para poner énfasis en los procesos sociales de circulación, implementación y resistencia de los derechos humanos en los contextos locales y en la utilidad que tienen para los defensores de causas sociales. Expresado en sus palabras: “en vez de preguntar si los derechos humanos son una buena idea, explorar los beneficios que significan para la gente que los aplica” (2006, 39)¹⁴.

Por último, fueron considerados los aportes de los trabajos que abordan el estudio de prácticas y representaciones que ha tomado el *humanitarismo* y la *cooperación internacional* en las últimas décadas, los cuales proveen herramientas conceptuales útiles para comprender varios de los aspectos del “campo” estudiado. Dentro de la disciplina antropológica, el primer estudio sobre la temática de las “prácticas humanitarias” se publicó en 1985 en los trabajos compilados en la publicación *Anthropology Today* (Royal anthropological Institute) (Bornstein y Redfield, 2011). Desde entonces, antropólogos mayoritariamente pertenecientes a centros académicos de países centrales (particularmente en Francia, el Reino Unido y Norteamérica, en donde existen institutos de antropología especializados en el tema) han analizado las iniciativas humanitarias internacionales desde diferentes perspectivas. Éstos basan sus análisis en el trabajo de campo realizado en situaciones de intervención humanitaria en contextos de desastres, conflictos y desplazamientos (Ghillot, 2012: 85). Por un lado, varios antropólogos han estudiado estas situaciones como “estados de excepción”, recurriendo al marco teórico de las teorías críticas del “biopoder” (Bornstein y Redfield, 2011; Fassin, 2011), en particular a nociones tales como “estado de excepción”, “biopolítica” y

¹⁴ Tal como fue mencionado anteriormente, la traducción de las citas que originalmente se encuentran enunciadas en inglés, francés y portugués fueron traducidas por la autora.

“vida nuda” desarrolladas por teóricos como Foucault, Agamben, Arendt, Schmitt y Benjamin. Por otro lado, han sido analizadas las relaciones entre las ONGs y organismos internacionales que intervienen en la provisión de los servicios de bienestar social en los Estados del “Tercer Mundo” (principalmente del continente africano) abordándolas desde el marco de la teoría de la “gubernamentalidad” de Michel Foucault (Comaroff y Comaroff 1999, 2006; Ferguson 2006; Ferguson y Gupta, 2002; Rose, 2006; Mbembe 2001; Roitman 2005). A estos se suman otros análisis que hacen hincapié en las consecuencias políticas y los fines instrumentales de las acciones humanitarias (Brown y Wilson, 2008); el papel particular de las ONGs en los contextos de intervención humanitaria de servicios sanitarios (Bornstein, 2005); y otros estudios que proponen analizar las prácticas del *humanitarismo* a partir de los aportes de la teorización de Mauss sobre el “don” (Picas Contreras, 2006). Por último, existen análisis críticos producidos por actores del ámbito del *humanitarismo* que intentaron definir este fenómeno, así como situar histórica y geográficamente sus características modernas para analizarlas críticamente (Bauman, 1995; Ryfman, 1999). En todos estos trabajos, se postula la existencia de ciertas dimensiones narrativas y representacionales que conformarían un “ethos” propio del *humanitarismo*, una “faceta moral” que recurre a narrativas centradas en el tópico del “sufrimiento a la distancia” en pos de generar adhesiones a su causa y un compromiso solidario que le es propio, tal como lo plantea el sociólogo Boltanski (2004). En nuestra región, han sido elaborados análisis de diferentes aspectos del *humanitarismo* y su relación con el discurso y la práctica propia de los derechos humanos (Ferreira y Schuch, 2010; Fonseca, 2004, 2011; Fonseca y Cardarello, 2009).

Por otro lado, otro de los insumos teóricos para esta tesis lo constituyen los análisis críticos desarrollados por la antropología en torno a la “*cooperación internacional para el desarrollo*” desde la década de 1970. En este caso, resultan particularmente útiles aportes teóricos de antropólogos latinoamericanos tales como Arturo Escobar (1996, 1999, 2005), Edgardo Lander (2000), Gustavo Lins Ribeiro (2007), Lessa Barros (1996), Anibal Quijano (2000) y Antonio Carlos de Souza Lima (2007). Éstos han abordado aspectos tales como los orígenes y historia de la “*cooperación internacional para el desarrollo*”, los roles de los diferentes actores que intervienen (ONGs, organismos internacionales y gobiernos), su papel en el contexto de la globalización y las relaciones de carácter colonial Norte-Sur, los componentes principales de sus discursos legitimantes

(el denominado “discurso del desarrollo”) y las consecuencias de las prácticas desarrollistas en contextos locales (Feito, 2005).

Una etnografía del “campo de poder” de los derechos de los niños

A partir de la revisión bibliográfica realizada para la elaboración de mi proyecto de investigación y para esta tesis, me fue posible constatar que existe una amplitud de trabajos de la disciplina antropológica que versan sobre la difusión de los principios de los derechos del niño por parte de los organismos gubernamentales, ONGs y otros actores nacionales y globales en nuestra región. Entre ellos resaltan las investigaciones que se centran en los procesos a partir de los que los principios de los derechos de los niños son re-apropiados y re-significados en los contextos locales, pasando a formar parte de la elaboración de proyectos, programas y políticas públicas; análisis que se realizan principalmente en base al trabajo etnográfico en contextos locales (Fonseca y Cardarello, 2004; Llobet, 2008, 2010; Villalta, 2010; Magistris, 2011 y Llobet, 2011). Las preguntas planteadas en estas investigaciones refieren principalmente a las formas que toman las relaciones entre las normas internacionales de los derechos del niño y las nociones locales, principalmente aquellas que tienen lugar en contextos de pobreza material y marginalidad social (Wilson, 2007). Al abordar las múltiples vicisitudes y contradicciones que conlleva la implementación de principios internacionales en los diversos contextos locales, estos trabajos resultan enriquecedores en tanto muestran “cómo los discursos normativos basados en los derechos son producidos, traducidos y materializados en una variedad de contextos y cómo los actores significan, redefinen y se apropian de ese discurso que aparece como *universalizante*” (Segato, 2004 y Scott, 1999; en Magistris, 2011: 17). Así, estos trabajos ponen énfasis en “los procesos de negociación de sentidos y prácticas” (Llobet, 2011: 9) que forman parte de la institucionalización de los derechos de los niños, y nos permiten ver que ésta no es directa ni homogénea. Por el contrario, en ese proceso de institucionalización se combinan distintos actores, condiciones, matrices de intervención y contextos de implementación, los cuales le dan a ese proceso de institucionalización “un enfoque singular y heterogéneo, en el marco de debates, tensiones y resignificaciones de dicho proceso, entendido como complejo y multívoco” (Llobet 2011; en Magistris, 2011: 2).

Por otro lado, la revisión bibliográfica también develó una escasez de análisis etnográficos que se centren en las acciones y relaciones que tienen lugar en los ámbitos globales en los que se desarrollan los acuerdos y las disputas entre diferentes entidades internacionales del ámbito de la *defensa* de la niñez, tales como las redes de ONGs y agencias de la ONU que realizan trabajo de incidencia en los organismos internacionales emplazados en centros globales (tales como Ginebra o Nueva York). En base a la revisión bibliográfica y al trabajo de campo, creemos que, a partir de la indagación en las relaciones y situaciones que tienen lugar en estos enclaves internacionales, se hace posible develar y analizar las “tensiones, contradicciones y multiplicidad de experiencias” (Llobet, 2011: 11) que conforman los procesos por medio de las cuales muchas de las categorías y discursos en torno a la niñez son erigidos y acaban por devenir hegemónicos. En particular, la investigación etnográfica en estos ámbitos nos permite comprender cómo estas nociones y discursos son negociados, disputados y consensuados por diferentes actores, y finalmente constituidos como una “problemática social” y un área específica de conocimiento e incidencia a nivel internacional. Asimismo, la indagación en los diferentes aspectos que conforman los procesos de “construcción” (Hacking, 1991: 254) de estas categorías, conceptualizaciones y discursos gestados en los ámbitos transnacionales debe ser complementado con el análisis de cómo se produce su circulación entre diferentes regiones del mundo, a través de redes internacionales de ONGs, agencias, expertos, y organismos internacionales. Esto nos permitirá conocer cómo estas nociones, proyectos y maneras de actuar sobre la realidad finalmente desembarcan, a través del funcionamiento de redes globales, en los contextos locales y otorgan características particulares a las medidas de tratamiento de la niñez en los diversos contextos locales. Es decir, permitirá comprender mejor cómo “lo internacional y lo local se apropian, se adaptan y afectan mutuamente” en los procesos en los que se produce la “internacionalización” (Fisher, 1997: 453) de aquellas nociones, conceptualizaciones y tipos de intervenciones, las cuales son apropiadas, aprehendidas, aceptadas u ignoradas, implementadas o resistidas en los diferentes contextos locales en los que se llevan a cabo acciones en *defensa* de la niñez. Es por ello que, entre otras cosas, el tipo de estudio realizado en esta tesis puede contribuir a una mejor comprensión de los procesos que tuvieron lugar en el ámbito de la gestión de la infancia en América Latina en las últimas décadas, y que desembocó en la existencia de grandes similitudes

en el desarrollo de determinados mecanismos y dispositivos de protección de la niñez por parte de los organismos gubernamentales y entidades no gubernamentales¹⁵.

Estructura de esta tesis

Esta tesis está organizada en tres capítulos. En el primer capítulo se desarrolla una breve historización del proceso de larga duración por medio del cual se gestaron los postulados y argumentos en relación a la *defensa* de la niñez, así como las modalidades de intervención para el tratamiento de las temáticas que han sido conceptualizadas como “problemáticas” dignas de intervención. Me interesó en particular reconstruir y analizar el contexto socio-histórico en el que tuvieron lugar la proliferación y expansión del ámbito geográfico de incidencia de las ONGs y organismos internacionales que se ocupan del *bienestar* de la infancia en las últimas décadas, teniendo en cuenta los acuerdos, así como debates y disputas, visiones encontradas y los intereses puestos en juego por los diversos actores.

En el segundo capítulo describo y analizo las relaciones al interior del “campo de poder” de las ONGs y organismos internacionales más relevantes que desarrollan acciones vinculadas a la temática del *cuidado y protección* de los *niños sin cuidados parentales*. En particular, me propongo identificar y analizar los principales conflictos que tienen lugar en el contexto de los procesos en los que los actores intentan instalar la temática en la agenda pública y construyen su autoridad de intervención sobre ella. Disputas entre las que se encuentra la lucha por diferentes tipos de “capitales” y su desigual circulación en el contexto de las relaciones de poder Norte-Sur.

En el tercer capítulo se abordarán las principales categorías que circulan en el campo, así como la retórica particular y los argumentos a los que recurren los actores en la concreción de sus acciones para constituir su objeto de intervención y legitimar sus tareas, y las formas en las que ponen en juego estos discursos en las situaciones concretas de interacción entre ellos. Estos aspectos serán analizados a partir de los argumentos y fundamentaciones en los que se basan dos “campañas” para la *desinstitucionalización* de niños menores de tres años: el *Proyecto DAPHNE* (Europa del

¹⁵ Agradezco a Gabriela Lugones por su contribución al señalarme este aspecto de mi investigación durante la Reunión de Antropología del Mercosur, en julio de 2013.

Este), y la *Iniciativa Regional para la erradicación de la internación de niños y niñas menores de tres años* (América Latina).

En las palabras finales se expone un repaso por esta tesis, así como una serie de reflexiones tanto sobre las descripciones y análisis realizados, como sobre los propósitos de este trabajo.

Por último, en el Anexo se expone, en primer lugar, una descripción detallada tanto de las ONGs y agencias de la ONU pertenecientes al “campo”, como de los organismos internacionales hacia los que se dirigen sus acciones de *abogacía*; y, luego, un glosario con los términos propios del “campo” más utilizados en esta tesis.

Capítulo 1: Un siglo de movimientos a favor del *bienestar de la infancia*: de la beneficencia a la defensa de los derechos de los niños.

Introducción

En este capítulo nos centraremos en el análisis del proceso de larga duración por medio del cual se gestaron los postulados y argumentos, así como las prácticas y modalidades de intervención sobre determinados aspectos relativos a la protección de la infancia que han sido conceptualizadas como “problemáticas” dignas de intervención. A estos fines, se reconstruirá y analizará el proceso histórico de surgimiento e institucionalización del campo más amplio de las ONGs y organismos internacionales que se ocupan del *bienestar* de la infancia, teniendo en cuenta los acuerdos, así como debates y disputas, las visiones encontradas y los intereses puestos en juego por los diversos actores.

En relación a la perspectiva elegida para realizar las descripciones y análisis a continuación, hay que aclarar que éstas están guiadas por un enfoque que combina un interés en la relación entre los eventos y contextos más abarcadores y la manera en la que los individuos y grupos los consideran y valoran, lo que lleva a que actúen de ciertas maneras y no de otras; en otras palabras, la interacción entre la agencia y la estructura (Sahlins, 1997). Es así que entendemos que los procesos y sucesos sociales, económicos y políticos más influyentes a nivel internacional fueron interpretados y valorados por los grupos más influyentes del ámbito de la defensa de la infancia en formas histórica y geográficamente determinadas. En este proceso complejo resultó favorecida la definición de ciertas temáticas como prioritarias y dignas de intervención en detrimento de otras, la adopción de determinadas formas de conceptualizar esas temáticas y de accionar como las legítimas, dejando otras de lado. De esta forma, si bien ha sido reconocido que al analizar la historia de los debates sobre la defensa de la infancia se identifica que “los impulsos nuevos siempre surgían en momentos en los que se producían acontecimientos o reformas políticas de importancia” (Liebel, 2006: 20) (siendo algunos de ellos la institución de las burocracias administrativas en los Estados nacionales, las dos Guerras Mundiales, y el desarrollo de los estados neoliberales), pensamos que las concepciones, prácticas y enfoques que han sido erigidas como hegemónicas no deben ser interpretados

de forma lineal “como resultado directo de un cambio objetivo en el contexto social, sino como fruto de transformaciones en ‘el contexto de percepción de las elites morales, dentro del cambio político y cultural, y de la interpretación moral que son capaces de ofrecer relativa a la coyuntura y lo que ella requiere” (Melossi, 1992: 38, en Villalta, 2001).

Al mismo tiempo, nos encontramos ante escenarios y procesos que se fueron complejizando a lo largo de las décadas. En éstos, la capacidad de incidencia de los diferentes grupos defensores de la infancia en las pugnas para instalar determinados temas relativos a la niñez como “problemáticas sociales” (y ciertos enfoques para tratarlos), se ha visto favorecida o limitada según la autoridad que pudieron llegar a adquirir esos grupos en diversos ámbitos y en relación a otros actores ajenos al campo en cuestión (tales como los gobiernos nacionales, las entidades no gubernamentales y organismos internacionales abocados a la labor en torno a diferentes temáticas, y la opinión pública, entre otros).

En resumen, los enfoques y discursos de los actores que conforman el campo de la defensa de la niñez entran en complejas relaciones con los procesos e instituciones sociales más amplios y con actores de otros campos, derivando en una situación en la que, tal como lo explica James Ferguson, “las intenciones, incluso aquellas de los actores o intereses poderosos, son sólo la parte visible de un mecanismo mucho más amplio a través del cual las estructuras son realmente producidas, reproducidas y transformadas”, lo cual determina que estemos ante un escenario en el que “todo desarrollo intencional puede tener un efecto solo por medio de un complicado trayecto que involucra estructuras desconocidas y resultados impredecibles” (2006: 283).

Los comienzos: las primeras reuniones y entidades internacionales

Los orígenes de los movimientos a favor de la protección de la infancia pueden ser rastreados en los países occidentales hasta los primeros años del siglo XIX. Se trataba de acciones filantrópicas llevadas a cabo por las clases aristocráticas que, preocupadas por las consecuencias negativas del desarrollo industrial, centraron sus actividades caritativas en los niños provenientes de contextos de pobreza, con el objetivo de evitar los supuestos “males futuros” que ellos representaban para sus sociedades. La historiadora Donna Guy plantea que “el movimiento internacional de los derechos del niño tuvo sus orígenes en

los movimientos de reforma legal en las naciones industrializadas de Europa y EE.UU. en el siglo XIX. Su objetivo era proteger a los niños de las prácticas laborales explotadoras; proveer una alternativa a los huérfanos a través de la adopción legal; y encontrar una manera de rehabilitar, antes que castigar, a los niños que quebraban la ley” (1998: 275). Según la historiadora Paula Fass (AAPPS, 2011), los movimientos de protección de la niñez y los debates sobre la existencia de “derechos” exclusivos de los niños surgieron primero en países industrializados (particularmente en Gran Bretaña, Francia, Alemania y Estados Unidos) en oposición a la explotación laboral de los niños en las fábricas, propulsando la sanción de legislaciones contra del trabajo infantil y a favor de la obligatoriedad de la escolarización (2011). Como lo explica Jason Hart (2006: 6), las primeras acciones en favor de la niñez eran justificadas principalmente en “la futura necesidad de mano de obra por parte del Estado” hasta principios del siglo XIX.

Más tarde, los “movimientos de reforma de la niñez” surgidos en la segunda mitad del siglo XIX buscaron apoyo y legitimidad recurriendo a una concepción idealizada de la niñez, la cual retoma una tradición que tuvo sus orígenes en la Edad Moderna, pero principalmente desde comienzos del siglo XVIII (Ariés, 1990; DeMause, 1994; Elias, 1988). Desde esta concepción, los niños eran considerados inherentemente dependientes, indefensos y necesitados de la protección de los adultos, y la niñez era construida como inocente y natural, como una etapa de la vida especial, despreocupada y definida por la negativa en relación a la adultez, que debía ser protegida de las dificultades del “mundo adulto” (Hart, 2006; Varela, 1986). Podemos hablar de una “concepción universal de la infancia” (Vianna, 2002: 65) en el sentido en el que implicó la naturalización de una definición de infancia basada en los parámetros de las clases burguesas europeas, la cual pasa a funcionar como parámetro para clasificar y explicar la variedad de “infancias” existentes en las diversas clases sociales, así como en las distintas regiones y culturas del globo, las cuales son borradas o conceptualizadas como “anormales” o “desviadas” (Colángelo, 2003; Varela, 1986).

Además de los movimientos nacionales de reforma que actuaban en cada país, si analizamos el contexto a nivel internacional podemos observar la emergencia y gradual institucionalización de un movimiento internacional de defensa de la infancia, el cual fue tomando forma a través de la organización de eventos internacionales, y la institución de las primeras entidades no gubernamentales internacionales para la defensa de la niñez.

En relación al primer punto, los primeros debates sobre la política a seguir para la promoción del “bienestar” de la niñez a nivel internacional tuvieron lugar en reuniones llevadas a cabo desde el comienzo del siglo XX. En este contexto, tanto hombres de política y legisladores, movimientos feministas y grupos religiosos como profesionales de distintas disciplinas (principalmente médicos, criminólogos, pedagogos, educadores, pediatras, sociólogos y profesionales de las disciplinas “psi”) debatían sobre el tratamiento de circunstancias conceptualizadas como “problemáticas sociales” que afectaban a los niños y sus familias y que se consideraba se encontraban agudizadas en el contexto del desarrollo de la sociedad capitalista (tales como la falta de escolarización de los niños de familias obreras). Cabe señalar que desde estos primeros debates se trataba el tópico de las mejores formas de intervención por parte de los Estados sobre los niños que no contaban con el cuidado de sus familias, temática que, construida en términos del *abandono* de esos niños, era definida ya desde ese momento como un problema social relevante. Se destacan los congresos internacionales organizados en los países de Europa Occidental, Estados Unidos y América Latina, convocados por asociaciones de protección a la infancia, así como asociaciones de pediatría, de higiene y medicina, con el patrocinio de los gobiernos nacionales¹⁶. Antes y después de estos encuentros fueron fundadas las primeras entidades internacionales independientes de los Estados que comenzaron a diseñar y desarrollar acciones en el tema de la *protección* de la niñez y que estuvieron a cargo de organizar estos congresos¹⁷.

En nuestra región se destacó el papel de los Congresos Panamericanos de la Niñez, inaugurados en 1916. Varios estudios (Guy, 1998; Rojas Novoa, 2012; Silveira Netto Nunes 2011 y 2012) demuestran cómo fue que a través de estos Congresos, en los que circulaban ideas y se generaban debates entre diferentes grupos “se forjó un movimiento en torno a la niñez en el hemisferio” en el que se buscaba la construcción de mecanismos estatales que promovieran el bienestar infantil, por lo menos hasta 1942, cuando la hegemonía de los Estados Unidos, la Guerra Fría y la preocupación regional por la militarización del hemisferio empezaron a dominar las preocupaciones de las actividades

¹⁶ Resaltan, entre muchos otros que se celebraron, el Congreso internacional de protección de la infancia (1883, París; en 1928, en París, hubo 2000 asistentes), los Congresos Internacionales de las Gotas de Leche (París, 1905; Bruselas, 1907; Berlín; 1911), el Primer Congreso General del Niño (1925, Ginebra), además de los Congresos Panamericanos del Niño en nuestra región (Dávila Balsera y Naya Garmendia, 2006).

¹⁷ Entre las más relevantes de ellas se encontraban la Liga de Sociedades de la Cruz Roja (Ginebra), la Asociación Internacional para la Protección de la Infancia (Bruselas), la Unión Internacional para la Protección de la Infancia en la Primera Edad, y la Unión Internacional de Socorro de Niños, todas fundadas entre los últimos años del siglo XIX y principios del XX.

panamericanas (Guy, 1998). Puede destacarse el papel del Instituto Interamericano del Niño¹⁸ en estos Congresos, ya que constituyó el primer organismo internacional dedicado a la niñez en la región.

En lo sucesivo, esta serie de congresos, intercambios y debates entre entidades no gubernamentales, entidades gubernamentales nacionales e internacionales y expertos, así como sus acciones a favor del bienestar infantil se vieron fuertemente influidas por el contexto socio-político internacional marcado por las Guerras Mundiales. Asimismo, tuvieron una importante influencia en la conformación de las burocracias específicas del aparato estatal para la gestión de la niñez en los diferentes estados naciones, incluyendo los latinoamericanos.

Consolidación del movimiento: la Sociedad de Naciones y las primeras legislaciones internacionales de derechos de la niñez

Como veremos en este apartado, sumado al surgimiento de las primeras entidades humanitarias no estatales, el escenario posterior a la Primera Guerra Mundial dará origen a las primeras concepciones de la existencia de “derechos universales” de la infancia así como al desarrollo de actividades en temáticas de niñez por parte de un organismo internacional que abarcaba a todas las regiones del mundo. De hecho, a pesar de que, según Liebel (2006), la idea de que los niños deberían tener sus propios derechos nació en Europa en el siglo XVIII¹⁹, las acciones concretas para la elaboración de documentos que establecieran la existencia de derechos “universales” propios de la niñez tuvieron lugar como una reacción a los efectos de las dos Guerras Mundiales sobre la infancia.

En primer lugar, durante la Primera Guerra Mundial los países occidentales se encontraron frente al asesinato de cientos de miles de niños, a su participación como soldados y a la resultante enorme cantidad de niños huérfanos en sus territorios. Por

¹⁸ El Instituto Internacional Americano de Protección de la Infancia fue instituido en 1927 en el contexto de las reuniones entre los estados americanos en los primeros Congresos Panamericanos. En 1949 fue anexado a la Organización de los Estados Americanos (momento en el que fue renombrado como “Instituto Interamericano del Niño”), momento en el que “se le asigna la función específica de promover el estudio de problemáticas relativas a la infancia en las Américas (definir prioridades y objetivos de trabajo) y generar instrumentos técnicos para abordarlos” (Rojas Novoa, 2010: 111).

¹⁹ Tal como lo explica Liebel (2006, 10), la concepción de que los niños deberían tener sus propios derechos nació en Europa en el siglo XVIII a partir de las ideologías de la Ilustración, especialmente los trabajos de Jean Jacques Rousseau. Posteriormente, durante la Revolución Francesa, la Declaración de Derechos Humanos y Ciudadanos formuló el principio de que todos los individuos poseen derechos fundamentales incondicionales e inalienables.

primera vez, estas circunstancias fueron consideradas como “problemáticas”, al tener lugar en el contexto descrito anteriormente de una gran sensibilidad en relación a la “indefensión” de los niños y a sus necesidades de protección (Fass, 2011). Este contexto tuvo su correlato en la concepción de que los factores que afectan a la infancia eran problemáticas relativas a las necesidades de su *cuidado especial*, que requerían de la existencia de “derechos especiales” y del trabajo de los diferentes actores para ser concretados. Es así que algunas de las primeras entidades independientes de los Estados que tienen hasta hoy en su agenda el tema del *cuidado y la protección especial* de los niños fueron fundadas en el período de entreguerras, con el objetivo principal de asistir a los niños europeos que habían sido afectados por los conflictos bélicos desde un enfoque humanitario, lo que significó el desarrollo de las primeras medidas de ayuda humanitaria internacional de las recientemente instituidas entidades no gubernamentales. Por ejemplo, Save the Children (1919) y Kinderpostzegels (1924) fueron creadas en el contexto de post-guerra; International Social Service (1930) y Plan Internacional (1937) en el período de entre-guerras, y World Vision (1947), Aldeas SOS (1949), y Fédération International des Communautés Educatives (1948) pocos años después de la Segunda Guerra Mundial.

Asimismo, luego de finalizada la Primera Guerra Mundial asistimos por primera vez al desarrollo de actividades en temáticas de niñez por parte de la Sociedad de Naciones²⁰, así como a la influencia ejercida por entidades de naturaleza no gubernamental sobre sus decisiones. Con respecto al último punto, se destaca el proceso de elaboración y sanción de la primera Declaración de los Derechos del Niño (conocida como la *Declaración de Ginebra*)²¹. Esto se debe a que su redacción estuvo a cargo de Eglantyne Jebb, la fundadora de Save the Children²², la cual conformó, junto a otras entidades no

²⁰ La Sociedad de Naciones fue instituida en 1919 por medio del Tratado de Versailles, firmado por los países que habían participado en la Primera Guerra Mundial. Su objetivo en principio era el de “asegurar la paz entre los países europeos”, por lo que gran parte de sus intervenciones se relacionaron con el arbitraje de conflictos bélicos entre los países miembros. Constaba originalmente de 42 países, 26 de los cuales no eran europeos. Alcanzó el número máximo cuando tuvo 57 países miembros de todos los continentes (a mediados de la década de 1930), incluyendo a todas las naciones independientes latinoamericanas y caribeñas. Este organismo fue disuelto luego de la Segunda Guerra Mundial, dando paso a la institución del Organismo de las Naciones Unidas, en octubre de 1945.

²¹ Esta primera Declaración estaba completamente inspirada en un enfoque de protección y beneficencia, y se ha señalado que de hecho no se refería a derechos de verdad, sino a obligaciones que los adultos tienen frente a los niños (Verhellen, 1994: 59, en Liebel, 2006:13).

²² Tal como lo explica Barna (2012: 4), Save the Children cumplió un rol muy significativo en la instalación de las formas de intervención sobre la niñez que más tarde devendrían hegemónicas en el campo de los derechos del niño: con su enfoque en la salvación y protección de los niños, fue la primera en instalar globalmente la perspectiva *humanitaria* en el trabajo de las organizaciones. Además, fue la primera entidad no gubernamental que “logra articular, mediante el

gubernamentales, la Unión Internacional de salvación de los niños con el objetivo de realizar las negociaciones (lo que hoy se denomina *abogacía*) para que fuera adoptada por la Sociedad de Naciones en 1924. Este primer tratado fue prontamente seguido por la sanción de varias legislaciones internacionales²³.

Si bien la Declaración no establecía la responsabilidad de ninguna entidad respecto a la niñez que denominaba como “*huérfana*”, “*abandonada*”, “*deficiente*” o “*desadaptada*”, sólo el hecho de que debían ser ayudados, la Sociedad de Naciones desarrolló dispositivos y acciones que le permitieron obtener un cierto nivel de compromiso de los estados sobre el cumplimiento de los principios que aquella contenía. Esta labor se realizó a través de la Comisión de protección de la infancia y la juventud, y por medio de la creación de una Oficina de Información que recolectaba las informaciones remitidas por los países sobre la situación de la infancia para luego remitir sus conclusiones a la Sociedad de Naciones.

A partir de este resumido relato sobre los primeros movimientos en favor de la niñez, podemos ver que desde el principio nos encontramos con una red de relaciones conformada por una multiplicidad de entidades no gubernamentales y estados nacionales. Tal como veremos en el siguiente apartado, debido a la heterogeneidad de los orígenes y adscripciones de los actores, los procesos a través de los que desarrollaron sus técnicas y enfoques no estuvieron exentos de conflictos. En particular, en el proceso de conformación del campo de las entidades dedicadas al bienestar infantil durante el siglo XX, han sido reconocidos por los estudiosos del tema dos enfoques principales en pugna en relación a diversas (y en algunos aspectos antagónicas) concepciones de la “niñez”, así como al tratamiento y la manera de intervención en las problemáticas que la afectaban.

Modelos en disputa y movimientos contra-hegemónicos

Diferentes visiones sobre la niñez y su protección

lobby, una serie de organizaciones más pequeñas” con el objetivo de instalar a nivel global una concepción de la niñez y de las modalidades de intervenir sobre las problemáticas que la afectaban basada en los “derechos del niño”, las cuales, tal como veremos más adelante, devinieron hegemónicas.

²³ Entre ellos se encuentran la Tabla de Derechos del Niño del Instituto Internacional Americano de Protección de la Infancia (1927), el Texto de Gabriela Mistral sobre los derechos del niño (1927) y la Carta de la Casa Blanca (1930) (Dávila Balseira y Naya Garmendia, 2006).

En primer lugar, diferentes autores han postulado que durante la primera mitad del siglo XX se identifican dos posturas divergentes en relación a la política dirigida al bienestar infantil y las prácticas de intervención para el tratamiento de las situaciones que involucraban a aquellos niños que se consideraban “*abandonados*” o “*desadaptados*” (Declaración de Ginebra, 1924). Por un lado, un enfoque que defendía el desarrollo del Estado de Bienestar, y su papel hegemónico en la planificación y ejecución de las políticas públicas y programas que aseguraran el bienestar infantil (defendido por los países de Europa del Este, principalmente Rusia y Polonia, y en nuestra región, por Uruguay). Por otro lado, se encontraban los defensores de una concepción que resaltaba el papel de las familias en el cuidado de sus niños, así como las intervenciones individualizadas de prevención o tratamiento a través del trabajo social sobre aquellas que no pudiera hacerse cargo de ellos, entre otros, “los patrocinadores de las iniciativas privadas y filantrópicas, preocupadas por la moral de la familia y las obligaciones de los padres de defender los derechos de los niños” (Fonseca, 2002: 27). Este enfoque era respaldado por los países de Europa occidental (principalmente el Reino Unido y Francia) y Estados Unidos, y fue el que caracterizó substancialmente a la primera Declaración de los Derechos del Niño, enfocada “directamente en los derechos de los niños individuales, más allá de su necesidad de asistencia estatal” (Guy, 1998: 285). Este último enfoque fue el que devino hegemónico en el campo a través de las décadas, y sus prácticas e intervenciones en pos del bienestar infantil tanto a nivel local como internacional se basaban en una definición muy particular de la niñez, caracterizada por ideas de indefensión e inocencia, y que nutrió aquella “concepción universal” de la infancia que ya refiriéramos. No obstante, cabe tener en cuenta que ésta no se impuso sin resistencias en el campo global del bienestar infantil, ya que otras visiones y conceptualizaciones contemporáneas se desarrollaron en paralelo, postulando la importancia de la autonomía, libertad y auto-determinación de los niños.

Concepciones contra-hegemónicas de la niñez: *protección especial y cuidado prioritario vs. autonomía y liberación de los niños.*

Los movimientos y experiencias que planteaban concepciones contra-hegemónicas de la niñez y de las acciones para su tratamiento en líneas generales postulaban una mayor autonomía de los niños en relación a los adultos, así como la participación de los niños

en la toma de decisiones de los temas sociales que los involucren. Se gestaron principalmente en los países de Europa del Este, además de la existencia de otras experiencias en Europa Occidental y Estados Unidos²⁴. En particular, durante el contexto de la Revolución Rusa la asociación Educación Libre para los Niños del movimiento del Culto Proletario presentó una Declaración de los Derechos del Niño, denominada la Declaración de Moscú (Barna, 2012: 5). Ésta “garantizaba que los niños pudieran elegir su propia forma de educación, su propia religión, y podían hasta abandonar a sus padres si así lo desearan”, al mismo tiempo que se postulaba la necesidad de que el Estado, las familias y la sociedad en su conjunto se responsabilizara del cuidado de los niños con el objetivo de “proteger a los jóvenes de los efectos dañinos” que el modelo de la familia nuclear burguesa supuestamente conllevaba, ya que se consideraba que ésta “inhibían el potencial radical de los niños” (Mally, 1990: 180)²⁵. Por otro lado, podemos mencionar a las teorizaciones del pediatra, pedagogo, escritor y defensor del bienestar de la niñez polaco Janusz Korczak²⁶. Además de escribir múltiples trabajos sobre la niñez y desarrollar prácticas pedagógicas innovadoras en los orfanatos que dirigía²⁷, elaboró una Carta de los Derechos Humanos de los niños (o *Magna Carta Liberatis*) en 1919. Tal como explica Barna estos derechos “estaban focalizados en contrarrestar la idea de que el niño es un casi sujeto, o un sujeto en vías de constituirse, y bregando por concebirlo como persona íntegra con derecho a una vida propia”, así como

²⁴ Estos movimientos contra-hegemónicos en Occidente surgieron a partir de movimientos de crítica hacia la educación estatal y en pos del desarrollo de proyectos de reforma que postulaban alternativas ideadas a partir de conceptos educativos socialistas u anarquistas (Liebel, 2006: 17). En relación a nuestro país, pueden mencionarse el trabajo de Dora Barrancos sobre las experiencias de “educación libertaria” gestionadas por movimientos anarquistas y socialistas en la provincia de Buenos Aires a principios del siglo XX. Ver: Barrancos, D. (1990). *Anarquismo, educación y costumbres en la Argentina*. Buenos Aires: contrapunto; y Herrera, D. A. (2009). *Escuelas libertarias en la Argentina. Quinta Jornada de Jóvenes Investigadores, Instituto Gino Germani*.

²⁵ Paralelamente a estas conceptualizaciones radicales, existieron en el contexto de la Rusia comunista expresiones menos extremas de estas concepciones de autonomía y liberación de la infancia, tales como los Centros de cultura proletaria para niños (*Detskie Proletkul'ty*), de los cuales el más fructífero contaba con un periódico propio, redactado y editado por los propios niños. En sus páginas, “entusiastas jóvenes revolucionarios expresaban sus deseos de una cultura proletaria especial para los niños, que se basaría en un sentido altamente desarrollado de su auto-valoración y la autonomía” (Mally, 1990: 181).

²⁶ El trabajo de Korczak fue reconocido y trascendió luego de la Segunda Guerra Mundial, cuando las circunstancias de su muerte fueron conocidas y se convirtió en un símbolo de la lucha en favor de los derechos de los niños. Korczak pasó sus últimos meses trabajando en los dos hogares de los que era director en Varsovia. Durante el transcurso de la llamada “Gran acción”, es decir, la fase principal del exterminio de los habitantes de gueto de Varsovia por los alemanes (1945), Korczak rechazó una oferta de ayuda para escapar, debido a que no quería abandonar a los niños a su cargo y a los empleados del orfanato. Finalmente murió junto a ellos en el campo de exterminio alemán de Treblinka.

²⁷ Por ejemplo, Korczak había desarrollado un sistema de “auto-gobierno” que denominó “La corte de los pares”, en la que los niños de los orfanatos que él dirigía tomaban decisiones en la forma de una asamblea ante las problemáticas de la convivencia, bajo la guía de un “código de leyes” aprobado por ellos (Veerman, 1992: 99).

“el derecho del niño a su muerte, figura retórica de alto impacto que pretende enfatizar el derecho del niño a la auto vivencia y a elegir sus propios caminos, fueran éstos los que fueran, más allá del deseo de los padres y adultos” (Liebel, 2009:34, en Barna, 2012: 6). En líneas generales, las diversas y heterogéneas teorizaciones y prácticas contra-hegemónicas basadas en la autonomía y liberación de los niños fueron relativamente marginales y no lograron imponerse en el movimiento internacional a favor de la niñez de su época, ni devinieron parte de las “narrativas hegemónicas” de la trayectoria de la defensa de la niñez a nivel mundial. No obstante, las teorizaciones de Korczak y el enfoque sostenido en la URSS tuvieron una cierta trascendencia en el campo hegemónico de los derechos del niño en las subsiguientes décadas, principalmente debido a la relevante participación de Polonia y la URSS en las negociaciones para la redacción y aprobación de la Declaración Universal (1959) y la Convención Internacional de los Derechos del Niño de 1989 (en adelante: CDN). Estos documentos retomaron el derecho a la supervivencia, a la salud y el bienestar físico, a la educación, a una identidad, y a “una familia que lo quiera, su propia familia en lo posible” (Veerman, 1992: 107), así como la mención del papel de las medidas de los Estados como garantes de los derechos. Asimismo, algunos de los aportes del Movimiento de Liberación de los Niños (*Children’s Liberation Movement*)²⁸ en las décadas de 1970 y 1980, heredero de la tradición contra-hegemónica a favor de una mayor autonomía y participación de los niños, van a tener una influencia en los principios de la CDN de 1989, en especial en lo que respecta a la así denominada por dicha legislación “*participación*” de los niños en los temas que los afectan.

Relaciones entre los movimientos internacionales y las políticas nacionales

Tal como se pudo ver, los encuentros e intercambios internacionales se vieron nutridos por los debates que tenían lugar en el seno de los diferentes movimientos nacionales de reforma, los cuales aprovechaban las instancias de eventos globales para propulsar

²⁸ Las bases teóricas de este movimiento fueron establecidas en Estados Unidos y Europa, y posteriormente llevadas a la práctica en las experiencias latinoamericanas de los “movimientos e iniciativas sociales que luchaban por mejorar las condiciones de vida de los niños y los trabajadores, basándose en los conceptos de Educación Popular y apuntando a un movimiento social autónomo de estos niños” que surgieron en la década de 1980, y son gestionados por niños, con la ayuda de adultos (Liebel, 2006: 17). Entre ellos se encuentran el Movimiento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (Brasil), el Movimiento de Adolescentes y Niños trabajadores Hijos de Obreros Cristianos (Perú), y los diversos movimientos y redes de *niños y adolescentes trabajadores*, tales como el Movimiento Africano de los Niños y los jóvenes trabajadores (1994)

cambios a nivel nacional²⁹. A su vez, algunos de los enfoques, ideas y prácticas que circulaban a principios del siglo pasado en esta serie de procesos a nivel global fueron receptados por los estados nacionales, e influyeron en mayor o menor medida en las reformas de las entidades y prácticas de atención e intervención sobre la infancia “abandonada y delincuente” y sus familias (Zapiola; 2010: 11).

En el nivel local: la conformación de los dispositivos jurídico-burocráticos para el bienestar de la niñez

Durante las primeras décadas del siglo XX, la niñez caracterizada como *desamparada* y *abandonada*, así como aquella que era considerada como peligrosa para la sociedad más amplia (denominada como “*infractora*”, “*desviada*”, etc.) devino un objeto de intervención legítimo por parte de los Estados nacionales³⁰. En este período se instituyeron los primeros organismos gubernamentales de bienestar infantil, se sancionaron los primeros códigos de niñez, se erigieron Tribunales y Jueces de Menores, y se crearon instituciones estatales para la profesionalización y especialización de las disciplinas encargadas de la atención a la infancia, tanto en países de Europa y Norteamérica como en Latinoamérica³¹. En el caso de nuestra región, los estados

²⁹ Por ejemplo, en el caso de los Congresos Panamericanos, “antes y después de los congresos, los defensores de los derechos del niño usaban su autoridad profesional para presionar a los sistemas políticos a que pasen leyes, formulen programas; y, por primera vez, sumas significantes de dinero fueron apartadas en los presupuestos nacionales y locales para el bienestar de la niñez” (Guy, 1998: 276).

³⁰ Existe una amplia variedad de trabajos que han sido realizados tanto desde la disciplina histórica, como desde la antropología y la sociología que analizan la emergencia y desarrollo de los movimientos nacionales y la conformación de los dispositivos jurídico-burocráticos para la gestión de la niñez y sus familias desde una perspectiva crítica. Entre muchas otras obras, podemos mencionar a Davin (1996), Donzelot (1987), Jablonka (2006), y otros para Europa y Fass (2011) y Hetch (2002) para Norteamérica. En el caso del contexto latinoamericano, se destacan los trabajos realizando dentro de las ciencias jurídicas, tales como los de Domenech y Guido (2003) y García Méndez (1991), entre muchos otros. En el caso de las producciones dentro de la disciplina histórica y las ciencias sociales, destacan los trabajos de Aversa (2010), Carli (2002), Ciafardo (1992), Cicerchia, (1996), Colángelo (2011), Cosse (2005a, 2005b), Costa y Gagliano (2000), Daroqui y Guemureman (1999, 2002), Dubaniewicz (1997), Freidenraij (2012), Guy (1994, 1998, 1998^a), Lionetti y Míguez (2010), Llobet, Villalta y Zapiola (2011), Moreno (2000), Platt (1997), Rios y Talak (1998, 1999, s/a), Villalta (2001, 2004, 2004,2005), Vianna, Domenech y Guido (2003), Vianna (2007), Zapiola (2006, 2007, 2010), entre otros (véase Llobet, 2011; Magistris, 2011).

³¹ Respecto a los países del Norte, en 1912 fue instituido en Estados Unidos el *Children's Boureau*, primer organismo nacional de bienestar infantil; y, tal como lo describen Daroqui y Guemureman (1999: 16), “en Francia el primer Tribunal de Menores fue creado en 1912; en Italia, los debates que desembocaron en la ley de minoridad de 1934 se desarrollaron entre 1879 y 1918 alrededor de la necesidad de crear instituciones y legislación que asistieran a la ‘niñez desvalida y abandonada’; en España se abrió el camino a la nueva Ley de Bases sobre Organización y atribuciones de Tribunales para niños en el año 1918”. En América Latina, las primeras legislaciones en materia de infancia se crearon en Argentina (1919), seguidos por la promulgación de códigos de niñez en Brasil (1927), Costa Rica (1932), Uruguay (1934), Ecuador (1938) y Venezuela (1939). Estas subrayaban el rol del estado y las instituciones de bienestar social y

latinoamericanos, los cuales se encontraban en el proceso de consolidación y centralización de sus instituciones, crearon los primeros dispositivos jurídico-burocráticos para la atención a la infancia, influenciados tanto por los movimientos de reforma guiados por principios científicos y filosóficos positivistas en los países europeos y Norteamérica, como por los debates y la circulación de nuevas ideas en los Congresos Panamericanos de la Niñez (Guy, 1998).

La conformación del campo local de gestión de la infancia, así como el internacional, fue el corolario de debates entre diversas “elites morales” (Melossi, 1992: 38, en Villalta, 2001) que sostenían posturas disímiles y hasta antagónicas sobre quiénes eran los actores legítimos y el enfoque más adecuado para la intervención en las temáticas de niñez. Podría extenderse el análisis que realiza Villalta (2005) acerca de la conformación de dispositivos jurídico-burocráticos en el caso argentino para pensar que en todos los países las nuevas instituciones responsables por las medidas de intervención sobre los niños y sus familias fueron diseñadas por los Estados a partir de debates entre diferentes grupos que defendían y demandaban por la legitimidad de sus atribuciones para decidir sobre el destino de los niños. Así, como resultado de las negociaciones entre los debates entre los diferentes grupos “juzgados de menores, juzgados de familias, asesorías o defensorías públicas de menores, organismos administrativos de protección, institutos, hogares y programas a los que esos niños son derivados, conformaron un ‘campo’ institucional que tuvieron como objetivo explícito la ‘protección y el bienestar del menor’” (Ciordia y Villalta; 2009).

Tal como lo explica Silveira Netto Nunes, el interés de estos grupos de poder en la institución de los dispositivos de bienestar infantil tuvo un significado particular y un papel relevante en los contextos de la conformación de las burocracias estatales en varios países. Esto se debe a que, mediante las “acciones de asistencia, tutela, control, protección e intervención” instrumentadas por los Estados nacionales, éstos lograron incrementar su poder de acción disciplinante sobre los sectores populares, reemplazando la hegemonía que habían poseído en el pasado otras “iniciativas de actuación” sobre las problemáticas sociales, “como la caridad, la filantropía, la beneficencia” (2011: 75). No obstante, este tipo de entidades privadas y las prácticas que desarrollaban siguieron teniendo un papel relevante en el escenario de la nueva hegemonía estatal, ya que, por lo

el estado de bienestar, procurando expandir el control del estado sobre los programas objetivados a la niñez (Guy, 1998: 285).

menos en el caso de los países americanos, las nuevas prácticas de intervención profesional sobre los niños pobres y sus familias congregaban entidades estatales y privadas, tales como las del reformismo católico y las sociedades de beneficencia (Silveira NettoNunes, 2011; Ríos y Talak, 1998; Villalta, 2005; Zapiola, 2010).

Para estas “élites morales”, la infancia representaba el “factor a través del cual era posible abrir las puertas de la intimidad de los modos de vida de la pobreza, con el objetivo de normalizarla” (Netto Nunes; 2012: 467). En otras palabras, se trataba de la lucha contra la “familia desestructurada” (Donzelot; 1987: 31), vista como “anormal”, a favor de la transformación del niño clasificado como *menor en situación irregular* que se encontraba en *peligro moral y material*, en un futuro trabajador. Esto se debe a que, para los grupos de interés, estos niños “representaban la manifestación de una destrucción del valor de la familia y su simple existencia significaría una amenaza al orden social, al menos simbólicamente, en tanto ponen en peligro el ideal de lo que ellos representan: ‘el futuro y el progreso de las naciones americanas’” (Rojas Novoa, 2012: 105).

Esta perspectiva sobre la cual se asentaron los sistemas de gestión de la niñez puede ser comprendida si retomamos el análisis de la concepción de una “infancia universal”, establecida como parámetro de valoración de las diversas “infancias” existentes en las diferentes clases sociales dentro de los estados nacionales. Tal como mencionamos antes, la noción de “niño” ha estado históricamente reservada a determinado sector de la población infantil, cumpliendo una función de discriminación entre las clases sociales y los sexos (Szulc, 2008: 181; Varela, 1986: 164). Tal como lo describe Julia Varela, a partir del siglo XVII, en el proceso de reorganización social moderno que propició la hegemonía del modelo de la familia burguesa y cristiana en Europa occidental, la valoración negativa de los lazos familiares en las clases populares, así como la institución de colegios para una parte de la población y de programas de “amparo de pobres”, “contribuyeron a una indexación negativa de los hijos de las clases populares y a su sometimiento a un tipo de socialización específica y empobrecida en relación a la recibida por los descendientes de otros grupos sociales” (1986:164). En este sentido, tal como ha sido planteado por diferentes autores, tanto en las naciones europeas como en las latinoamericanas, mientras que la familia y la escuela se constituyeron como las instituciones para la socialización y protección de los niños y adolescentes, por su parte los “menores” se convirtieron en objeto de control estatal principalmente a través del encierro en institutos de menores, asilos y orfanatos para su “protección” así como su

“resocialización” o “reeducación” en el caso de que hubieran cometido un delito (Talak y Rios, 1998; Villalta, 2001; Zapiola, 2010). Es así que el sistema se instituyó en base a una concepción estigmatizadora y “marginalizante” de aquellos niños que se transformaban en un objeto de intervención de los dispositivos de gestión público-privada (Costa y Gagliano; 2005), los cuales pasaban a suplantar a la autoridad familiar (Donzelot; 1987: 31).

En líneas generales, los dispositivos de gestión de la niñez se desarrollaron en base al establecimiento de la “tutela” o “patronato estatal” sobre los niños caracterizados como “menores”, propia del así denominado *Paradigma del Patronato* o de la *Situación Irregular*. Tal como lo describe Villalta (2001), las intervenciones sobre este grupo de niños que eran considerados en situación de “abandono o peligro moral y/o material” constaban principalmente de la separación de su núcleo familiar cuando éste fuera definido como “viciado o inmoral”, por medio de la suspensión de la patria potestad de los padres “considerados incapaces de criar y educar a sus hijos” (Zapiola, 2010: 3).

Más allá de sus particularidades, se puede observar que ambos procesos, (el de la institucionalización de los sistemas de gestión de la niñez a nivel nacional y el desarrollo de los aparatos de intervención de los actores del *humanitarismo* y la “cooperación” internacionales), conllevaron la legitimación de una concepción “universalizante” de la niñez, que se tornó hegemónica. Devenida modelo de “la normalidad”, una definición ideal basada en el prototipo de niñez históricamente perteneciente a las clases burguesas de Europa y Norteamérica (la cual fue atravesando modificaciones a través de las décadas), se convirtió en un parámetro para medir la variedad de vivencias de los niños pertenecientes a diferentes clases sociales (dentro de la complejidad de las naciones modernas europeas y latinoamericanas), así como a diversas culturas (a nivel global). Así, muchas de las prácticas, valores y creencias de estas diversas “infancias” acabaron por ser clasificadas “bajo una misma representación que los abarca y los incluye dentro de la inmoralidad, el riesgo y la peligrosidad” (Talak y Rios, 1998: 6). Por otra parte, tal como fue señalado por Fonseca y Cardarello (2009), el hecho de que en la actualidad (bajo la hegemonía del enfoque de la Convención de los Derechos del Niño) las acciones de ONGs y organismos a nivel global sean planificadas desde una concepción de niñez que no contempla la realidad vivida por buena parte de la población mundial es problemática, en el sentido en el que opaca la comprensión del mundo y de los valores de esos “otros niños” y no permite el desarrollo de acciones que realmente resulten beneficiosas para ellos. Este punto será retomado más adelante en este capítulo, al tratar el tema de la

implementación de los principios y directivas establecidas por la CDN en los contextos locales.

“Una mejor forma de proteger a todos los niños”³²: Relaciones de colonialismo en la consolidación y ampliación del trabajo de ONGs y organismos

Tal como vimos anteriormente, las primeras entidades independientes de los Estados que hasta hoy tienen en su agenda el tema del *cuidado y la protección* de aquellos niños que se considera no pueden ser cuidados por sus padres fueron fundadas desde los primeros años del siglo XX, al tiempo que un organismo internacional (la Sociedad de Naciones) sancionaba por primera vez una legislación internacional en materia de niñez, y desarrollaba tareas en pos del bienestar infantil con pretensiones globales. No obstante, la consolidación y legitimación de la injerencia de estos actores internacionales en la resolución de las problemáticas que afectan a la niñez a nivel global comenzó a tener lugar en las décadas inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Con el objetivo de comprender y analizar de manera crítica cómo se ha producido la circulación alrededor del globo de ciertos tópicos en torno a la niñez (que, al ser erigidos como objetos “dignos” de intervención por parte de ONGs, organismos y gobiernos nacionales, pasaron a formar parte de sus agendas), resulta enriquecedor vincular este proceso con el desarrollo del “sistema de gobernanza transnacional” (Ferguson y Gupta; 2002: 989) en los últimos sesenta años, caracterizado por las “estrategias de gobierno liberales avanzadas” (Rose; 2006: 156) a nivel mundial. Es así que, de entre todos los procesos que tuvieron lugar en el complejo contexto económico y político de post guerra, la institucionalización de una “sociedad civil global” (Ferguson y Gupta, 2002 y Ferreira y Schuch, 2010), conformada por “organizaciones de base” y “de la sociedad civil” laicas y religiosas o “supranacionales” (clasificadas de forma homogénea como “ONGs”) que responden en menor o mayor medida a las agendas de organismos internacionales resultó determinante para la institución del activismo por los derechos de los niños a escala global.

³²Este título fue extraído del nombre de la última gran Conferencia Internacional de expertos en la temática *del cuidado y la protección*, llamada *Una mejor forma de proteger a todos los niños: teoría y práctica sobre los sistemas de protección infantil (A BetterWay to Protect Children: The Theory and Practice of Child Protection Systems)*, organizada por UNICEF con el apoyo de sus socios internacionales en New Delhi, India, en noviembre de 2012. Fuente: Página web de Relaf, disponible en: [<http://www.relaf.org>].

Entre la postguerra y las reconfiguraciones en el orden geopolítico global: la conformación de los organismos de la ONU y la constitución del “sistema de gobernanza trasnacional”

El nuevo escenario mundial de post guerra se caracterizó por la Guerra Fría y los procesos de des-colonización en casi todas las colonias europeas de Asia, África y América entre 1947 y 1960, las cuales en su mayor parte acabaron por establecer estados capitalistas que, junto con los países latinoamericanos y caribeños que habían forjado su independencia a principios del siglo XIX, pasaron a conformar el denominado “Tercer Mundo”³³. El nuevo orden geopolítico inaugurado en este período se caracterizó por una reconfiguración de las relaciones de poder entre las potencias del Norte y los países del Sur³⁴, caracterizadas por el establecimiento de esquemas de “cooperación para el desarrollo” y la preocupación internacional por la creación de mecanismos y de organismos multilaterales que supervisaran el cumplimiento de las normativas internacionales, lo cual requería de una mayor permeabilidad entre las órdenes jurídicas externas e internas, así como la mayor actuación de la “sociedad civil internacional” (Espíritu Santo; 2010: 215). En este sentido, ha sido teorizado que las nuevas “tecnologías de gobierno” globales (Rose; 2006: 158) se valen del establecimiento de alineamientos de diferentes redes o fuerzas (...), técnicas de gestión (...) y saberes especializados (...) que posibilitan la “acción a distancia” que logra la traducción de programas políticos articulados desde un “centro de cálculo” (que en nuestro caso podrían ser ubicados geográficamente en Nueva York y Ginebra, entre otros) hacia

³³ El término “Tercer Mundo” fue utilizado por primera vez por el economista y sociólogo francés Alfred Sauvy en 1952 para designar a los países que no pertenecían en el plano político-militar ni al bloque occidental (el Primer Mundo), ni al bloque oriental (el Segundo Mundo). Esta expresión se suma a otras denominaciones dicotómicas que sitúan a los países del Sur en relación con los países poderosos (desarrollados/subdesarrollados, adelantados/atrasados, pobres/ricos), extendiendo su significado al plano económico y social. En la misma década fue acuñado el término “Cuarto Mundo” para designar a aquellos grupos humanos que viven en la extrema pobreza tanto en los países del Norte como del Sur, pero ha sido utilizada principalmente para clasificar a aquellas naciones más pobres entre los países del Sur. Fuentes: Sauvy, A. (1952). *Trois mondes, une planète. L'Observateur*. 14 août 1952, n°118, pág. 14; y Página web del movimiento ATD Cuarto Mundo, disponible en: <http://www.movimiento-cuartomundo.org>.

³⁴ Existe toda una corriente de antropólogos (mayoritariamente oriundos de países del Sur, pero que desarrollan sus investigaciones en entidades académicas de los países centrales) cuyos trabajos buscan des-naturalizar la ideología etnocéntrica subyacente a los procesos post-coloniales contemporáneos (así como el “desarrollo” y sus técnicas y modos de implementación) desde una perspectiva crítica. Entre ellos se encuentran, entre otros, Edward Said, Gayatri Spivak y Emmanuel Wallerstein; y antropólogos latinoamericanos tales como Arturo Escobar (1996, 1999, 2005), Edgardo Lander (2000), Gustavo Lins Ribeiro (2007), Lessa Barros (1996), Anibal Quijano (2000) y Antonio Carlos de Souza Lima (2007).

formas de ejercer la autoridad sobre personas, lugares y actividades en una diversidad de zonas del globo, que sin embargo mantienen su autonomía (Fonseca; 2011).

En primer lugar, uno de los hitos en la institucionalización de una “sociedad civil global” fue la fundación de los organismos internacionales más relevantes del Sistema de Naciones Unidas³⁵, que comenzaron a operar acompañados de una compleja red de organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales, en pos del objetivo de incidir en las políticas, programas y legislaciones desarrolladas por los estados. Además, la ONU estableció por primera vez reglamentaciones y prerrogativas para el accionar de sus agencias y de las ONGs independientes en su Carta fundacional (1945), en la cual es utilizada por primera vez la denominación *organización internacional no gubernamental* para designar a “cualquier organización internacional que no ha sido fundada por un tratado internacional”, y se establece que el recientemente fundado ECOSOC (Consejo Económico y Social, 1945)³⁶ podía solicitar el asesoramiento de organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales³⁷.

Con el objetivo de intentar explicar cómo fue el proceso por el cual ha llegado a estar legitimada la injerencia de las ONGs y los organismos internacionales en las políticas de los países del Sur, a continuación vale la pena centrarnos en uno de los conceptos hegemónicos que comenzaron a circular globalmente luego de la Segunda Guerra

³⁵ Entre estos se encuentran el Fondo Monetario Internacional (1944) y el Banco Mundial (1945), y varios organismos que integran el ámbito que denominamos “campo de poder” del *cuidado y la protección*: UNICEF (Fondo de las NNUU para la Infancia, 1949), UNESCO (La organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1950), la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR, 1950), y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1965).

³⁵ Este organismo tiene como objetivo proporcionar recomendaciones para los Estados Miembros y el Sistema de Naciones Unidas sobre las políticas dirigidas a problemáticas sociales, económicas y ambientales, determinadas previamente en las conferencias y cumbres de los organismos, tales como aquellas relacionadas con los *Objetivos del Milenio*; así como examinar su cumplimiento por parte de los Estados. En 1946 constituyó la primera instancia de participación de las organizaciones no gubernamentales en las deliberaciones de organismos de las Naciones Unidas, y actualmente cuenta con el asesoramiento en la producción de sus evaluaciones y recomendaciones de 3.400 organizaciones de todo el mundo con diversas filiaciones y objetivos, las son dotadas de un “status consultivo” otorgado por el organismo luego de un proceso de selección y admisión.

³⁶ Este organismo tiene como objetivo proporcionar recomendaciones para los Estados Miembros y el Sistema de Naciones Unidas sobre las políticas dirigidas a problemáticas sociales, económicas y ambientales, determinadas previamente en las conferencias y cumbres de los organismos, tales como aquellas relacionadas con los *Objetivos del Milenio*; así como examinar su cumplimiento por parte de los Estados. En 1946 constituyó la primera instancia de participación de las organizaciones no gubernamentales en las deliberaciones de organismos de las Naciones Unidas, y actualmente cuenta con el asesoramiento en la producción de sus evaluaciones y recomendaciones de 3.400 organizaciones de todo el mundo con diversas filiaciones y objetivos, las son dotadas de un “status consultivo” otorgado por el organismo luego de un proceso de selección y admisión.

³⁷ Carta de las Naciones Unidas. 26 de junio de 1945. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm#Cap10>. Fecha de último acceso: 5/8/2013.

Mundial, el de *cooperación internacional*, puesta en práctica a través tanto de su faceta vinculada con el “desarrollo” como con la de las intervenciones humanitarias. Si bien la *cooperación internacional* es uno de los múltiples factores que cumplieron un rol en la globalización de las actividades de los defensores de los derechos del niño, su relevancia se debe a que la ideología en la que se sustenta y las acciones que impulsa se convirtieron en las hegemónicas en la planificación y concreción de las iniciativas “humanitarias” llevadas a cabo por los países y organizaciones más poderosos en los países pobres.

Consolidación de la “sociedad civil global” y legitimación de la injerencia global de las ONGs y organismos internacionales

La *cooperación internacional* para el progreso económico y social de los países más pobres se constituyó como uno de los objetivos principales de la ONU desde su fundación³⁸. De hecho, desde este organismo se sostenía que aquella constituía el medio para el cumplimiento de los derechos humanos establecidos en 1948 y, por lo tanto, un “*deber de la comunidad internacional*”.

Es así como, tal como lo explica Lander desde una perspectiva crítica (2000: 31), “a partir de una definición estrictamente económica y cuantitativa, dos terceras partes de la humanidad fueron transformadas en pobres (y por lo tanto seres carentes y necesitados de intervención) cuando en 1948 el Banco Mundial definió como pobres a aquellos países cuyo ingreso anual per cápita era menor a 100 US\$ al año”, abriendo la puerta para la legitimación de la intervención de aquellos países occidentales “desarrollados”, los cuales se erigen como “la imagen de futuro para el resto del mundo, el modo de vida al cual éste llegaría naturalmente si no fuese por los obstáculos representados por su composición racial inadecuada, su cultura arcaica o tradicional, sus prejuicios mágico religiosos, o más recientemente, por el populismo y unos Estados excesivamente intervencionistas, que no respetan la libertad espontánea del mercado” (Lander; 2000: 26).

³⁸ La promoción de la “cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario” era postulado por la ONU como el medio para “crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones políticas y amistosas entre las naciones” (establecido como el objetivo de la ONU en su Carta) y para “el cumplimiento de los derechos establecidos en la Declaración de 1948” (Majdalani, 2008: 5).

En este contexto, se asistió a un cambio en la relación entre los países más ricos y los más pobres, en la que la soberanía de los primeros comenzó a encontrarse desafiada, ya no por los Estados de los países centrales como había sido en el pasado, sino por entidades transnacionales privadas, con las que entablan relaciones ya sea de disciplinamiento y regulación (como las de la Organización Mundial del Comercio o el FMI), ya sea de alianza y cooperación. Este último sería el caso de las acciones humanitarias y de “cooperación” de ONGs y organismos internacionales, siempre presentadas como solidarias, desinteresadas e intrínsecamente beneficiosas para la población a la que se dirigen.

Si bien en un principio los proyectos *humanitarios* y de *cooperación* eran llevados a cabo por los Estados bajo las directivas de los organismos supra-gubernamentales, gradualmente se produjo un desplazamiento hacia la valorización del papel de las ONGs, las organizaciones locales y de los propios involucrados. Es así que desde la década de 1950, facilitada la obtención de fondos a través de los programas de *proyectos de cooperación para el desarrollo*, las ONGs internacionales con base en los países centrales ampliaron su ámbito de acción, primero hacia Europa del Este, África y Asia, particularmente hacia los países que constituían ex colonias de las potencias en las que se encuentran sus sedes. En las últimas décadas intensificaron su trabajo en estas regiones y llegaron a tener influencia en América Latina y el Caribe y Medio Oriente, alcanzando así a todo el globo.

Finalmente, el proceso de institucionalización de la “cultura de Derechos” (Schuch, 2010: 177) en el ámbito de la protección de la niñez y la injerencia de los actores del campo de los derechos del niño en todas las regiones del globo se consolidó definitivamente en el escenario de la institucionalización de los Estados neoliberales. En este contexto, la “internacionalización del Estado nacional” implicó que las acciones de los gobiernos nacionales pasaran a adecuarse a las exigencias extraterritoriales o transnacionales como condición para el refinanciamiento de su deuda externa (Sousa Santos; 2003: 180). A nivel de los Estados nacionales, tal como ha sido analizado por distintos autores (Ferguson y Gupta, 2002; Ferreira y Schuch, 2010; Mbembe, 2001; Peemans, 2007; Roitman 2005; Silbey, 1997; Sousa Santos, 2005; Rose, 2006), la instauración de este sistema de “gobernanza transnacional” vinculado directamente con el desarrollo de los estados neoliberales fue posibilitado por medio de profundas transformaciones a nivel político, que se dieron en el sentido de la “des-estatización” de

las prácticas de gobierno. Esto implicó el reemplazo del modelo del Estado de Bienestar, encargado de regular todos los aspectos de la vida social y económica de las naciones, por una concepción de gobierno más amplia, en la que principalmente las ONGs pasaron a tener el papel de “satisfacer las necesidades humanas que el mercado no logra dar respuesta y que el estado ya no está en condiciones de satisfacer” (Sousa Santos, 2005: 13). Es así que, paralelamente al Estado, formas políticas denominadas de manera homogénea más allá de sus orígenes y adscripciones como *organizaciones no gubernamentales* u *organizaciones de la sociedad civil* comenzarán a suplir las funciones que anteriormente el Estado de bienestar se atribuía. En el nivel local, la expansión del trabajo de las ONGs estuvo posibilitada, tal como lo explica Hoffman (2008), por el ascenso de una concepción negativa de los Estados del Tercer Mundo como “represores”, “corruptos” e “ineficientes”, particularmente en el caso de los países latinoamericanos, en donde “la sociedad civil se tornó un sinónimo de todo aquello que se contraponía al Estado dictatorial” (2008: 47) según una visión en la que “todo lo que provenía de la sociedad civil era visto de modo positivo, mientras que todo lo relacionado con el Estado aparecía marcado como negativo” (ibídem). En el contexto del Consenso de Washington desde 1980 (Gore, 2000), esta visión maniquea fue apropiada por la ideología neoliberal para “demonizar” todo lo que provenía del Estado de derecho y “hacer la apología acrítica de una ‘sociedad civil’ despolitizada” (Coutinho, s/d; en Hoffman, 2008: 47). En este sentido, cuando se analizan las características de las iniciativas de las grandes ONGs internacionales a nivel nacional, un aspecto que resalta es que aparecen respaldadas por conceptos de legitimidad que pretender ser apolíticos, opuestos a los del Estado de bienestar y la lucha política. Tal como lo describe Boaventura de Sousa Santos: en vez de transformaciones sociales, la resolución de problemas; en vez de participación popular, participación de los titulares de intereses reconocidos (denominados *stakeholders*); en vez de un contrato social, la auto-regulación; en vez de justicia social, juegos de suma positiva y políticas compensatorias; en vez de relaciones de poder, cooperaciones y coordinaciones; en vez de conflictos sociales, cohesión social y estabilidad de los flujos; en vez de intentar modificar lo macro (el sistema), trabajar en lo micro (problemáticas particulares e individualizadas) (2005: 14).

El papel de las legislaciones internacionales

Como explicamos anteriormente, desde su fundación la ONU y las ONGs que trabajan con los organismos internacionales erigieron a la *cooperación internacional* como uno de los pilares fundamentales de su labor, con el principal objetivo de producir en los países “pobres” las condiciones necesarias para replicar los aspectos que caracterizaban a las sociedades “avanzadas” de la época, incluyendo “la adopción de la educación y valores culturales modernos” (Escobar, 1999: 4). En este sentido, uno de los factores que contribuyó a aumentar la autoridad de los organismos de la ONU sobre los estados y sus asuntos internos fue la sanción de legislaciones internacionales de derechos humanos con pretensiones globales, cuyas normativas eran postuladas como *universales, innatas, indivisibles, interdependientes e inalienables*.

En el caso del campo de la defensa de los derechos de la infancia, la progresiva sanción de varios instrumentos de derecho internacional que determinan la vulnerabilidad del niño y contienen previsiones con respecto a su cuidado y protección³⁹ han cumplido un papel determinante en la ampliación de las “problemáticas” sobre las que los defensores de la niñez se atribuyen incidencia y la legitimación de su labor. En particular, en aquellos tratados aprobados en la década de 1940 y 1950 se establecen ciertos principios y líneas de acción que caracterizarán al trabajo de los actores del campo de los derechos del niño, y que se plasmarán más adelante en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989.

En primer lugar, tras un debate de diez años entre partidarios del bloque soviético y el occidental⁴⁰, finalmente el 20 de noviembre de 1959 fue aprobada una Declaración de los

³⁹ Pueden mencionarse varias legislaciones internacionales, sancionadas en el seno de las Naciones Unidas o en los organismos regionales de derechos humanos, que se refieren al status particularmente vulnerable de los niños y a la necesidad de cuidado especial, así como al papel prioritario de la familia en su protección. Entre las declaraciones y convenciones, se destacan la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948), los Pactos de los Derechos Civiles y Políticos y de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), y por supuesto, la Convención de los Derechos del Niño de 1989. Entre las reglas y directrices (tratados no vinculantes), se encuentran las Reglas Mínimas de la ONU para la administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing, 1985), las Directrices de la ONU para la prevención de la Delincuencia Juvenil (o Directrices de Riad, 1990), y las Directrices para las Modalidades Alternativas de Cuidado de los niños (2009). En nuestra región, fueron sancionadas la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (o Pacto de San José de Costa Rica, 1969).

⁴⁰ En base a la descripción de Nigel Cantwell (1992, 22) de las reuniones para la redacción y aprobación de las legislaciones internacionales de niñez en el seno de la ONU, podemos ver que los diferentes bloques se enfrentaban en debates defendiendo posturas que retomaban los principios sostenidos a principio de siglo. Así, mientras el bloque oriental proponía un énfasis en los derechos económicos, sociales y culturales, el occidental sostenía la primacía de la presencia de los derechos civiles y políticos. Estas disputas se perpetuaron por lo menos hasta 1985, cuando los

Derechos del Niño de diez artículos que incorporaban algunas de las ideas que estaban siendo debatidas al interior de la ONU en razón de los procesos de elaboración del Pacto de los Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (sancionados en 1966). Esta constituyó la primera Declaración aprobada por la ONU que objetivaba la protección de un grupo particular de seres humanos identificado como particularmente vulnerable y necesitado de resguardos legislativos especiales, inaugurando una serie de sanciones de tratados internacionales de derechos de esta naturaleza⁴¹. En consecuencia, esta declaración (así como otras de la época) continúa basándose en una concepción de la infancia que justifica por medio del argumento de la *"inmadurez física y mental del niño"* su necesidad de cuidado y atención especiales, tal como las legislaciones de principio de siglo. Por otro lado, por primera vez, e inaugurando la norma para los subsiguientes tratados de derechos en materia de niñez, en esta Declaración se convocaba a una serie de actores a que se responsabilicen por la difusión de sus principios y el cumplimiento de los derechos establecidos: *"a los padres, a los hombres y mujeres individualmente y a las organizaciones particulares, autoridades locales y gobiernos nacionales (...) a los organismos especializados interesados y a las organizaciones no gubernamentales pertinentes"* (Res. 1387 de la Declaración de 1959). Por último, tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos como la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 establecen por primera vez la *"importancia de la familia en la vida del niño"* y la obligación de asistirle.

La Convención Internacional de 1989: la instalación del *paradigma de los derechos*

Los debates y las discusiones que tuvieron lugar en los procesos de redacción y aprobación de la CDN, así como su relevancia para la defensa de la niñez han sido ampliamente descriptos por el *activismo* por los derechos de la infancia⁴². Al mismo tiempo, dentro de las ciencias sociales existe una importante cantidad de literatura en la que son

gobiernos de la URSS y Estados Unidos reabrieron su diálogo y gradualmente llegaron a un acuerdo sobre los principios que iban a formar parte de la CDN.

⁴¹ Podemos exponer como ejemplo, entre muchos otros documentos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965); la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), sancionada en 1979; y más recientemente, la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006).

⁴² Muchos de estos tipos de materiales pertenecen al Centro de Investigaciones de UNICEF Innocenti, por lo que se puede acceder a ellos en su página web: [<http://www.unicef-irc.org/publications/>] Entre otros, ver: Alston y Walsh (1996); Cantwell (1992, S/A); Detrick (1997); Hodgkin y Newell (2001).

analizadas de manera crítica las paradojas, ventajas y desventajas que reviste su implementación en los diferentes contextos locales⁴³. Por lo tanto, en este apartado nos centraremos en los efectos que su sanción en 1989 tuvo en la legitimación definitiva del posicionamiento privilegiado de las ONGs y agencias internacionales como los principales actores en el tratamiento de las problemáticas que afectan a la niñez, para finalmente retomar algunas paradojas que han sido analizadas desde una visión crítica respecto a la implementación del enfoque que dicha Convención propugna a nivel mundial.

Como es sabido, la CDN representó el primer instrumento internacional relativo a los derechos de niños con carácter vinculante, lo cual implica que el gran número de Estados que la ratificaron⁴⁴ debieran asumir la obligación de adecuar a sus lineamientos sus legislaciones, políticas públicas, programas y servicios en materia de niñez, lo cual tuvo una importancia central en la legitimación de la injerencia de los actores del campo a nivel global. Esto se debe a que, en el contexto del apogeo de los Estados neoliberales anteriormente descrito, el nuevo impulso de transformación del enfoque desde el que debían desarrollarse los servicios para la infancia resultó, entre otras cosas, en una multiplicación de ONGs y redes de ONGs que comenzaron a trabajar en los contextos locales, al mismo tiempo que se incrementó el presupuesto de los *donantes*⁴⁵ para el desarrollo de sus acciones. Además, buena parte de las ONGs abocadas a la niñez y todos los organismos transnacionales del Sistema de Naciones Unidas (con el liderazgo de Unicef) comenzaron a consagrar iniciativas o áreas al *cuidado y protección infantil* de los niños *privados* del cuidado de sus padres, y a las *formas alternativas de cuidado*⁴⁶.

Asimismo, debido a que el ámbito de accionar de los grupos de defensores de la niñez a nivel internacional se consolidó en el contexto de una valorización creciente del lenguaje

⁴³ Podemos mencionar, entre muchos otros, a nivel internacional a los trabajos de Best (1990); Gadda (2008); Hart (2006); Montgomery (2001); Merry (2003, 2006, 2009, 2011); Pupavac (2001 y 2006); Reynolds, Nieuwenhuys, y Hanson (2006); Veerman (1992); y en nuestra región, a los trabajos de Avramovich (2006); Barna (2011, 2012); Baratta (1998); Beloff (1996, 2002, 2005); Bloj (1998); Cardarello y Fonseca (2009); Carli (2006); Ciordia (2001); Cosse et al. (2011); Cussianovich Villarán, A. (2003); Ferreira y Schuch (2009); Fonseca (2002, 2004); Fonseca y Schuch (2009); García Mendez (1995, 1997, 1998); Liebel (2006); Magistris (2011); Pilotti (2001); Vianna (2002^a, 2002^b); Villalta (2007^a, 2007^b, 2010); entre otros (véase Llobet, 2011 y Magistris, 2011).

⁴⁴ El número de países que ratificaron o aceptaron la CDN es de 192, correspondiente a todos los Estados miembro de la ONU menos los Estados Unidos.

⁴⁵ El término se refiere a los proveedores de fondos monetarios para el trabajo de las ONGs y organismos, que pueden ser tanto entidades públicas como privadas. Para más información, léase el capítulo 2 y el anexo.

⁴⁶ El análisis de las características que toman las interacciones entre las ONGs y organismos serán analizadas en el próximo capítulo. Por su parte, las categorías que conforman el campo serán analizadas con mayor detalle en el tercer capítulo

jurídico y de la “difusión de la cultura de los derechos” (Schuch; 2010: 177), la utilización de los términos técnicos particulares que derivan de los tratados internacionales de niñez para describir, analizar, explicar y dar a conocer las problemáticas con las que tratan, así como la adhesión a sus directivas y postulados en las acciones para su tratamiento fue incorporado como un elemento naturalizado del campo. Si consideramos los efectos de la CDN en el nivel micro de las acciones de los actores de las ONGs y organismos, devenidos *defensores de los derechos de los niños*, puede decirse que el reconocimiento y valoración en gran medida acrítica de los principios de las legislaciones internacionales por parte de ellos se ha constituido en parte de la “doxa” o “sentido común” del campo de la defensa de la infancia. Ello porque el carácter beneficioso de tales principios (así como su valoración extremadamente positiva) se presenta como un “dato” de la realidad, ajeno a cualquier cuestionamiento que pueda producirse adentro del campo. Asimismo, como ha planteado Claudia Fonseca, este “sentido común” compartido por diferentes grupos defensores de la infancia puede ser considerado como una de las “narrativas hegemónicas” (Bourdieu, 2004, citado en Fonseca y Schuch, 2009) que forman parte del “frente discursivo” (Fonseca y Cardarello; 2009: 220) en el que se agrupan los activistas, el cual resulta de los debates, alianzas y consensos entre los diversos grupos a los que pertenecen. Por otro lado, tal como lo explica Merry (2006, 43), una motivación más pragmática para la adopción del lenguaje de los derechos por parte de los movimientos de defensa de la niñez está constituida por la preferencia de los proveedores de financiamiento y los medios masivos de comunicación internacionales por la definición de las problemáticas sociales en los términos del discurso de los derechos humanos.

Consecuencias de la implementación de la CDN en nuestra región: El nuevo Paradigma.

La amplia aceptación de los principios y directrices establecidas en la CDN en nuestra región y el enfoque que propone para el tratamiento de las “problemáticas” de infancia puede ser comprendida a la luz del escenario del egreso de la mayoría de los estados de gobiernos dictatoriales en la década de 1980, en el que se sostuvieron en diferentes ámbitos debates acerca de las transformaciones legislativas e institucionales que se consideraban necesarias para la consolidación de la democracia. En este contexto, los

movimientos a favor de la niñez se volcaron a denunciar el carácter “represivo” y “arcaico” de las instituciones y legislaciones para el tratamiento de la infancia instituidas a principios de siglo, oponiendo el *Paradigma del Patronato* o de la *Situación Irregular* (anteriormente descrito en este capítulo) al nuevo *Paradigma de Derechos* o de la *Protección Integral* (Abramovich, 2006; Baratta; 1998) y adoptando la nueva Convención como estandarte. Los temas principales de la reforma de los dispositivos jurídico-burocráticos de protección de la infancia se referían a la des-judicialización del tratamiento de las situaciones de pobreza, el desarrollo de medidas de protección alternativas a la institucionalización, y la “restitución, protección y exigibilidad de derechos” (Villalta, 2010b: 82).

En particular, la incorporación de los principios de la CDN en las legislaciones y políticas nacionales y los debates que la rodearon tuvieron un importante efecto en el lenguaje y en el enfoque desde el que se concebía a la infancia y las intervenciones sobre ella, ya que las problemáticas que afectaban a la niñez comenzaron a ser expresadas en términos de la violación de “derechos”. Tal como explica Villata, en estos procesos de incorporación de la CDN en la región, nuevas categorías fueron construidas por oposición a las ya existentes (a las que se empezó a clasificar como “estigmatizantes” y “cosificadoras”) tanto para denominar al grupo objeto de las intervenciones, como en relación al enfoque, “dando surgimiento a una multiplicidad de pares de oposición, entre otros: menores/niños, niñas y adolescentes, incapaces/personas en condiciones particulares de desarrollo, menores en riesgo/niños en circunstancias especialmente difíciles, delincuencia juvenil/niños y/o adolescentes en conflicto con la ley penal, objeto de intervención/sujeto de derechos” (2001, s/n). En este sentido, ha sido señalado que el carácter maniqueo de las concepciones sostenidas por los defensores de la infancia locales en los debates, así como el énfasis en “sensibilizar” a la opinión pública respecto de las temáticas relativas a la niñez como “problemáticas sociales relevantes” obstaculizó la posibilidad de un análisis de problemas más abarcadores, dificultando el desarrollo de “soluciones” consecuentes (Fonseca y Cardarello, 2009). Tal como lo explica Villalta, ello se debe en parte a que esas reflexiones, erigidas en términos de “buenos” y “malos” “llevaban a enjuiciar más que a comprender las condiciones y relaciones sociales que daban lugar a las denunciadas intervenciones abusivas y discrecionales [de los jueces] sobre las vidas de niños y jóvenes (...) De tal manera, “al concentrar los cuestionamientos alternativamente en la normativa o

bien en la persona de los jueces, el problema quedaba definido en términos de una cuestión legislativa o bien como un fenómeno individual” (2010b: 88). Este escenario es una muestra de los múltiples y diversos contextos en los que los intentos para poner en práctica los principios y directrices de la Convención se vieron enfrentados a las restricciones reales de recursos materiales y las características particulares del contexto socioeconómico y cultural, generando ciertas contradicciones que analizaremos a continuación.

Paradojas en la implementación del *enfoque de derechos*

Por último, y para concluir este capítulo, pondremos de relieve la existencia de ciertas paradojas teorizadas desde la disciplina antropológica en relación a la implementación de las directivas y la difusión de los valores propios del enfoque de la CDN (y otros documentos internacionales en materia de niñez) en contextos sociales y culturales diversos y países con diferentes niveles de riqueza. En particular, nos centraremos en las consecuencias que estas paradojas han tenido a nivel de la planificación y puesta en práctica de las intervenciones de las ONGs y organismos internacionales para la defensa de la niñez a nivel global.

En primer lugar, resalta la frecuente denuncia sobre el rol de la CDN en la difusión de una concepción de la infancia y unas modalidades para su tratamiento consideradas “eurocéntricas”. Desde estas críticas se cuestiona el hecho de que los derechos “son presentados como una ideología o utopía que se pretende universal e independiente de idearios políticos y religiosos, siendo, por lo tanto, instrumentos fundamentales para la universalización de una determinada visión del mundo, occidental y anglo sajona” (Ferreira y Schuch, 2010: 16).

Asimismo, se ha señalado el hecho de que los estándares propuestos por este tipo de legislaciones internacionales representan un objetivo difícil de alcanzar para los países más empobrecidos, abriendo la puerta a las intervenciones de los actores transnacionales de los derechos de la infancia (Barna, 2012). Tal como lo expone Andressa Gadda, la CDN, en línea con los documentos internacionales en materia de niñez que la precedieron, “no toma en consideración a las diferencias culturales (...) ignora los diferentes niveles de desarrollo económico alrededor del mundo y aquello que se puede lograr realísticamente en cada país en relación con sus circunstancias sociales, políticas y culturales más amplias (...)”, al mismo tiempo que “las naciones que no son capaces o no

están dispuestas a adoptar estos ideales son juzgadas como inmorales y necesitadas de salvación" (2008: 7-8). Esto repercute en la manera en la que son concebidas y llevadas a cabo las actividades en pos de la realización de esos derechos en los países pobres. En este sentido, una de las posturas más críticas es expuesta por Pupavac al argumentar que "la condena moral del Sur da sentido a la misión de Occidente: el trabajo en infancia en el Sur se caracteriza por repetir el colonialismo paternalista donde el Norte-Adulto ofrece ayuda y conocimiento al Sur-Niño (...) En términos del modelo universal de los derechos del niño, la CDN significa la desaparición del derecho de soberanía y de autodeterminación de las sociedades no-occidentales y la legalización de la inequidad internacional, bajo la apariencia de una nueva moral universal" (2001: 101; en Rojas Novoa, 2012: 115).

Desde una perspectiva crítica, también ha sido señalada la falta de apoyo real de la *comunidad internacional* para hacer de la realización de los derechos en los países más pobres una realidad. En principio, resulta paradójico constatar que los organismos de la ONU pertenecientes al campo del *cuidado y la protección* de la niñez llevan a cabo sus tareas de *cooperación y humanitarismo* para aliviar las condiciones de pobreza y marginación en las que se encuentran inmersos millones de niños como resultado, en parte, de la injerencia en los mismos países de otras entidades del mismo organismo (tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional), que son promotoras de la aplicación de medidas de ajuste estructural para el refinanciamiento de sus deudas externas. A esto se suma la negativa de los países del Norte de cumplir con su cuota de ayuda oficial para la *cooperación internacional* en las últimas décadas. Las contradicciones anteriormente señaladas pueden ser ejemplificadas indagando en la aplicación de las directivas establecidas por las legislaciones internacionales (tales como la CDN) en los contextos locales respecto a la implementación de la adopción internacional de niños. En primer lugar, ésta está atravesada por luchas de poder entre países pobres y ricos que reflejan las condiciones de desigualdad y jerarquía en las que se desarrollan las relaciones entre ellos, poniendo al descubierto que el sistema interestatal establecido por la ONU y otros organismos internacionales "no es un simple entramado de supuestos Estados soberanos, sino un sistema jerárquico regido por la ley del más fuerte y estable (...)" (Wallerstein, 1991: 128, en Vinelli, 2006: 194). Es así que la adopción internacional es tema de debates y pugnas entre grupos pertenecientes a los países emisores de niños (siendo estos pertenecientes al Sur

“pobre”) y a los países receptores (naciones desarrolladas del Norte) (Fonseca,2002), que independientemente de su origen defienden por un lado, posturas a favor de su implementación, recurriendo a los argumentos que postulan que ésta representa una solución adecuada para aquellos niños cuyo cuidado no puede ser garantizado de otra manera en contextos de extrema pobreza; y, por el otro, en contra de ésta en base al carácter “imperialista” de estos procedimientos y el “saqueo” y la amenaza a la reproducción cultural que representa para los países emisores.

Asimismo, ha sido teorizado que existe una brecha a veces insalvable entre el ideal establecido en los documentos internacionales y las realidades locales cuando se trata de la aplicación de medidas de protección y transferencia del cuidado de los niños, así como de la adopción, en los contextos locales. En un principio, las legislaciones internacionales, comenzando por la CDN, establecen una “jerarquía” de preferencias en relación a las llamadas *medidas de cuidado alternativo* que idealmente resultan más beneficiosas para los niños (es decir, para aquella concepción universal de la “niñez” descrita anteriormente). En esta “jerarquía”, la adopción internacional debe ser considerada como *último recurso* en relación a las medidas de protección en el país de origen del niño, dentro de las cuales se expresa la preferencia por aquellas medidas que implican el cuidado en una familia (en la propia en principio, o en una ajena en el caso de que esto sea necesario) por sobre aquellas que involucran la internación en una institución (Mezmur, 2009). En realidad, la realización de estos principios ideales en los variados y heterogéneos contextos locales resulta problemática en la medida en que tanto los decisores políticos como los agentes estatales y no gubernamentales encargados de llevar a cabo las medidas de protección toman sus decisiones en el marco de las determinaciones culturales, sociales y políticas locales, así como las representaciones y creencias propias de su clase social. Por ejemplo, tal como lo explica Fonseca (2002), las medidas de transferencia del cuidado de los niños son puestas en práctica por los estados y las ONGs en paralelo a las prácticas tradicionales de cuidado, tales como la “circulación de niños” (Lallemand, 1993)⁴⁷, las cuales se encuentran ampliamente

⁴⁷ Este concepto se refiere a la transferencia temporal de la responsabilidad sobre los niños en base a un acuerdo entre los padres o familia de origen y las personas que pasan a ser responsables de su cuidado, sean éstas pertenecientes a la familia extensa (los tíos, abuelos, etc.) o una familia “ajena” (un padrino o madrina, o una familia de la comunidad). Este tipo de prácticas han sido ampliamente descritas y analizadas por estudios antropológicos sobre el parentesco y la familia dentro de la disciplina antropológica. En especial, merecen destacarse los trabajos de Claudia Fonseca (1998, 2002, 2004); Anne Cadoret (1995); Jessaca Leinaweaver (2008); Angelica Motta-Maués (2004) Pilar Uriarte Bálamo (2005), y Joan Bestard y Diana Marre (2004) quienes han analizado la significación que tienen estas prácticas tanto

presentes en las culturas locales de varios contextos latinoamericanos, africanos y asiáticos. Sin embargo, estas prácticas son pasadas por alto por los funcionarios y los operadores de la gestión de la niñez al momento de planificar políticas públicas e implementar medidas de cuidado en esos mismos contextos. Estos agentes muchas veces están de acuerdo con la concepción de que la adopción es invariablemente más beneficiosa que las prácticas locales de cuidado, así como con la idea de que los niños se beneficiarán de su adopción por una familia europea o norteamericana, lo cual en algunos casos puede derivar en decisiones perjudiciales para el niño, al separarlo de su comunidad.

En resumen, si bien, por un lado, el contexto de la sanción de la CDN dio lugar a transformaciones relevantes en muchas sociedades, entre las que se encuentran el reconocimiento de los derechos de los niños, la “visibilización” de las problemáticas que los afectaban, así como la ampliación del campo de saberes sobre la infancia y la adhesión por parte de los gobiernos al “discurso jurídico internacional de los Derechos del niño” (Carli, 2005: 45); los diversos aspectos descritos en este apartado explican que existen ciertas paradojas y contradicciones que hicieron que esas transformaciones no llegaran a generar modificaciones reales a nivel de las vidas de los niños en situaciones de vulnerabilidad social.

En conclusión, a partir de esta descripción sobre las características que tomaron los movimientos globales en favor del bienestar de la infancia desde sus comienzos a principios del siglo XX, nos encontramos desde el principio con un campo conformado por una red de relaciones compuesta por una multiplicidad de entidades no gubernamentales nacionales e internacionales y estados nacionales, la cual se ha ido complejizando y ampliando a través de las décadas en razón de los procesos económicos, sociales y políticos descritos en este capítulo. Si bien en todo momento pudieron ser identificadas distintas expresiones de disenso y contra-hegemonía, debates y disputas, identificamos que desde muy temprano se fue imponiendo un enfoque hegemónico para la planificación y desarrollo de las acciones globales a favor de la niñez, así como aquellas desarrolladas por los organismos de gestión a nivel local. Como vimos, este

para sus participantes como para los agentes institucionales del campo de organismos destinados a la protección de la infancia, y las diferencias entre estas prácticas y la adopción de niños.

enfoque se basa en las intervenciones individualizadas de prevención y tratamiento desde un énfasis en *el cuidado y la protección* de los niños, la cual se apoya en una definición “universal” y naturalizada de la infancia que invisibiliza los diversos contextos y condiciones de vida de los niños de diferentes culturas y clases sociales. En el próximo capítulo describiremos y analizaremos las características actuales del campo conformado por las ONGs y agencias internacionales que se ocupan de la temática del *cuidado y la protección* de los *niños sin cuidados parentales*, y las formas que toman su labor, sus interacciones, sus acuerdos y disputas. Esta indagación partirá de los hallazgos realizados en el trabajo de campo realizado en la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar por el derecho a la convivencia familiar y comunitaria, y en el ámbito del Grupo de ONGs para la Convención de los Derechos del Niño.

Capítulo 2: Los principales consensos y disputas del “campo” de las ONGs y agencias internacionales abocadas a la *protección y el cuidado de los niños sin cuidados parentales*.

Introducción: los diferentes grupos del “campo”: ONGs, agencias y organismos internacionales.

En este capítulo nos proponemos identificar y analizar los principales consensos y los mayores conflictos al interior del campo en el que interactúan las ONGs (pertenecientes al Grupo de ONGs para la CDN) con las agencias de la ONU que trabajan en la temática del *cuidado y la protección de los niños sin cuidados parentales* y los organismos internacionales⁴⁸. Ello se realizará a partir de la descripción y el análisis de los aspectos que componen el campo, tales como las “reglas” de interacción entre los diferentes actores, las motivaciones de sus acciones, sus luchas de poder, las estrategias para construir su autoridad en la temática y los beneficios que obtienen, al modo de una “descripción densa”⁴⁹.

Tal como lo mencionamos en la introducción de esta tesis, definimos al ámbito de interacción de las ONGs y agencias internacionales abocados a la temática del *cuidado y la protección de los niños sin cuidados parentales* como un “campo” (Bourdieu; 1997: 49). Al interior de éste, las ONGs y agencias internacionales se ven involucrados, en el desarrollo de sus actividades en común, en diferentes disputas por la monopolización de influencia, recursos y poder en torno a la instalación de la temática de los *niños sin cuidados parentales* como una “problemática social” y un área de intervención. Estas disputas se materializan en luchas por la acumulación de diferentes tipos de “capitales” (simbólicos y económicos, tales como la obtención de financiamiento económico y la

⁴⁸ Tal como fue señalado en la introducción, la indagación realizada en esta tesis se focaliza en las acciones, acuerdos, disputas y discursos hegemónicos de lo que denominé el “campo de poder” de las entidades dedicadas al *cuidado y la protección de los niños sin cuidados parentales*, el cual está conformado por las ONGs, agencias de la ONU y *expertos* internacionales más influyentes en dicha temática. En particular, me focalicé en los ámbitos en los que realicé trabajo de campo: la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF) y el Grupo de ONGs para la CDN (principalmente el Grupo de Trabajo sobre niños sin cuidados adecuados, cuyos integrantes son descritos en el Anexo). Las características de estas entidades y sus actores (muchos de los cuales fueron entrevistados para esta tesis) son descritas tanto en este capítulo como en la sección “Descripción detallada de los actores del campo” del Anexo.

⁴⁹ Desde la perspectiva de Clifford Geertz, ello implicaría describir y comprender la “jerarquía estratificada de estructuras significativas atendiendo a las cuales se producen, se perciben y se interpretan” (Geertz, 1987: 22) la “acción simbólica” de los actores, tarea que requiere desentrañar las “estructuras de significación” (Geertz, 1987: 24) del campo en el que las acciones tienen lugar, las cuales le otorgan un significado y un valor determinados.

capacidad de influencia sobre los organismos internacionales), los cuales se encuentran distribuidos de manera desigual en el campo.

Al mismo tiempo, las relaciones entre los actores pueden ser abordadas desde el punto de vista de los intercambios que se realizan en el campo, es decir, la circulación de personas, programas, conocimiento y otros recursos de carácter no monetario, así como la de recursos económicos, recurriendo a los aportes de la “Teoría del Don” desarrollada por Mauss.

En principio, los organismos regionales e internacionales a los que nos referimos, así como las agencias especializadas de la ONU (descritos en el Anexo)⁵⁰ difieren respecto a las ONGs⁵¹ básicamente en sus estructuras y orígenes. En relación a su constitución, los organismos internacionales están conformados y fueron fundados por la iniciativa de Estados nacionales, cuyos representantes (pertenecientes a sus altos mandos y cancillerías) son los principales actores dentro de sus mecanismos. Por su parte, las agencias internacionales que tienen incidencia en el campo (tales como UNICEF y UNESCO) fueron fundadas por la ONU, y las personas que ocupan sus cargos no pertenecen a ámbitos gubernamentales, sino que provienen principalmente del llamado *Tercer Sector*⁵². Por último, las ONGs son fundadas por individuos organizados por

⁵⁰ En primer lugar, se identifican como relevantes para el “campo” aquellos organismos internacionales pertenecientes al Sistema de Naciones Unidas en los que los Estados debaten y toman decisiones respecto de la gestión de la niñez a nivel internacional (entre otras temáticas): la Asamblea General, el Consejo de Derechos Humanos, y el Comité de los Derechos del Niño, a los que se suma la Conferencia de la Haya sobre Derecho Privado Internacional. A estos se suman, a nivel regional, los organismos regionales pertenecientes al sistema Inter-Americano de Derechos Humanos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Instituto Interamericano del Niño; a las que se suma la Iniciativa Nin@Sur, entidad perteneciente a la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR. El campo también está conformado por algunas de las “agencias” especializadas del Sistema de Naciones Unidas: UNICEF (el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), la organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Consejo Económico y Social (ECOSOC) y la agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR).

⁵¹ En relación a las ONGs internacionales que forman parte del “campo”, nos referimos a aquellas cuya temática principal de trabajo es la de los *niños sin cuidados parentales*, en particular aquellas que forman parte del Grupo de Trabajo sobre niños sin cuidados adecuados de Ginebra del Grupo de ONGs para la Convención de los Derechos del Niño y que por lo tanto interactúan en las mismas acciones que RELAF, tal como fue mencionado en la introducción. Entre éstas se encuentran Aldeas SOS infantiles, ATD Forth World, la Better Care Network, Defensa del Niño y Niña Internacional, Every Child (la cual tiene una *coalición* internacional de ONGs especializada en esta temática: Families for Every Child), Hopes and Homes for Children, International Foster Care Organization, Plan Internacional, Save the Children, Servicio Social Internacional, World Vision, y una agencia de la ONU: UNICEF. Todas las entidades que conforman el “campo” (tanto los organismos internacionales como las ONGs) son descritas en mayor detalle en el Anexo de esta tesis.

⁵² Al analizar los *job posts* (avisos de búsqueda de empleo) de las agencias de la ONU, podemos ver que éstas procuran que sus empleados provengan del llamado Tercer Sector, es decir, que tengan experiencia trabajando sea en ONGs, sea

grupos de interés tales como iglesias, fundaciones caritativas, empresas u organizaciones *de base* que proveen de servicios en sus comunidades, entre otros.

En relación a su financiamiento, los organismos y agencias internacionales necesariamente obtienen financiamiento de los Estados, el cual es complementado por los aportes de otro tipo de *donantes*⁵³ (tales como agencias de cooperación de países europeos y norteamericanos y empresas). Las ONGs también reciben fondos de diversas fuentes de financiamiento privadas o públicas pero, por otro lado, la mayor parte de ellas debe forzosamente realizar *campanas de recolección de fondos* para conseguirlos.

En relación a sus funciones exclusivas, los organismos internacionales son los responsables de la redacción y sanción de los instrumentos internacionales de derecho. Esto significa que es en el ámbito de los organismos internacionales en donde los Estados negocian y aceptan, o no, los contenidos de las legislaciones internacionales, que luego son aceptadas y sancionadas (por ejemplo, en el caso de la ONU, por la Asamblea General), y constituyen las únicas entidades internacionales que poseen mecanismos institucionalizados para la supervisión del cumplimiento de dichas legislaciones por parte de los Estados.

No obstante estas diferencias en su estructura, para realizar la descripción y el análisis propuestos para este capítulo nos centraremos en las múltiples formas en las que interactúan las ONGs y las agencias de la ONU que conforman el campo, y los procesos que estas relaciones generan. Estas relaciones serán abordadas de manera situacional y contextualizada, a través del análisis de las actividades denominadas como de *abogacía* y de *cooperación técnica* que realizan en la forma de *redes* y *consorcios*.

Los objetivos y tareas compartidos

en otras agencias internacionales, o como expertos independientes. Fuente: *UN Job List (Lista de trabajos en la ONU)*, disponible en: [<http://unjoblist.org/>].

⁵³ Este término se refiere a aquellas entidades que funcionan como proveedoras de fondos para el funcionamiento y la organización de los proyectos de las ONGs y agencias de organismos internacionales. Estas pueden ser de carácter público (tales como los organismos internacionales, las agencias de cooperación de los países del “Primer Mundo” y otras instancias gubernamentales) o privado (tales como aquellas ONGs más opulentas que financian proyectos de otras de presupuesto más limitado, y empresas). También se utiliza para hablar de los individuos que hacen donaciones voluntarias. En general la misma ONG o agencia cuenta con diversos *donantes* de diferentes orígenes y tamaños. Es así que RELAF obtiene los fondos con los que trabaja tanto de la organización holandesa Kinderpostzegels (para el mantenimiento de la oficina y los recursos humanos) como de UNICEF TACRO (para la producción de materiales y las actividades de *cooperación* y *asistencia técnica* en diferentes países) y el Servicio Social Internacional (para sostener el acuerdo de *cooperación* entre ambas organizaciones).

Las interacciones de los actores del campo en las actividades de “*abogacía*” en el contexto de los organismos de la ONU

A nivel internacional, las ONGs conforman redes nacionales e internacionales que frecuentemente se agrupan en *coaliciones* en pos de realizar *campañas de abogacía* para influir en los mecanismos de los organismos internacionales pertenecientes al Sistema de Naciones Unidas⁵⁴, y otros organismos internacionales y regionales. La relevancia de incidir en las decisiones de estos organismos se desprende del hecho de que éstos tienen la capacidad de orientar los temas prioritarios en la agenda en materia de niñez de los gobiernos nacionales y bloques regionales de gobiernos. Tal como expresaba en una entrevista un representante de una de esas ONGs, se trata de lograr “*la injerencia en una instancia externa al Estado para poder incidir en éste*”. En el ámbito internacional de la defensa de los derechos del niño, estas actividades de abogacía se concentran geográficamente en Ginebra y Nueva York (donde tienen sede la mayoría de los organismos y agencias de la ONU). En el caso del “campo” analizado, el trabajo de campo realizado permitió comprobar que, si bien las ONGs y redes internacionales mejor establecidas y más opulentas cuentan con oficinas en Ginebra (tales como SOS Aldeas Infantiles, DNI y Plan Internacional, entre otras), la gran mayoría de ellas delegan el trabajo de *abogacía* en el Grupo de ONGs⁵⁵, el cual constituye el ámbito más significativo e influyente de interacción entre las ONGs, por un lado, y entre ellas y los organismos internacionales por el otro. Por lo tanto, el Grupo de ONGs se responsabiliza por el seguimiento de las acciones y la injerencia sobre las decisiones de los organismos de la ONU, principalmente del Comité de los Derechos del Niño (cuyas funciones

⁵⁴ El Sistema de Naciones Unidas es el conjunto de instituciones de la ONU establecido en su Carta de fundación (1959), conformada por seis órganos principales, quince agencias y varios programas. Fuente: Página web de la ONU. [<http://www.un.org/es/aboutun/structure/>].

⁵⁵ Tal como fue descrito en la introducción, el Grupo de ONGs para la Convención de los Derechos del Niño es una red de ONGs formada en 1983 para colaborar en la redacción de la CDN, y actualmente una de sus tareas es supervisar su cumplimiento y asegurar que tenga una posición prioritaria para los organismos de Naciones Unidas. Tiene sus sedes en Ginebra y Nueva York, y está formado por más de cincuenta organizaciones nacionales, regionales e internacionales de orígenes y filiaciones heterogéneos. Entre sus tareas se encuentran incidir sobre los organismos del Sistema de Naciones Unidas, en parte por medio de la participación en la elaboración de instrumentos internacionales, la realización de cursos de formación, y la producción de materiales y pautas para el trabajo de las ONGs. Uno de los mayores logros del Grupo de trabajo sobre niños sin cuidados adecuados de esta red fue la participación central de sus miembros en la elaboración de las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado, documento que fue adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2009, el cual es un instrumento internacional central en la legitimación de las tareas de estas redes de ONGs.

describiremos a continuación), pero también de la Asamblea General de la ONU y el Consejo de DD. HH.

Desde la óptica de las ONGs, los logros más relevantes a los que se puede llegar, tal como lo demuestran las acciones de los actores, son el establecimiento de un *Día de Debate General (Day of General Discussion)* del Comité sobre el tema con el que se trabaja, la elección como miembros del Comité de ciertos expertos “*que tengan la misma visión y objetivos*” que el Grupo de ONGs, y una *Resolución* de la Asamblea General que sea positiva en relación a la promoción de la defensa del derecho particular con el que se trabaja.

Por su parte, el Comité está encargado de realizar el seguimiento del cumplimiento de la CDN por los Estados que la ratificaron desde 1989, a través del trabajo de un grupo de expertos independientes de diferentes países, que, además de realizar la evaluación y emitir recomendaciones sobre los informes elaborados por los Estados Miembros de las Naciones Unidas⁵⁶ (en adelante: Estados Miembros), organiza *Días de Debate General*, durante los cuales se debate sobre una problemática específica relacionada con uno de los artículos de la Convención⁵⁷. Esta instancia cuenta con la participación de las agencias de la ONU, gobiernos e instituciones de Derechos Humanos nacionales, ONGs internacionales y nacionales, organizaciones juveniles y expertos e investigadores de la temática a tratar, entre otros, que proveen sus contribuciones tanto durante las negociaciones previas al *Día de Debate* (para influir en la determinación del tema a ser tratado y el enfoque que se le dará), como durante la sesión. Además, aquellas ONGs e individuos participan con el objetivo de incidir en la perspectiva que el Comité adoptará al producir las recomendaciones resultantes de la sesión, las cuales dan orientaciones para las políticas y legislaciones de los Estados nacionales, así como para los aspectos de la problemática tratada que serán tenidos en cuenta como los más relevantes cuando la sociedad civil y los Estados de cada país elaboren los informes.

Es así como, por ejemplo, el *Día sobre Niños sin cuidados parentales* fue realizado en el 2005 como resultado de las actividades de *abogacía* de varias entidades organizadas en la forma de una *coalición*, y tuvo como corolario la propuesta de elaborar “(...) una serie

⁵⁶ Este término se refiere a los Estados Nación que son parte del Sistema de Naciones Unidas, los cuales ascienden a 193 en la actualidad

⁵⁷ Este *Día de Debate* resulta la formulación de *recomendaciones* para los Estados Parte sobre las problemáticas que afectan a la niñez o en una propuesta para la elaboración de nuevos instrumentos internacionales. Fuentes: Página Web del Comité, [<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/index.htm>]; y Página Web del Grupo de ONGs para la CDN, [<http://www.childrightsnet.org/NGOGroup>].

de estándares para la protección y el cuidado alternativo de niños sin cuidados parentales para que la Asamblea General de Naciones Unidas considere su adopción (...)”⁵⁸. Esta resolución dio comienzo al proceso de redacción y evaluación por parte de muchas ONGs nacionales e internacionales del boceto de lo que sería más tarde el documento de las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado, sucedido por el debate de los representantes de los Estados Miembros sobre sus contenidos dentro del Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Una vez finalizada la redacción final, coaliciones conformadas por todas las ONGs del campo, con el apoyo de varios Estados nacionales organizados en un *Grupo de amigos de las Directrices* y liderados por Brasil, realizaron una campaña para lograr el apoyo de la mayor cantidad posible de Estados para su aprobación por parte de la Asamblea General de la ONU. Finalmente, el documento final de las *Directrices* fue aprobado en 2009, y desde ese momento ha tenido un papel relevante tanto en la realización del trabajo de las ONGs como en la legitimación de la temática de los *niños sin cuidados parentales* como una “problemática social” digna de intervención. Si bien el papel de los Estados nacionales en este tipo de interacciones no es el objeto principal de este análisis, vale la pena resaltar que éstos no sólo son los destinatarios de las actividades de *abogacía* de las coaliciones de ONGs y agencias, sino que además tienen un papel vital en su concreción, ya que, en tanto son los actores de los mecanismos internacionales, actúan como un acompañamiento que legitima e impulsa la propuesta o reclamo de las ONGs y agencias ante los organismos en los que participan. Al mismo tiempo, y como ya mencionamos, los Estados realizan las negociaciones para la redacción de las legislaciones internacionales y su aprobación por parte de la Asamblea General de la ONU, actividad en la que las redes de ONGs también intentan incidir.

Durante mi estadía en Ginebra, una abogada de una organización internacional que había asistido a todas las negociaciones para la redacción de las *Directrices* entre los Estados en el Consejo de DD.HH. de la ONU me explicó que las ONGs trataron de crear un buen ambiente de trabajo entre los delegados de los países⁵⁹, debido a que los debates entre

⁵⁸ Comité de los Derechos del Niño, *Día de Debate General sobre los niños sin cuidado parental*. Sesión número 14, 13-30 de Septiembre de 2005, Ginebra, Suiza.

⁵⁹ Dentro del Consejo de DD. HH, los representantes de los países se disponen separados en el espacio del recinto y agrupados en bloques que corresponden a regiones geopolíticas: el Grupo de América Latina y el Caribe (GRULAC); el Grupo africano; el Grupo de Europa occidental y otros países (incluyendo muchos de los países del Commonwealth,

ellos para definir el texto final llegaron a ser fuertes y extensos “*dentro y fuera de las sesiones*” (es decir, también en los *coffee-breaks*), lo cual resultó en que “*de los más o menos 180 párrafos que tiene el documento final, se modificaron 80 durante estas negociaciones*”. Según ella, esto se debe principalmente a que “*los países aceptaban ciertas propuestas o ideas de otros países según la relación diplomática que hay entre ellos, no porque estuvieran de acuerdo o no con su visión [sobre la temática de las medidas para los niños que no tienen el cuidado de sus familias]*”, ya que “*los delegados en estas sesiones de debate no son expertos en niñez, sino diplomáticos que representaban la postura de su país, que era comunicada desde las “capitales” de sus países*”⁶⁰. En este sentido, la abogada entrevistada resaltó la importancia de generar y mantener relaciones cordiales y amistosas entre los representantes de los países y los miembros de las ONGs en este tipo de acciones globales, explicándome que “*para influir en otras organizaciones y organismos, las buenas relaciones interpersonales, hasta en los aspectos más simples, son importantes*”. Así, me explicó que, ante los usuales desacuerdos y discusiones entre los delegados de los países durante el proceso de redacción final y aprobación de las *Directrices*, las ONGs organizaron un almuerzo informal (financiado por una organización internacional en particular), que logró generar en adelante un clima amistoso entre dichos delegados y las ONGs. La abogada acotó que “*por medio de la comida se pueden atraer a los representantes de los países*”, y explicó que es usual recurrir a aspectos “*que no parecen importantes porque no tienen que ver con el tema sobre el que uno está trabajando*” para generar una buena relación con los representantes de entidades internacionales con los que se trabaja. En este sentido, describió cómo había conseguido que una autoridad gubernamental de un país africano participara en el *Evento Paralelo* de presentación de un material producido dentro del Grupo de ONGs por medio del contacto con su esposa, quien “*iba al mismo gimnasio que un colega*”. Sumado a esto, es usual que los representantes de las ONGs, agencias y organismos forjen relaciones de amistad al realizar tareas juntos, las cuales son creadas y mantenidas (incluso aunque se encuentren en países distantes) gracias a las reuniones periódicas cara a cara en eventos y acciones de *abogacía* o *cooperación técnica*. En

Turquía, Israel, etc.); el Grupo Europa Oriental; el Grupo Asia-Pacífico; y un Estado Miembro *independiente*, Estados Unidos.

⁶⁰ Todas las citas en este párrafo pertenecen a una entrevista realizada a una abogada especializada en derechos del niño de la organización no gubernamental International Social Service (Servicio Social Internacional), con sede en Ginebra, Suiza y miembro del Grupo de Trabajo sobre niños sin cuidados adecuados del Grupo de ONGs. Lousanne, Suiza, 9 de marzo de 2013.

definitiva, si bien se trata de un ámbito de relaciones globalizado y organizado principalmente a través de comunicaciones virtuales, las relaciones interpersonales cara a cara tienen un rol fundamental en la concreción de los objetivos de las ONGs y agencias de la ONU, tal como vimos en las situaciones mencionadas.

Asimismo, las ONGs y redes realizan actividades internacionales de *abogacía* para influir sobre las decisiones de otros organismos internacionales. Es así que, por ejemplo, existe una *alianza* de ONGs nacionales e internacionales que, apoyadas por el gobierno del Reino Unido, realizan una campaña desde 2010 para que el tema de los *cuidados parentales* sea elegido por la Asamblea de la ONU como uno de los *Objetivos del Desarrollo del Post-Milenio* o *Post-2015*. Su importancia radica en que estos *Objetivos* serán el marco para la planificación de la labor de los organismos internacionales desde el año 2015, y por lo tanto incidirán en los programas y políticas públicas de los Estados. Este trabajo de *incidencia* incluyó la elaboración de un informe que intenta demostrar que “*el incumplimiento de los derechos de los niños al cuidado y la protección*” es uno de los motivos que dificultan el cumplimiento de los actuales *Objetivos*, utilizando el argumento de la mayor vulnerabilidad de los niños que se encuentran sin cuidados de una familia ante la violencia, la explotación laboral, la falta de educación y enfermedades como el VIH/SIDA, entre otros⁶¹. Por su parte, los ocho *Objetivos del Desarrollo del Milenio* (ODM) en vigencia en la actualidad, centrados principalmente en *la erradicación de la pobreza*, fueron producidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 2000, luego de lo que sumó el compromiso de 189 Naciones para su cumplimiento antes del año 2015 (cuando serán aprobados nuevos *Objetivos*). Los ODM tienen un papel importante para el trabajo de los organismos y organizaciones que trabajan sobre problemáticas que afectan a la niñez en el sentido en que son una fuente de justificación y legitimación de sus acciones, y determinan en mayor o menor medida la asignación de recursos financieros para las actividades de defensa de ciertas causas sociales por sobre otras⁶².

⁶¹ Informe de Every Child para la difusión de la problemática y la realización de *incidencia: Protect for the Future. Placing children's protection and care at the heart of achieving the MDGs*. Julio de 2010. Disponible en: [https://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/Protect_for_the_Future_FINAL_PDF_1.pdf]. Fecha de último acceso: 05/04/2014.

⁶² Se puede acceder a la lista de los ODM en su página oficial: [<http://www.un.org/es/millenniumgoals/>].

Por último, dentro de las “actividades de abogacía” podemos incluir aquellas de *sensibilización*, las cuales buscan difundir la temática de los *niños sin cuidados parentales* en la “opinión pública” con el objetivo de generar, tanto en las autoridades de gobiernos, como en las de ONGs locales y la sociedad más amplia, un “*cambio de mentalidades*” (tal como lo denominó una *experta* internacional) que contribuya al cumplimiento de sus objetivos y, a veces, a la recaudación de fondos. Para cumplir estos fines, se elaboran y difunden informes multidisciplinarios, se utilizan las redes sociales y las páginas web, se elaboran artículos de difusión, y se organizan grandes eventos, capacitaciones, y actividades, en algunos de los cuales se incluye la participación de niños y adolescentes. En muchos casos, cuando el objetivo es realizar campañas de alcance nacional, regional o global y tener una llegada a los gobiernos, estas actividades de promoción son llevadas a cabo en la forma de *campañas* por parte de *coaliciones* de ONGs, agencias de la ONU y organismos.

Por su parte, la producción de investigaciones para ser utilizadas para la *abogacía* y la difusión en la opinión pública queda mayoritariamente en manos de investigadores en ciencias sociales, sean éstos pertenecientes a las organizaciones y organismos, o *consultores externos* que trabajan de manera privada o en ámbitos académicos, y que son contratados temporariamente con el objetivo de producir informes de investigación sobre un tema particular. En el caso del campo en cuestión, se puede señalar como las fuentes principales de este tipo de materiales a nivel global la página de la Red Better Care Network⁶³, los materiales elaborados por UNICEF⁶⁴; y, en el caso de nuestra región, aquellos que son elaborados por la Relaf y publicados en su sitio web⁶⁵.

Los proyectos de *asistencia y cooperación técnica*

⁶³ Better Care Network (*red para un cuidado mejor*) es una coalición de organizaciones internacionales con sede en la Oficina Central de Unicef en Nueva York. Existe desde el 2003, y opera como una fuente y facilitador del intercambio de materiales, investigaciones y recursos del campo de los cuidados parentales, los sistemas de *bienestar social* y en particular los *cuidado alternativos*. Además, realiza actividades de *asistencia técnica* y *abogacía*, y emite el boletín informativo sobre la temática de *cuidados alternativos* de mayor alcance a nivel mundial. Fuente: [<http://www.crin.org/bcn>], accedido el 1/09/2012.

⁶⁴ Se puede acceder a éstos por medio de la sección *Resources* del sitio internacional, que contiene las producciones a nivel mundial (<http://www.unicef.org/esaro/resources.html>); y a través de la sección *Biblioteca* de la página de la Oficina de Unicef para América Latina y el Caribe para nuestra región (<http://www.unicef.org/lac/library.html>).

⁶⁵ En la sección *materiales de interés* de la página de Relaf, se puede acceder a investigaciones realizadas por el Equipo de Trabajo de Relaf y por otros miembros de la Red. Disponible en: [<http://relaf.org/>].

Además de la *abogacía* a nivel internacional, las ONGs y agencias internacionales realizan a nivel local *actividades de cooperación* o *asistencia técnica* en las que, por medio del trabajo directo con los gobiernos y ONGs locales por diferentes períodos de tiempo (que pueden variar desde unos pocos días hasta la realización de proyectos de largo plazo), se busca la difusión de los valores propios del enfoque de la CDN (y otros documentos internacionales en materia de niñez, tales como las *Directrices*) y la implementación de sus directivas en los proyectos y prácticas gubernamentales. En líneas más generales, se trata del trabajo directo de asistencia técnica, capacitación y orientación llevado a cabo por representante de las entidades del “campo” con el objetivo de hacer aportes a organizaciones, organismos y gobiernos en la planificación, desarrollo y supervisión de programas o políticas públicas, así como la modificación de las legislaciones por parte de los Estados. Así, la mayor parte de las agencias de la ONU y ONGs gestionan programas concretos en varios países, tanto individualmente como en cooperación unas con otras bajo la forma de *coaliciones*, *redes* o *cooperaciones*⁶⁶. Por ejemplo, UNICEF, la organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) llevan a cabo programas puntuales en cientos de países a través del trabajo con las autoridades de los gobiernos locales, y con la cooperación financiera de diversos organismos y organizaciones internacionales y regionales y empresas privadas. En relación a las ONGs, SOS Aldeas Infantiles tiene los llamados “*programas de fortalecimiento familiar y comunitario*”, así como el mantenimiento de las *aldeas infantiles*; y la organización International Social Service trabaja en la asistencia técnica social y la resolución jurídica de “*casos individuales problemáticos*” que tienen lugar en más de dos países, relacionados con separaciones familiares debidas a la migración, la adopción nacional e internacional, y la búsqueda de origen, entre otros.

Por su parte, Relaf ha realizado actividades de *cooperación técnica* para la aplicación de los estándares establecidos por los instrumentos internacionales de derecho en relación a

⁶⁶ A través de mi trabajo de campo pude ver que las grandes organizaciones y agencias de países centrales adaptan sus acciones a las realidades de cada región, siguiendo una distribución de prioridades que se repite de manera similar en todas ellas. Por ejemplo, un representante de Save the Children (organización que trabaja en cien países) me explicó que “*en África, el enfoque de Save the Children tiene más que ver con el humanitarismo y la caridad, debido al tipo de problemas que se enfrenta allá, por ejemplo, la crisis de alimentos en el Cuerno de África. Pero en América Latina hacen más trabajo para modificar las políticas públicas*”. Por su parte, un representante de Aldeas SOS me explicó que “*Unicef cumple tres tipos de roles diferentes: en los países desarrollados, su función es la de captar fondos; en los países intermedios (como Colombia o Argentina), fortalecer las capacidades del Estado, o sea, apoyarlo para que desarrolle cierto tipo de políticas públicas; en los países más pobres, presta servicios directos*”.

los *cuidados alternativos* en treinta y dos ciudades de quince países latinoamericanos y caribeños, en períodos de tiempo que varían desde una semana hasta proyectos de asistencia técnica a gobiernos en el largo plazo. Desde el año 2011, los fondos para estas actividades han sido aportados por la Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe (LACRO, por sus siglas en inglés), con la que RELAF firmó un *acuerdo de cooperación*⁶⁷. Como parte de mis tareas en RELAF trabajé en varias de estas actividades (en Argentina, Guatemala y la Guyana Británica), las cuales se centraron principalmente en la organización de reuniones y capacitaciones para autoridades encargadas de formular políticas públicas (a quienes en la jerga del “campo” se los denomina *decisores*), y para operadores de niveles más bajos de decisión. Estas capacitaciones se hacen utilizando *manuales, guías orientadoras y versiones amigables*⁶⁸ de las *Directrices*. Además, desde 2011 se incluyen dentro de la agenda actividades de debate y formación a través del juego con los niños de la localidad (principalmente con aquellos que se encuentran viviendo en instituciones de cuidado). En este sentido, el hecho de incluir actividades con los niños en las agendas de trabajo de las ONGs para que, éstos “*tengan una voz*” (tal como lo expresó un profesional durante la Asamblea Anual del Grupo de ONGs) en la resolución de las problemáticas que los afectan, es una tendencia del campo, y más ampliamente, del ámbito de la defensa de los derechos de los niños. El principio de la *participación* de los niños es puesto en relieve y legitimado por los actores del campo en el sentido en el que cumple el Artículo 12 de la CDN, que establece que “*los Estados partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio, el derecho a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afecten al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño*”.

⁶⁷ Si analizamos las características de las actividades que se planifican dentro de este *acuerdo de cooperación*, podemos ver que Relaf, por un lado, aporta los recursos humanos, el “know-how” y experiencia en el tema de *los niños sin cuidados parentales* y el *cuidado alternativo* (siendo el principal *socio* de UNICEF para trabajar esta temática en la región), y, por su parte, UNICEF le provee de fondos para producir materiales de difusión y para llevar a cabo las actividades, así como el apoyo de los recursos materiales y humanos de las *oficinas nacionales* de cada país en el que se trabaja, así como el acceso a sus contactos locales.

⁶⁸ Este tipo de publicaciones son aquellas que constituyen adaptaciones simplificadas de los documentos internacionales de derechos humanos, tal como las numerosas adaptaciones de la CDN elaboradas por varias ONGs y agencias de la ONU en todo el globo. Por otro lado, por ejemplo, desde 2011 la Red Relaf trabaja en diferentes países para la así denominada *aplicación* de las *Versiones Amigables de las Directrices de la ONU para las modalidades alternativas de cuidado*, que fueron producidas por los trabajadores del Equipo de Trabajo de dicha Red, con la colaboración de numerosos miembros de la Red.

En el trabajo de campo observé que las ONGs, agencias de la ONU y redes dan una gran importancia en sus discursos al hecho de combinar y lograr un equilibrio entre la realización de actividades de *abogacía* a nivel internacional y nacional y las actividades de *asistencia técnica* a nivel local. Una representante de la organización *Elizabeth Glaser Pediatric AIDS Foundation* (una fundación norteamericana que trabaja en África con niños y familias infectados con el virus del HIV) resumió bien esta idea al explicar en la Asamblea del Grupo de ONGs la razón por la que querían ser miembros del Grupo: “*Si bien trabajamos más que nada en la atención directa, ahora tenemos una oficina en Ginebra porque nos dimos cuenta que si no trabajamos para que los gobiernos cumplan los tratados internacionales que firmaron, no van a haber mejoras en las vidas de las personas con las que trabajamos en el terreno*”⁶⁹.

Tal como quedó evidenciado en este apartado, los actores del campo llevan a cabo sus actividades de *abogacía*, de *cooperación técnica*, y de *sensibilización* por medio de la conformación de *coaliciones* o *redes* en la mayor parte de los casos, lo cual, tal como veremos en el próximo apartado, es una característica distintiva de la forma de organizar las acciones de la “sociedad civil global” (Ferguson y Gupta, 2002 y Ferreira y Schuch, 2010) en las últimas décadas. Es así como, si bien la mayor parte del tiempo cada ONG y agencia de la ONU responde a sus intereses particulares y los de las entidades con las que mantienen intercambios más estrechos, todas en algún momento se agrupan tanto en *redes* permanentes como en frentes transitorios, en los que los grupos reconocen una unidad y se pliegan ante el mismo objetivo: incidir en las acciones de los gobiernos nacionales y organismos intergubernamentales. Si bien esta manera de organizarse puede resultar en la concreción de estos objetivos, también deriva en una serie de conflictos de poder, rivalidades, y superposiciones de tareas entre los actores; aspecto que será descrito en la próxima sección.

La conformación de *redes* y *coaliciones*: Tareas en común y alianzas problemáticas

La organización de las acciones compartidas en *redes*

⁶⁹ Fuentes: Asamblea del Grupo de ONGs en Ginebra, Suiza, marzo de 2013; y página de la *Elizabeth Glaser Pediatric AIDS Foundation*: [<http://www.pedaids.org/>]

Desde el punto de vista de la forma en la que se organizan para su trabajo en común, las ONGs y agencias internacionales pueden ser consideradas como “ladrillos para la construcción de redes” (Lins Ribeiro, 2007: 115) que, a su vez, se pueden transformar en unidades de nuevas y más complejas redes. Estas *redes* muchas veces toman la forma de *alianzas* flexibles (denominadas también *convenios* o *acuerdos de cooperación*), creadas *ad hoc* bajo un objetivo delimitado como parte de un proyecto particular. Tal como lo explica Lessa Barros, estas *alianzas* son beneficiosas para los actores del campo en la medida en que representan, para las ONGs más pequeñas, una posibilidad de participar en proyectos más relevantes que lo que su capacidad financiera y administrativa les permitiría (1996: 116), y, para las ONGs más relevantes y las agencias internacionales, una manera de acceder a trabajar y estar presentes en nuevos países y regiones. Es así como RELAF participa de manera permanente en ciertas redes internacionales, tales como la Better Care Network y del Grupo de Trabajo sobre niños sin cuidados adecuados del Grupo de ONGs, mediante la realización de comunicaciones virtuales, la provisión de información e investigaciones sobre el tema de los *niños sin cuidados parentales* y los *cuidados alternativos* en América Latina (a los que de otra manera sus compañeros del hemisferio norte no tendrían acceso), y la participación en la producción de materiales. Esto le permite a RELAF tener influencia en las actividades de *abogacía* en las Naciones Unidas, al mismo tiempo que se mantiene en contacto con sus contrapartes del Norte. Al mismo tiempo, es parte de coaliciones temporales con objetivos bien delimitados, tales como la iniciativa Llamado a la Acción. Poner fin al internamiento de niñas y niños menores de tres años en instituciones de protección en América Latina y el Caribe (junto con UNICEF y otras entidades), cuyas características serán descriptas y analizadas en el próximo capítulo.

Continuando el análisis de la consolidación y ampliación del trabajo de ONGs y agencias de la ONU a nivel global desarrollado en el capítulo anterior, puede decirse que existen características de las redes que las hacen uno de los medios principales para la globalización de las actividades de los actores del campo. En primer lugar, las redes se constituyeron en la forma hegemónica de organización en las últimas décadas en parte como resultado, tal como lo explica Lessa de Barros, de “las nuevas teorías de administración organizacional y de la gestión pública, del derecho, de la comunicación y del *marketing* de ONGs”, y en parte por su mayor capacidad en la práctica para lograr la presencia de las entidades que las componen y las temáticas que éstas defienden en

ámbitos nacionales y globales diversos y altamente cambiantes, permitiendo la influencia de “procesos y políticas promovidos por actores internacionales, transnacionales y globales (...) sobre procesos y políticas nacionales” (2009, 314-320). Estas *redes* y *alianzas* tienen un papel central en la difusión de la temática de los *niños sin cuidados parentales* dentro del ámbito de la defensa de los derechos del niño y en contextos más amplios, ya que constituyen los “circuitos que vinculan proyectos en las escalas nacionales y globales (...) una red multi-localizada por medio de la cual circulan personas e informaciones” (Lins Ribeiro, 2009: 112), así como recursos económicos, a nivel mundial. Los aportes de Gustavo Lins Ribeiro son particularmente enriquecedores para el análisis crítico de la organización en la forma de redes:

[Las redes] “(...) en general, existen como coaliciones orientadas a una tarea que, una vez completada, redundará en el desmantelamiento del agrupamiento *ad hoc*. Ese es el motivo por el cual las redes pueden ser caracterizadas como actores pragmáticos, fragmentados, diseminados, circunstanciales y hasta volátiles. Su fuerza viene de esas características y de una heterogeneidad que las capacita para estar a la altura de un campo político y económico variable, con más eficacia que los actores tradicionales que, en general, están limitados por la necesidad de coherencia y cohesión internas en términos ideológicos, organizacionales y políticos. (2007: 113)

Asimismo, la conformación de este tipo de *redes* y *alianzas* tiene un papel relevante en la instalación de determinados temas en la agenda pública por sobre otros, debido a que los diferentes actores participan en lo que Joel Best denomina el “mercado de problemas sociales” (1990: 16), conformado por el ámbito más amplio de las ONGs y agencias que se dedican a la defensa de los derechos del niño en particular, y de los derechos humanos más ampliamente. En éste, los diferentes grupos de actores compiten por el mayor reconocimiento y legitimación de las “problemáticas sociales” por las que trabajan y por obtener recursos financieros y simbólicos escasos. El objetivo, tal como lo explica Joel Best, es alcanzar el establecimiento de un mecanismo de retroalimentación positiva en el que “en tanto la ‘verdadera magnitud’ de la problemática es revelada, los especialistas pueden justificar su demanda de mayores recursos (más personal, más leyes, etc.), manteniendo un círculo en el que el comprobado aumento de la incidencia de la problemática puede justificar el aumento de los recursos” (1990: 81). Este aspecto se evidencia en una de las actividades de *abogacía* que existen en el seno del Palacio de las

Naciones Unidas en Ginebra, la realización de *Eventos Paralelos (Side Events)*, a los que tuve acceso durante mi estadía en Suiza. Éstos son paneles organizados por ONGs y agencias de organismos internacionales (unidas en base a *alianzas*) en los que se presentan materiales y proyectos y se asiste a disertaciones de expertos, todo con el objetivo de lograr que los diplomáticos de los Estados y los representantes de los mecanismos de la ONU se comprometan a plantear cierto tema como una “problemática social” a ser tratada por su gobierno nacional y defendida en los foros internacionales. Se llaman *paralelos* porque se realizan al mismo tiempo que las sesiones del Consejo de DD. HH., aprovechando el hecho de que cientos de diplomáticos (algunos de ellos organizados en las llamadas Misiones Permanentes de cada país) y representantes de los Estados se encuentran en el Palacio de las Naciones Unidas. No obstante, debido a que numerosos eventos paralelos son organizados por diversas ONGs durante las semanas de sesión del Consejo, existe una competencia entre éstas para conseguir atraer (por medio de los contactos profesionales y personales) la participación de la mayor cantidad posible de representantes gubernamentales y de expertos independientes y miembros de los organismos de la ONU.

La superposición de tareas e intervenciones

El aspecto que primero resalta en los conflictos que se suscitan en el campo es la superposición de tareas y funciones entre los actores, lo cual se refleja en una multiplicación de actividades similares llevadas a cabo en paralelo. Esta característica es identificada como problemática por los actores más críticos del campo, expresándose en frases como [hay que] “*unir esfuerzos en vez de llevar a cabo esfuerzos en paralelo*”⁷⁰, y deriva en formas particulares de adscripción y jerarquización entre los grupos de actores de los organismos y ONGs.

En relación a este punto, resulta paradigmático en nuestra región en tanto ejemplo de superposición de acciones el contexto de reconstrucción de la infraestructura y servicios

⁷⁰ Representante de Red de Instituciones por los Derechos de la Niñez de Honduras (COIPRODEN). Guatemala, Agosto de 2011. Dicho profesional se expresó así ante los profesionales y *expertos* que se encontraban participando de la Consulta para la elaboración del Informe sobre Niñez Institucionalizada de la CIDH y Unicef, en la que participé como asistente de Relaf.

en Haití luego del terremoto que tuvo lugar en el país en el año 2010⁷¹, debido a la magnitud y cronicidad que ha adquirido la *cooperación internacional* en ese país. Además de las agencias internacionales, existen más de 18.000 ONGs alrededor del mundo que contribuyen a la reconstrucción y la provisión de servicios en el país, de las cuales alrededor de 10.000 operan en su territorio. El funcionamiento de las ONGs y agencias ha sido fuertemente cuestionado bajo los argumentos de que su trabajo se encuentra fragmentado y se superpone en las mismas regiones, faltando colaboración entre ellas, lo cual deriva en una situación en la que, tal como lo expresa una alta autoridad del organismo de Bienestar Social del país⁷², “*la superposición del trabajo de las ONGs es tal que a veces la misma familia es asistida por tres entidades no gubernamentales diferentes*”. Además, la misma autoridad señaló que ha habido una falta de control y evaluación del trabajo de estas entidades en el país (por ejemplo, del establecimiento de instituciones de cuidado de niños por parte de organizaciones privadas), aunque actualmente se está intentando revertir esta situación, “*realizando una evaluación de cada organización que entra a trabajar al país*”. Podría decirse que la falta de coordinación de las acciones de los actores de la *cooperación internacional* en pos de hacer frente a la situación se vio reflejada por más de un año en las condiciones de vida altamente insalubres en los campos de refugiados, cuyo mantenimiento estaba a cargo de las ONGs y agencias de la ONU. Esto derivó en que, a casi un año del terremoto, 2.000 personas hubieran fallecido y 34.000 se encontraran hospitalizadas por haber contraído cólera, una enfermedad que puede ser fácilmente prevenible (por medio del acceso a agua potable y medios para el aseo)⁷³. En el caso de Haití, la disputa por ocupar determinados espacios de trabajo en los que ya existe una gran cantidad de entidades interviniendo está vinculada con la lucha por distintos tipos de prestigio material y simbólico entre los actores de la *cooperación internacional*, tal como veremos más adelante en este capítulo, ya que trabajar en ese país representa para las

⁷¹ Recordemos que en febrero de 2010 la zona oeste del país (incluyendo su capital, Port-Au-Prince) fue víctima de un terremoto que resultó en la muerte de 300.000 personas, y en una cifra similar de heridos, así como la destrucción de gran parte de su infraestructura, incluyendo viviendas, hospitales, escuelas, y otros establecimientos públicos y privados.

⁷² Conversación con un representante del IBESR -Institut du Bien-Etre Social et de Recherches (Instituto de Bienestar Social e Investigaciones) durante el Seminario de RELAF, en el que trabajé como traductora (de esta autoridad y de otros participantes francófonos) y expositora en mi carácter de asistente técnico de RELAF. Guanajuato, México, 4 de octubre de 2013.

⁷³ Christophe Wargny. Haiti in the hands of the NGOs. *Le Monde Diplomatic English Edition*. January 2011. Disponible en: [<http://mondediplo.com/2011/01/>]. Fecha de último acceso: 02/12/2013.

organizaciones una fuente de legitimación y la posibilidad de atraer futuros donantes, entre otras cosas.

Por su parte, dentro del campo de las ONGs y agencias dedicadas al tema del *cuidado y la protección* de los niños *sin cuidados parentales*, podría pensarse que uno de los aspectos que opera a la vez como causa y consecuencia de la superposición de tareas es el hecho de, a pesar de que estas entidades mantienen forzosamente una relación de complementariedad en su trabajo, son definidas como en oposición unas de otras por sus también representantes. En este sentido, algo que me llamó fuertemente la atención a lo largo de mi trabajo de campo es que, al ser indagados sobre las características específicas de sus ONGs, sus miembros las describían en base a la representación de “no ser” o “no hacer” aquello que desde su visión otras organizaciones particulares o tipos de ONGs hacen. Así, para describir su trabajo y objetivos fueron utilizadas expresiones tales como “*ser más antigua*”, “*ser tradicional*”, “*haber empezado a trabajar en el tema antes*”, “*desarrollar programas puntuales que otras no tienen*”, “*no ser ‘marketinera’ como...*”, “*no tener una estructura centralizada de tipo gerencial como...*”, “*tener una estructura diferente*”, “*no ser independiente del Estado*”, “*ser autónoma, no como (...) que está comprometida con el gobierno actual y no es independiente*”, etc. Asimismo, los representantes de las ONGs intentan mostrarse como en contraposición a las agencias de la ONU, tales como Unicef, en base a un tipo de relación menos cercana a los gobiernos nacionales.

A través del trabajo de campo para esta tesis, se hizo evidente que Unicef es criticado por las ONGs con las que interactúa principalmente por tener una posición demasiado comprometida con los gobiernos nacionales. Tal como lo expresa un experto desde una posición crítica: “*Unicef tiene una posición de no irritar a nadie (...) Como organización para-gubernamental debería mostrarle el papel a seguir al Estado, tendría que ponerse por encima de él para vigilarlo, pero ahora va de la mano con el Estado, coopera con él (...) Está asociado con los Estados y comparten proyectos, trabajan con ellos para la ‘adecuación de las prácticas’, pero no señalan lo que hacen mal*”. Asimismo, otros actores de ONGs cuestionan la manera en la que UNICEF organiza el trabajo, desde una visión burocratizada y muy fragmentada en temáticas; así como el tratamiento hacia sus empleados, por tener características “*deshumanizantes*”, entre ellas la presión a la que son expuestos, las condiciones de contratación a través de contratos

renovables cada dos y cuatro años, y los traslados compulsivos de los representantes de rango más alto desde un país a otro⁷⁴.

De tal manera, al analizar las relaciones que los actores en cuestión entablan y los modos en que construyen su identidad o especificidad en el campo y se diferencian de otros, pareciera operar entre ellos un principio relacional de “identidad contrastativa” (Evans-Pritchard, 1977). A partir de esta, los grupos de actores se definen en relación a los otros grupos que conforman el campo y con los que comparten sus tareas, según las particulares categorías y valoraciones que desde su visión los separan y hasta contraponen.

La flexibilidad y “homogeneidad” de las redes en cuestión: sus ventajas y dificultades en la instalación de “problemáticas” en la agenda pública

Tal como vimos anteriormente, las *alianzas* y *redes* de ONGs y agencias se caracterizan por su dinamismo y flexibilidad. Si bien por un lado estas características a primera vista parecen ser su mayor virtud (debido a que facilita la presencia de los diferentes actores del campo en ámbitos nacionales y globales diversos), por otro lado también implican un compromiso menos perdurable y fijo de los actores en relación al que se esperaría en entidades con una clásica estructura organizacional piramidal verticalista.

Asimismo, estas *redes* y *alianzas* obtienen su fuerza en la medida en que posibilitan la agrupación de los diversos actores detrás de una imagen de homogeneidad y coherencia interna que se materializa en la defensa de una misión común y la realización de tareas similares guiadas por los mismos principios y valores legitimadores (basados en el discurso de los derechos del niño). Desde la óptica de los actores del campo, estas *alianzas* son justificadas en la importancia de la unidad y consenso como una “*táctica política*” (tal como lo expresó un representante de una ONG) que muestre a las ONGs y agencias como una coalición uniforme y les otorgue así más capacidad de *incidencia*.

Durante mi trabajo de campo se hizo evidente que el carácter flexible de las redes permite la unión de organizaciones que defienden principios ideológicos muy disímiles

⁷⁴Este tipo de críticas también son realizadas en relación a otras agencias y organismos del Sistema de Naciones Unidas, tanto por sus empleados como por miembros de ONGs. Por ejemplo, durante una serie de reuniones de una actividad de abogacía en Londres, una representante se quejaba sobre las constantes negativas y demoras de dicho organismo para otorgarle recursos que ella peticionaba asiduamente para llevar a cabo algunas investigaciones y trabajos, diciendo que “*las Naciones Unidas son más burocráticas que la URSS*”.

con el único fin de instalar en la agenda pública las problemáticas que afectan a la niñez, tal como lo expresó un actor del campo: “*se crean alianzas que pueden ser estratégicas, pero también oportunistas*”⁷⁵. Durante mi participación en la Asamblea General Anual del Grupo de ONGs⁷⁶ presencié la elección de nuevos *miembros* del Grupo. En este procedimiento, las ONGs que se postulan son presentadas por sus representantes, y luego el resto de los presentes (los cuales provienen de ONGs que ya pertenecen al Grupo), debaten y votan si las ONGs postulantes serán o no incorporadas a dicho Grupo. La gran variedad de ONGs que se postularon en esa ocasión da cuenta de la diversidad de ONGs que participan en el Grupo: una ONG internacional que trabaja en países de Europa del Este y africanos para la *desinstitucionalización*, una norteamericana que trabaja en varias regiones para asistir a niños y familias *infectados o afectados* por el HIV, una ONG inglesa que se ocupa de llevar a cabo acciones en contra de la difusión de pornografía infantil a nivel mundial, dos organizaciones nacionales que operaban, una en Francia y la otra en Croacia para el “*cumplimiento de los derechos del niño*” a partir de la “*participación infantil*” en esos países, así como dos organizaciones internacionales de filiación católica⁷⁷. Lo que más me llamó la atención fue el intenso debate que surgió en torno a la aceptación de las organizaciones católicas, la cual fue resistida por algunos miembros del Grupo en base a acusaciones de su “*vinculación a abusos sexuales de niños en sus escuelas*”, así como del carácter “*anacrónico*” de la Iglesia Católica, y del argumento de que “*la Iglesia está en contra de las mujeres, y por lo tanto de los niños*”. Finalmente, todas las organizaciones fueron incorporadas por el Grupo, y los argumentos a favor de la aceptación de aquellas ONGs de filiación católica parecían apoyarse en principios administrativos y burocráticos, que establecen que éste debe aceptar a cualquier ONG por su mera participación en actividades de defensa de los derechos del niño y su intención de participar en actividades de *abogacía* en Ginebra, más allá de su origen o filiación. Logré comprender mejor este argumento cuando, al día siguiente, le pregunté a una profesional del Servicio Social Internacional sobre el significado de esta situación que había presenciado en la Asamblea, explicándole que me parecía “*poco*

⁷⁵ Entrevista con un profesional latinoamericano de la organización no gubernamental Aldeas Infantiles SOS, Argentina. Entrevista en Buenos Aires, el 10 de octubre de 2012.

⁷⁶ Si bien el nombre de esta red es Grupo *de ONGs*, cuenta con permanentes intercambios con expertos independientes que colaboran con Unicef y con diferentes organismos internacionales.

⁷⁷ Los nombres de las organizaciones son respectivamente: *Hopes and Homes for Children*, *Elizabeth Glaser Pediatric AIDS Foundation*, *Internet Watch Foundation*, *The French Council of Associations for the Rights of the Child (COFRAD)*, *Society “Our Children” OPATIJA*, y finalmente, *Edmund Rice International* y *Marist International Solidarity Foundation (FMSI)*.

productivo” este contexto de trabajo *“formado por ONGs con tan diferentes adscripciones, orígenes e ideologías”* (a lo que ella agregó *“y éticas tan diferentes”*). La profesional me explicó que la idea que guía la inclusión de la mayor cantidad de ONGs posible es *“que sea un grupo grande, así tiene más fuerza de incidencia sobre los organismos internacionales”*; y que la aceptación de, por ejemplo, la ONG marista estaba relacionada con su capacidad de contribuir a estas actividades de *abogacía*, ya que ésta *“tienen mucha capacidad de lobby y recursos económicos (...) que pueden proveer, por ejemplo, para que participen los niños en las Sesiones del Comité”*⁷⁸.

En este sentido, puede decirse que el Grupo de ONGs, así como otras redes e instancias de cooperación y participación común de ONGs y agencias, obtiene su fuerza y legitimidad para la concreción de sus actividades (en este caso, para influir en las decisiones de los organismos internacionales mediante la *abogacía*) por medio de un mecanismo que opera, tal como lo describe Hoffman, como *“una unificación, por medio de la participación en mecanismos administrativos comunes, de actores con preocupaciones y visiones del mundo radicalmente distintas”* (2008: 50).

Disputas de poder en el campo del *cuidado y protección de los niños sin cuidados parentales: las luchas por diferentes tipos de “capitales” y los intercambios en el contexto de la desigualdad Norte-Sur*

El papel de la acumulación de “capitales” simbólicos y económicos en la instalación de “problemáticas sociales”

En primer lugar, las interacciones y disputas de los actores del campo pueden ser analizadas desde la óptica de su participación en un “espacio de juego en el interior del cual los *detentores de capital* (de diferentes especies) luchan (...)” (Bourdieu; 1993: 4) por la obtención y concentración de diferentes tipos de “capitales” considerados prestigiosos y que van más allá del capital económico, el cual debe ser complementado por “capitales” de carácter simbólico⁷⁹. Entre ellos se encuentran el “capital

⁷⁸ Entrevista con la abogada especializada en derechos del niño de la organización no gubernamental International Social Service (Servicio Social Internacional) anteriormente mencionada. Lausanne, Suiza, 9 de marzo de 2013.

⁷⁹ Pierre Bourdieu define al “capital simbólico” como “cualquier especie de capital cuando es percibida según unas categorías de percepción, unos principios de visión y división, unos sistemas de clasificación, unos esquemas clasificadores, cognitivos, que son, por lo menos en parte, fruto de la incorporación de las estructuras del campo

informativa” y lo que podríamos denominar como “capital simbólico de reconocimiento” o de “autoridad reconocida” (Bourdieu; 1993: 6 y 7). Este último resulta útil para comprender la atribución de legitimidad al trabajo realizado por cada ONG y agencia por parte de sus pares, los Estados, los donantes y la sociedad más amplia; y tiene un rol central debido a que determina la posibilidad de detentar otros tipos de capital. Por ejemplo, la capacidad de movilizar capital económico depende en gran parte de la capacidad de obtener “capital simbólico” previamente, ya que es muy difícil que una organización logre conseguir el apoyo de nuevos *donantes* sin antes haber obtenido un cierto status o prestigio en el campo, por ejemplo, por medio de la producción de informes de difusión. Asimismo, buena parte del “capital simbólico de reconocimiento” de una organización tiene su origen en la concentración de “capital informativo”. Utilizo este concepto (formulado por Bourdieu para dar cuenta del poder de los Estados para describir y definir la realidad social) para referirme a la mayor o menor capacidad de incidencia de los actores del “campo” en relación a la descripción y análisis de las problemáticas que afectan a la niñez, así como a la promoción y distribución de estos conocimientos (por medio de informes para la abogacía, publicaciones para un público más amplio, presentaciones en eventos y demás). De este modo, que los informes producidos por las ONGs sean o no objeto de críticas o cuestionamientos se transforma en un elemento crucial para la legitimación de una ONG y para resultar acreedora o no de prestigio y de respeto. En este sentido, el “capital simbólico de reconocimiento” se materializa en la posesión por parte de cada ONG de cierto status o prestigio, que puede llegar a perder al recibir críticas o cuestionamientos de otras entidades y actores.

Tanto el “capital simbólico de reconocimiento” de una ONG o agencia como el “capital informativo” tienen un papel clave en la instalación de una temática como una “problemática social”. Podría decirse que la mayor injerencia en la determinación de las problemáticas que adquieren relevancia en el ámbito de la defensa de los derechos de los niños constituye el capital simbólico más valorado en el campo, y se encuentra distribuido de manera desigual entre los actores. Es así que las agencias de la ONU y ciertas ONGs que cuentan con una gran disposición de recursos materiales y humanos, tienen más llegada a, por ejemplo, los miembros del Comité de los Derechos del Niño y

considerado, es decir, de la estructura de la distribución del capital en el campo considerado” (Bourdieu; 1997: 152). Introduce este concepto para explicar que no hay acciones desinteresadas, sino que éstas siempre pueden estar inspiradas por la búsqueda de “interés simbólico” y “beneficio simbólico”, los cuales toman diferentes formas.

otros organismos internacionales porque como planteaba un profesional de una organización internacional en una entrevista “*pueden pagar a relatores para imponer el tema que es prioritario en sus agendas (...) Por ejemplo, pueden convocar a un experto internacional para que participe en eventos y hable sobre esa temática que la organización trabaja, por ejemplo, violencia en contra de los niños, aunque en algunos casos esta agenda no refleje las problemáticas que más afectan a la sociedad (...) Así, los expertos internacionales quedan atados a las organizaciones que poseen la mayor cantidad de recursos*”⁸⁰. El mismo *experto* critica la posición de UNICEF en estas luchas por el poder, en las que “*tiene la capacidad de imponer temas que ‘no interesan’ en realidad, porque tienen los recursos para contratar a investigadores que hagan informes sobre ciertos temas que no son problemáticos*”, dando prioridad a temas sobre los que existe un amplio consenso, tal como “*la violencia contra los niños*” e invisibilizando temas que resultan “*polémicos*” tales como “*el aborto*”. En relación a este punto, puede pensarse que el corolario de la competencia entre los diversos actores en el denominado “mercado de problemas sociales”, con su promoción de la importancia de aliviar o eliminar determinadas problemáticas que afectan a ciertos grupos de niños por sobre otros, es la agudización de una lógica que domina al *humanitarismo* en general, que implica que “*la capacidad de respuesta siempre es limitada, y por consiguiente, discriminatoria (...) sin duda, las obligaciones que genera el prójimo se jerarquizan en función de elementos ajenos al mismo, a la naturaleza de su sufrimiento*” (Picas Contreras; 2006: 6). Es decir, se trata de una situación paradójica en la que, si bien los principios centrales que se postulan en el ámbito de la defensa de los derechos del niño es que éstos son *universales* (pertenecen a todos los seres humanos por el mero hecho de serlo) e *indivisibles* (lo cual implica que ningún derecho puede disfrutarse a costa de otro derecho, y que no puede prescindirse de ninguno) (Abramovich, 2006), en la realidad no es posible que los activistas desarrollen acciones para que todos ellos sean implementados en condiciones de igualdad, ya que, tal como lo explican Fonseca y Cardarello (2009: 250), el avance en el reconocimiento y los esfuerzos por el cumplimiento de los derechos de ciertas categorías de individuos implica que se estén dejando de lado los de otros grupos sociales.

⁸⁰ Entrevista con una alta autoridad latinoamericana de la organización no gubernamental Defensa de Niñas y Niños Internacional (DNI). Buenos Aires, el 5 de octubre de 2012.

La acumulación de “capitales” a través de la *abogacía* y las actividades de *cooperación y asistencia técnica*

Las actividades conjuntas de *abogacía* constituyen en primer lugar una fuente de disputas debido a que representan un medio para la obtención de diferentes tipos de “capitales simbólicos”. Es así que la participación en ámbitos tales como el Grupo de ONGs constituye para esas organizaciones una fuente de legitimación y prestigio, en donde intentan tener una presencia que resalte, generándose a veces conflictos en relación a la búsqueda de protagonismo por parte de los participantes. En particular, cada actor reclama el reconocimiento del trabajo que llevó a cabo en la realización de las actividades, de manera tal que pueda ser capitalizado para su prestigio como organización y la concreción de sus propios objetivos. Este punto fue expresado en una comunicación de Relaf a las ONGs participantes en el Grupo de trabajo sobre niños sin cuidados adecuados de esta manera: “*nuestro rol [en esta actividad de abogacía] debería ser debidamente reconocido y remarcado (...) Las instancias globales compartidas son muy relevantes (...) pero nuestros esfuerzos no tienen sentido si no podemos tener logros concretos que mejoren la realidad de nuestra región (...) Queremos tener la oportunidad de que los resultados de nuestro compromiso [con esta actividad de abogacía] sean resaltados (...) Esto sería muy útil, no sólo para fortalecer nuestro proceso regional y reconocer los logros que resultaron de nuestro trabajo, sino también para demostrar a otras regiones del mundo la importancia del trabajo que hacemos aquí, en un contexto de adversidad [en relación a las dificultades para cambiar las políticas públicas y legislaciones de los gobiernos latinoamericanos de manera tal que respeten los principios de las legislaciones internacionales]”*⁸¹.

En segundo lugar, el trabajo de *cooperación o asistencia técnica* en un gran número de ciudades y países es también una fuente de acumulación de “capital simbólico” y prestigio. En este sentido, al analizar mi experiencia de campo observé que en esta red de relaciones sucede que los actores tienen una jerarquía más alta mientras más amplio sea su ámbito geográfico de trabajo. Para el análisis de este fenómeno hallé útil la

⁸¹ Comunicación de Relaf a las ONGs participantes en el Grupo de trabajo sobre niños sin cuidados adecuados del Grupo de ONGs. Este mensaje de la directora de Relaf fue parte de los intercambios realizados sobre cómo iban a aparecer los créditos en un *Manual de aplicación de las Directrices*, en cuya elaboración habían participado todas la organizaciones de dicho Grupo. Enero de 2013.

conceptualización de *bureaucratic pilgrimages* (“procesiones burocráticas”)⁸² de Benedict Anderson (citada en Ferguson y Gupta; 2002: 987). En este sentido, en los ámbitos de las agencias y ONGs internacionales y regionales de mayor alcance (respecto a su “peregrinación” alrededor del globo y a la cantidad de problemáticas a las que abocan su labor), pareciera construirse la representación de que trabajar para solucionar diversas problemáticas que atraviesan varias áreas geográficas y Estados (en contraposición a las de alcance local) connota tener una visión “más abarcadora”, más “neutral” y “objetiva”, y por lo tanto una mejor comprensión de las “problemáticas” que afectan a la niñez. Al mismo tiempo, en ciertos casos, uno de los mecanismos a través de los que se logra generar esta representación es la desvalorización y des-jerarquización de ciertas formas de asociación de menor alcance, ya que se considera que su accionar tiene un menor valor por su alcance geográfico más limitado o una dedicación exclusiva a problemáticas puntuales. No obstante, esto convive con el hecho de que, en las instancias de interacción a nivel internacional (tales como las *coaliciones* para la *abogacía* o los eventos internacionales), la valorización de una ONG se basa en el “capital simbólico” acumulado por sus integrantes, simbolizado en el nivel de pericia sobre una temática o problemática social particular y el conocimiento especializado en un área geográfica. Es así que, por ejemplo, la fuente de legitimación en la que se basa la estrategia de Relaf en los ámbitos de trabajo globales (tales como el Grupo de ONGs) incluye al mismo tiempo su especialización en la temática de los *niños sin cuidados parentales*, y la realización de actividades y producción de conocimiento centrados en América Latina y el Caribe.

Los intercambios desiguales Norte-Sur y la relación entre *donantes* y *receptores*

Al mismo tiempo que las relaciones entre los grupos de actores del campo pueden ser analizadas desde el punto de vista de las luchas por la obtención de diferentes tipos de

⁸² Benedict Anderson (1993) desarrolla esta categoría para describir a una de las condiciones de posibilidad del nacionalismo en los Estados imperiales modernos (el cual es analizado como una forma específica de comunidad), entre las que se encuentran el mejoramiento de las comunicaciones (tal como el uso de la imprenta) y la burocracia colonial. Ésta última abarca los rituales del Estado y la etnografía del Estado, tal como las "procesiones burocráticas" de los empleados estatales por los territorios de los Estados, los censos y los mapas. Un punto a resaltar es que, en las "procesiones burocráticas" realizadas por los funcionarios de los Estados una vez establecidas las colonias europeas, mientras que los funcionarios nacidos en la metrópolis tenían la oportunidad de rotar a través de una variedad de colonias y ascender posiciones en la escala laboral de las “capitales” de la metrópolis, las "procesiones" de aquellos nacidos en las colonias estaban circunscriptas a su colonia originaria, y tenían la posibilidad de ascender de posición sólo en la capital de la colonia.

“capitales”, también pueden ser pensadas en términos de los intercambios que tienen lugar en el ámbito global en el que interactúan. En este sentido, siguiendo las teorizaciones de Mauss al plantear su teoría del don⁸³, podemos decir que dentro de las *redes* transnacionales conformadas por las ONGs y agencias se produce, al mismo tiempo, la circulación de dos tipos de objetos: aquellos sin un valor de cambio preciso (personas, programas, conocimientos), y recursos económicos. Estos intercambios no se producen de manera igualitaria entre los actores, sino que, al encontrarse atravesados por las relaciones de poder y colonialismo entre Norte-Sur, crean, refuerzan y expresan relaciones de superioridad e inferioridad entre los actores. Tal como lo explica Godelier al analizar el “Ensayo sobre el don” de Mauss, el don instituye “una doble relación entre el que dona y el que recibe: una de solidaridad, ya que el donante comparte lo que tiene, o lo que es, con aquel al que dona, y una relación de superioridad, ya que el que recibe el don y lo acepta contrae una deuda, se convierte en su deudor y por ello se halla hasta cierto punto bajo su autoridad, al menos hasta que haya devuelto lo que se le donó” (1998, 25). Como veremos a continuación, éste es un aspecto central que resulta problemático en relación a la instalación de determinados temas como prioritarios en las agendas de los actores.

El aspecto que resalta es que la concentración del capital económico en ONGs y agencias pertenecientes a países centrales y su papel de *donantes* perpetúa el mantenimiento de relaciones que podemos caracterizar como de “colonialismo económico”, en las que, tal como lo conceptualiza Hoffman, entre otros autores,

“los países del Norte, que se han caracterizado en los procesos de colonización y post-colonización por extraer los recursos del Sur, aparecen como ‘donadores’, y los países del Sur, que han ocupado el papel de proveedores de recursos naturales y de mano de obra barata al Norte, dentro de una relación de desigualdad exhaustivamente descrita por la literatura sobre los colonialismos, aparecen como ‘donatarios’” (2008: 64).

Esta característica resulta problemática para las ONGs receptoras en el sentido en el que las donaciones instalan una deuda económica permanente imposible de ser subsanada.

⁸³ Como explica Maurice Godelier, Mauss desarrolló la teoría de don con el objetivo de responder a la pregunta sobre “qué es lo que hace que en sociedades, épocas y contextos tan diferentes, los individuos y/o los grupos se sientan obligados, no solamente a donar o, cuando se les dona, a recibir, sino también a devolver lo que se les ha donado, y a devolver, ya sea la misma cosa (o su equivalente), ya sea alguna cosa mayor o mejor” (1998, 23).

Además, una de las consecuencias de este tipo de relaciones donante-receptor es que, para poder garantizar su continuidad, las ONGs deben adaptarse a formas de organización basadas en un alto nivel de burocratización y un énfasis en los aspectos administrativos de sus tareas. Tal como lo explica una profesional de una organización donante, *“los donantes determinan mucho la estructura de la ONG (...) La burocratización [de las ONGs] es impuesta por los donantes del Primer Mundo, ya que en países como Holanda o Alemania forma parte de nuestras culturas locales pensar que se puede llegar al control de la realidad por medio de las cifras”*⁸⁴. Además, tal como lo explica Merry, la creciente relevancia dada a los indicadores estadísticos en la legitimación del trabajo de las organizaciones no gubernamentales puede representar un ejemplo de “la diseminación de la forma de pensamiento y gobierno corporativa” hacia esta esfera social (2011: 83-95). Esta situación genera tensiones al interior de muchas ONGs, que deben obtener un conocimiento altamente técnico sobre la administración y la búsqueda de fondos (que resultan vitales para su reproducción), y equilibrar estas actividades con sus tareas en los temas sociales con los que trabajan. En este sentido, Alcida Ramos (1992) describe el proceso de burocratización atravesado por ciertos grupos defensores de los derechos de las etnias aborígenes de Brasil. La antropóloga sostiene que los valores de cambio social y el idealismo que caracterizaron las primeras acciones de estos grupos a fines de 1970 y principios de la década de 1980 fueron progresivamente sustituidos por la preocupación por la reproducción de sus estructuras burocráticas. Según la autora, las actividades de estos grupos organizados en ONGs se fueron adaptando cada vez más a la necesidad de obtener recursos de las agencias internacionales para la reproducción de sus estructuras, muchas veces en detrimento de los objetivos originales.

Ahora bien, más allá de que en las interacciones del campo primen las situaciones desiguales y jerarquizadas de intercambio y de acumulación de diferentes tipos de “capitales”, en las que los actores pertenecientes a los países “centrales” tienen una posición dominante, no deberíamos pensar que las ONGs de los países del llamado “Tercer Mundo” incorporan los temas, principios y modalidades de trabajo propuestos por las ONGs y agencias de los países “centrales” unilateralmente y de manera pasiva. Al contrario, estas ONGs desarrollan diferentes formas de contestación y contra-

⁸⁴ Entrevista con una profesional de la organización no gubernamental holandesa Kinderpostzegels, la cual funciona como donante de otras ONGs de países periféricos. Lieden, Países Bajos, 4 de abril de 2013.

hegemonía, tal como veremos en el siguiente apartado. Así lo explica un profesional de la sede argentina de la ONG Save the Children (la cual trabaja en cien países): *“Obviamente que en lo que es (...) ONGs internacionales hay siempre una propuesta que viene del centro [es decir, de las sedes centrales de las ONGs y organismos internacionales] (...) Cómo se construye el imaginario de niñez, de adolescencia, de infancia, viene del centro siempre. Y en función a eso también se generan discusiones (...) sobre los temas más relevantes y la manera de trabajar.”*⁸⁵

Tal como fue descripto en el capítulo anterior, a nivel global las ONGs y agencias internacionales han llegado a tener un papel hegemónico⁸⁶ en la descripción y análisis de las temáticas en torno a la niñez, así como en la planificación de las intervenciones para enfrentarlas y en algunos casos hasta en la instalación de las temáticas conceptualizadas como prioritarias. No obstante, al analizar las características de las diferentes situaciones de inserción de las ONGs y agencias en los diversos países, así como los intercambios entre los actores de los “centros” y las “periferias”, es posible identificar relaciones que podríamos caracterizar como de mayor o menor “dependencia” o “autonomía”. Estas diferentes relaciones dependen, en principio, de la región a la que los países pertenecen y de sus historias, antecedentes políticos y características socio-económicas, entre otros factores. En relación a la manera en la que se desarrolló la inserción de las ONGs en diferentes países latinoamericanos, el ya mencionado *experto* de la ONG Defensa de Niñas y Niños Internacional (DNI) explica:

“Si yo pienso en tono más autocrítico cuál fue la manera en la que se desarrolló esto, veo realidades muy distintas de acuerdo a las historias políticas, a las estructuras

⁸⁵ Entrevista con un profesional latinoamericano de la oficina argentina de la organización internacional Save the Children. Buenos Aires, 19 de octubre de 2012.

⁸⁶ En este sentido, retomamos la definición de “hegemonía” de Raymond Williams, concepto definido como “un complejo entrelazamiento de fuerzas políticas, sociales y culturales” constituido por un sistema consciente de ideas, creencias, significados y valores respecto a la totalidad de la vida, los cuales, al ser experimentados como prácticas, parecen confirmarse recíprocamente (1997: 130-131). Adoptar este tipo de perspectivas nos permite hacer hincapié en el carácter procesual de los procesos de imposición de sentidos, ya que para Williams “una hegemonía es siempre un proceso, un complejo activo de experiencias, relaciones y actividades que tienen límites y presiones específicas y cambiantes (...) que debe ser continuamente renovada, recreada, defendida y modificada (...) es continuamente resistida, limitada, alterada, desafiada por presiones que de ningún modo le son propias” (1997: 134). Así, las categorías que devinieron en dominantes en el campo de la defensa de la niñez deben ser analizadas como el resultado de los debates, alianzas y consensos entre los diversos grupos del campo, que resultaron en una “representación colectiva producto (...) de estrategias de dominio destinadas a hacer triunfar, como si se tratara de las únicas legítimas, las formas de clasificación de los grupos sociales que aspiran a la hegemonía social (Varela, 1986: 174).

organizacionales de cada uno de los países: no es lo mismo Argentina, que tuvo un desarrollo institucional y de políticas sociales muy importante hace más de 60 años, que Bolivia, o Ecuador o Paraguay, en donde, ahí sí, en la práctica muchas veces las organizaciones, como DNI o cualquiera, tienen presupuestos que eran casi superiores a los que tenía el área de gobierno, o tenían móviles, o tenían una presencia física, no sólo desde el imaginario, muy fuerte y muy determinante de cómo se actúa en determinadas políticas”⁸⁷.

Asimismo, la tendencia a una mayor “autonomía” de los gobiernos sudamericanos y las ONGs en relación a sus sedes se refleja en el hecho de que el proceso de institucionalización y expansión del trabajo de las ONGs en nuestra región se encuentra lejos de reemplazar por completo las funciones del Estado, situación que sí sucede en la región de África Subsahariana⁸⁸. A través de mi trabajo en Relaf y de las entrevistas que realicé a miembros de ONGs internacionales quedó evidenciado que las ONGs con incidencia en América Latina reconocen el papel principal de los Estados nacionales en el desarrollo de políticas y programas para el bienestar infantil y la resolución de las “problemáticas sociales” afectan a los niños. Así, los actores de ONGs afirman que su rol es el de “acompañar”, “guiar” o “supervisar” estas iniciativas para que “se adecúen al enfoque de Derechos Humanos”, principalmente por medio de las actividades de “cooperación técnica” con las autoridades gubernamentales. Tal como lo explica el profesional de Save the Children anteriormente citado:

“Si uno empieza a revisar la cooperación Norte-Sur, cómo fue construyéndose en los ’60, ’70, ’80, ’90 y ahora en estas dos últimas décadas, te vas a dar cuenta de que fue disminuyendo también por el tema de crecimiento económico de la región (desigual, obviamente) (...) Y por la reaparición del Estado (...) Si bien es cierto que en los ’90 dijimos que el Estado no servía para hacer nada, ahora estamos

⁸⁷ Entrevista con una alta autoridad latinoamericana de la organización no gubernamental Defensa de Niñas y Niños Internacional (DNI). Buenos Aires, el 5 de octubre de 2012.

⁸⁸ En relación a la inserción de las ONGs, la situación de nuestra región es diferente a la región de África Subsahariana, en el sentido en el que, tal como lo explican Ferguson y Gupta, cada vez más las iniciativas de la sociedad civil (formada por grupos de base en estrecha relación con organizaciones internacionales) se pone a la par de a las funciones de bienestar social que en nuestros países son en general prerrogativas del Estado (en algunas regiones, llegando a reemplazarlas prácticamente en su totalidad). Ferguson y Gupta (2002) ejemplifican estos puntos en el caso de Zambia, que debido al proceso de “re-colonización” en los últimos años “(...) actualmente, al igual que la mayoría de las naciones africanas, está gobernada por organizaciones transnacionales que trabajan con Estados del primer mundo, dentro de un sistema global de Estados-nación (...) por lo que ya no pueden ejercer las funciones que supuestamente tiene que tener un Estado-nación autónomo” (Ferguson y Gupta; 2002: 991 y 992).

replanteando que el Estado puede volver a retomar sus funciones (...) Acá [en Argentina] en los últimos años resurgió el Estado, y se está haciendo cargo de las funciones que había abandonado durante el neoliberalismo (...) El Estado está volviendo a re-apropiarse de los espacios, y hay también que pensar qué vacíos están quedando también (...)”⁸⁹.

Este contexto regional ha permitido que, en el marco tanto de las sedes de las ONGs internacionales en América Latina como de los organismos regionales, se utilice la expresión de *autonomía latinoamericana* o *enfoque latinoamericano* en la defensa de los derechos de los niños, para referirse a la capacidad de tomar decisiones y trabajar de manera autónoma respecto de las entidades pertenecientes al “Primer Mundo”. Es así como en mi trabajo de campo pude observar que las organizaciones que comparten este tipo de nociones hacen uso de sus contactos internacionales, y de su posesión de diferentes tipos de “capitales” valorados en el campo para contrarrestar las relaciones de jerarquía y establecer relaciones más igualitarias con los actores hegemónicos, tal como se hace visible en las situaciones que describo a continuación.

La *autonomía latinoamericana* en diferentes situaciones y el caso de la Relaf

Con el objetivo de ilustrar el tipo de situaciones en el que los gobiernos y organizaciones de países del “Tercer Mundo” intentan equilibrar las relaciones de jerarquía con organizaciones y países centrales, podemos mencionar brevemente al caso de la expulsión de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) de Bolivia durante el 2012, luego de casi cincuenta años de presencia en el país, por acusaciones de *“manipulación política de los dirigentes en contra del gobierno”* e *“injerencia en los asuntos internos del país”* (tal como lo expresaron las autoridades gubernamentales). En la ocasión del anuncio, el presidente Evo Morales sostuvo: *“seremos un pequeño país, pero merecemos respeto (...) Pedimos respeto al gobierno de Estados Unidos. Seguramente pensarán todavía que aquí se puede manipular políticamente, económicamente (al pueblo boliviano), pero esos son tiempos pasados”* y aseguró que

⁸⁹ Entrevista con el representante de Save the Children Argentina anteriormente citado. Buenos Aires, 19 de octubre de 2012.

los servicios anteriormente provistos por la Agencia serían “*asumidos y financiados por el Estado*”⁹⁰.

En segundo lugar, recurrir a la historia de los primeros años de Relaf (y su relación con la organización internacional IFCO) nos permitirá ilustrar brevemente los conflictos que tienen lugar entre las organizaciones de los países centrales y periféricos, y el papel que el discurso del *enfoque latinoamericano* puede llegar a cumplir en estas disputas de poder. Relaf fue fundada en el 2003 en el contexto de un congreso internacional de la International Foster Care Organization (IFCO)⁹¹ en Buenos Aires, a partir de la conformación de un *foro* entre las ONGs e individuos que habían participado en el evento. En los comienzos de Relaf, ésta tenía una relación con IFCO que podríamos caracterizar como de “dependencia”, teniendo en cuenta que el objetivo de IFCO era el de establecer un *Proyecto* en nuestra región que funcionara bajo los principios y autoridad de la oficina central de Europa, principalmente como una red de intercambio de información de manera virtual. No obstante, la directora de Relaf explica que a partir del 2008, cuando ella fue electa por las autoridades de IFCO para el cargo que ocupa hoy, se desencadenó la separación de IFCO debido a que muchos actores latinoamericanos sostenían que:

“el proyecto tenía que ser ‘desde América Latina y para América Latina’, y no un proyecto de IFCO, y eso provocó algunas cuestiones con IFCO; no así con otras organizaciones, que iban viendo con simpatía, incluso globales, la independencia que iba ganando Relaf. Por ejemplo, (...) yo tenía intercambios con el Servicio Social Internacional, que ya me conocía de antes, y empezó a ver en Relaf un espacio justamente muy fuerte en América Latina, y empezó a reconocer y a participar de lo que nosotros hacíamos. A su vez, muchas organizaciones de América Latina se vieron identificadas por nuestra línea, nuestra visión, y empezaron a sumarse cada vez más”.

⁹⁰ Fuentes: Evo expulsó a la agencia USAID. Página 12. 2 de mayo de 2012, Buenos Aires, Argentina; y emisión televisiva de TeleSur, disponible en: [<http://www.youtube.com/user/telesurtv>]

⁹¹ La IFCO (Organización Internacional de Acogimiento Familiar) tiene sede en Inglaterra y Holanda, y se dedica exclusivamente al desarrollo del acogimiento familiar como alternativa para el cuidado institucional, y al mejoramiento de los servicios de cuidado alternativo desde su fundación en 1981. Funciona por medio de una red mundial de organizaciones e individuos, entre ellos expertos en la temática, familias de acogimiento y jóvenes en cuidado alternativo. Sus actividades se dividen entre la provisión de consultorías para gobiernos, ONGs y asociaciones de acogimiento familiar; la realización de capacitaciones a pedido e investigaciones; y el *trabajo en red*, a través del intercambio de información entre sus miembros (por medio de su plataforma virtual). También organiza conferencias y encuentros de capacitación, y intenta establecer redes en Europa del Este, Asia y África.

En este sentido, la Relaf, a partir de la defensa del proyecto de crear una organización dedicada al tema del *acogimiento familiar* que fuese “independiente” y “autónoma” de las organizaciones centrales, logró obtener el apoyo tanto de organizaciones de la región como de profesionales y organizaciones de países centrales que compartían su visión a favor de la autonomía de las ONGs de países periféricos (tal como lo expresó una *experta* internacional holandesa en una entrevista, a favor de “*las ONGs periféricas que son independientes de pensamiento y de acción*”). Esto resultó crítico para la obtención de fondos y la continuación de su trabajo a pesar de la ruptura con IFCO. Desde la separación definitiva entre las dos ONGs (que tuvo lugar a principios de 2009), Relaf ha desarrollado diferentes actividades de manera independiente, llegando a obtener un reconocimiento a nivel global como “*el mayor referente de Latinoamérica*” en la producción de conocimiento “*desde un enfoque latinoamericano*”, tal como lo caracterizan sus trabajadores, y la provisión de capacitaciones y *cooperación técnica* en la temática de *los niños sin cuidados parentales* y el *cuidado alternativo* en varios países de América Latina y el Caribe.

Conclusiones

Este capítulo tuvo como objetivo iluminar las características y modalidades de funcionamiento de un sector del complejo entramado de entidades y actores que conforman el “campo” de actores globales que trabajan en pos del tratamiento de las “problemáticas” en torno a los *niños sin cuidados parentales*. Me interesó analizar las formas en que las ONGs se relacionan entre ellas y con los distintos organismos internacionales, participan en distintos acuerdos y debates y legitiman su autoridad en la temática porque considero que es necesario describir y dar cuenta de sus formas de acción e interacción para comprender el proceso de constitución de las categorías relativas *al cuidado y la protección de la niñez sin cuidado parental* como una “problemática social”, un área específica de conocimiento y un tópico abordado por organismos y ONGs. En otras palabras, creo que resulta indispensable tener un mayor conocimiento sobre las características y funcionamiento del campo y sus relaciones como base para llegar a comprender cómo fue que lograron instalarse y legitimar la temática en el ámbito de la defensa de los derechos del niño.

Para continuar este análisis, en el próximo capítulo serán abordadas las principales categorías que circulan en el campo, así como la retórica particular y los argumentos a los que recurren los actores en la concreción de sus acciones para constituir la temática del *cuidado y la protección de la niñez sin cuidado parental* como un área especializada de conocimiento e intervención. Estos aspectos serán analizados a partir de los argumentos y fundamentaciones en los que se basan dos *campañas* para la *desinstitucionalización de niños menores de tres años*: el *Proyecto DAPHNE*, que tiene lugar en Europa del Este desde comienzos de la década del 2000, y la *Iniciativa Regional para la erradicación de la internación de niños y niñas menores de tres años*, que es desarrollada en América Latina desde 2012.

Capítulo 3: La constitución de la categoría del *cuidado y protección de los niños sin cuidados parentales* como un área de incidencia en el campo de las ONGs y agencias internacionales.

Introducción

En este capítulo nos centraremos en el análisis de las categorías más relevantes que circulan en el campo, así como de los discursos que los actores despliegan en su labor, y las formas en las que ponen en juego estos discursos en las situaciones concretas de interacción entre ellos y con actores de otros ámbitos. Ello porque interesa abordar particularmente cómo la temática del cuidado y la protección de los niños *sin cuidados parentales* fue constituida como un área de intervención de distintos actores, que colaboran en la formación de un campo de saber específico en el que convergen diferentes disciplinas.

Para ello, focalizaré mi análisis en dos campañas concretas llevadas a cabo por ONGs y agencias de la ONU en dos regiones diferentes: el *Proyecto DAPHNE* de la Comisión Europea (desarrollado en Europa Central y del Este desde el año 2000) y la *Iniciativa Regional para la erradicación de la internación de niños y niñas menores de tres años* (puesta en marcha en América Latina y el Caribe en 2012). Éstas fueron elegidas de entre las múltiples campañas que se realizan cada año debido a que se centran en uno de los tópicos que se ha constituido como prioritario en el campo analizado a nivel internacional en las últimas décadas: la internación de bebés y niños de menos de tres años en instituciones de cuidado.

La indagación y análisis sobre la constitución de ciertas categorías, nociones y tópicos centrales del campo como dignas de intervención realizadas en este capítulo (tales como la categoría más abarcadora del *cuidado y la protección de los niños*, la de *niños sin cuidado parental o en riesgo de perderlo*, *los cuidados alternativos* y la *institucionalización*) implicaron dos tipos diferentes de esfuerzo intelectual. Por un lado, como ya ha sido planteado en la introducción de esta tesis, requirieron de una desnaturalización de los complejos procesos de constitución de ciertos tópicos y categorías específicas en torno a la niñez y su protección, y, más ampliamente, sobre lo que Ian Hacking denominó "construcción social de ideas" (Hacking, 1991: 254), es decir, el "proceso de fabricación" (Grinberg, 2010: 78) de ciertos comportamientos, prácticas y

sujetos como categoría utilizada para describir y ordenar el mundo. En otras palabras, “las complejas formas en que se puede hacer y moldear una clase y, como resultado final, cambiar el mundo” (Hacking, 2001: 214). Al mismo tiempo, el abordaje del tipo de preguntas planteadas en este capítulo implicó un esfuerzo de des-naturalización de aquellas categorías y nociones que devinieron la “doxa” del ámbito de la defensa de los derechos de los niños en las últimas décadas (así como las emociones y sentimientos que éstas despiertan en nosotros), lo cual implica un ejercicio constante de “duda radical” (Bourdieu; 1993) de mi parte que permita un distanciamiento de los supuestos en los que participo en tanto formo parte del campo.

Reconstruyendo la categoría de *cuidado y la protección de los niños y niños sin cuidado parental o en riesgo de perderlo*

Durante las últimas décadas, la categoría de *cuidado y la protección* fue tomando un papel hegemónico para denominar a aquellas acciones a favor de la defensa del bienestar de los niños. Es así que la mayor parte de las ONGs y agencias de la ONU que trabajan en el ámbito de los derechos de los niños (incluyendo las que componen el campo analizado en este trabajo) cuentan con un área o sección específica en la que se desarrollan programas y proyectos bajo esta denominación.

En primer lugar, al rastrear las definiciones otorgadas a las categorías de *cuidado y protección* por las ONGs y organismos durante mi trabajo de campo, me llamó la atención la diversidad de significados y sentidos asignados a ellas, así como la amplitud de problemáticas que parecen abarcar. Tanto en los materiales que son producidos para la difusión (investigaciones, informes de tareas anuales y documentos para la abogacía), como en los documentos que buscan aportar material para las actividades de otras ONGs y expertos, y en las presentaciones de los eventos internacionales y sus exposiciones, los temas incluidos bajo el tópico *del cuidado y la protección* se extienden hacia una gran diversidad de problemáticas que afectan a los niños y adolescentes alrededor del globo. Entre ellas, además de la *falta de cuidados parentales* (que en líneas generales refiere a las situaciones y prácticas que implican a aquellos niños *huérfanos* o que se considera no pueden quedar al cuidado de sus familias por diferentes motivos), se encuentran *la violencia física y el abuso verbal, el abuso sexual, la explotación laboral, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, la migración infantil, el tráfico y*

*secuestros de niños, la participación de los niños en conflictos armados, los niños y adolescentes en conflicto con la ley penal, los niños y jóvenes con discapacidades, los niños en situación de calle, los niños “infectados o afectados” con la enfermedad del HIV/SIDA⁹², etc.; así como otras problemáticas que tienen un mayor impacto en las niñas que en los niños, tales como el matrimonio a temprana edad, el embarazo adolescente y la violencia de género⁹³. Todas estas situaciones en las que se ven involucrados los niños, incluyendo a los así denominados por Unicef “niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar e institucionalizados”⁹⁴, han sido homogéneamente definidas desde el discurso de los derechos humanos como *graves violaciones de derechos*.*

En este caso podemos ver la flexibilidad de la categoría de los *niños necesitados de cuidado y protección especial*, que ha sido históricamente definida y redefinida por los *defensores* de los derechos de los niños, y ha ido extendiendo sus límites y alcances, llegando a abarcar cada vez más temáticas conceptualizadas como “problemáticas”. Así, al mismo tiempo que aquella categoría fue obteniendo legitimidad como un área de intervención de organismos y ONGs, pasó a convertirse en la base sobre la que se erigieron otras problemáticas. Podemos recurrir a las conceptualizaciones de Joel Best y pensar que en este caso, antes que esforzarse para lograr el reconocimiento de una nueva problemática, se trata de ampliar el ámbito de la ya existente, proceso que toma la forma de: “(el nuevo problema) X en realidad es un tipo de (problema establecido) Y” (1990: 65). Podría pensarse que lo mismo ocurre respecto a la categoría de *niños sin cuidado parental o en riesgo de perderlo*, la cual, al haberse extendido a tal punto de referirse a todos aquellos niños que viven en condiciones en las que podrían dejar de tener el cuidado de su familia, se convirtió en sinónimo de prácticamente cualquier problemática susceptible de afectar a los niños, comenzado por la vida en un contexto de pobreza material⁹⁵.

⁹² Esta categoría se refiere a los niños que viven con la enfermedad del HIV/SIDA, o aquellos que se ven afectados de diferentes maneras por la enfermedad de sus cuidadores.

⁹³ Fuentes: *Informe Anual 2010* de Unicef. Disponible en: [[http://www.unicef.org/lac/UNICEF_Annual_Report_2010_SP_061711\(1\).pdf](http://www.unicef.org/lac/UNICEF_Annual_Report_2010_SP_061711(1).pdf)]; Documento de presentación del Congreso de expertos en niñez organizado por Unicef en Nueva Delhi, India, los días 13-16 de noviembre de 2012: *Concept Note, A better way to protect all children, The theory and practice of child protection systems*; Informe para la difusión y la incidencia de la organización internacional Every Child. *Protect for the Future. Placing children's protection and care at the heart of achieving the MDGs*. Julio de 2010.

⁹⁴ Página de Unicef Argentina. Disponible en: [http://www.unicef.org/argentina/spanish/children_11135.htm].

⁹⁵ Por ejemplo, según el *Informe Latinoamericano. Situación de la niñez sin cuidado parental o en riesgo de perderlo en América Latina* de Relaf, la categorización de *sin cuidado parental o en riesgo de perderlo* incluye a aquellos que

Las reflexiones de Ian Hacking en torno al carácter “maleable” y “expansivo” del concepto del abuso infantil resultan enriquecedoras para el análisis de este aspecto, ya que nos permiten analizar los procesos por los que ciertos conceptos pueden llegar a denotar “una gama extraordinaria de tipos de actos, realizados fundamentalmente por diferentes tipos de personas”, llegando a denominar “más y más tipos de actos, e incluso, quizá [convertir] en malos algunos actos que anteriormente pasaban inadvertidos” (Hacking 1984; en Grinberg, 2010: 78).

En segundo lugar, un aspecto a resaltar del discurso presente en los materiales producidos por algunos actores hegemónicos del campo es la manera en la que los países “pobres”, a favor de los que realizan sus acciones de *abogacía* y *cooperación técnica*, son representados. Estas características resaltan principalmente cuando se trata de materiales de difusión de aquellas ONGs y agencias que tienen una fuerte orientación a la comunicación, relacionada con una estrategia institucionalizada de recaudación de fondos.

Tal como fue explicado en el primer capítulo, las acciones de las ONGs y agencias internacionales con sedes en países del Norte se dirigen principalmente a países en desarrollo en Europa del Este, África, Asia, América Latina y el Caribe y, en menor medida, el Medio Oriente. En el caso de la defensa de la niñez, vemos que la intervención de los actores del campo en los países pobres es legitimada por medio de un discurso en el que ésta aparece como directamente motivada por las circunstancias en las que viven los grupos que son objeto de sus acciones⁹⁶. Se trata de representaciones e imágenes estereotipadas del “Tercer Mundo”, en las que como plantea Picas Contreras “la primera (y a veces única) imagen que se difunde es la de la pobreza (de bienes materiales) que lo asola (...) Los seres humanos que lo habitan devienen emblema de

viven en contextos de carencias materiales y falta de acceso a servicios; aquellos que crecen en contextos de violencia intrafamiliar y abusos; a aquellos afectados por problemas bélicos y catástrofes naturales; a los hijos de familias migrantes; a los niños infectados o afectados por HIV y otras enfermedades graves; a los discapacitados; a los que pertenecen a un grupo étnico minoritario o estigmatizado; a aquellos que pertenecen a familias mono-parentales; aquellos niños que se encuentran en situación de calle solos o con sus familias; a aquellos que son empleados o explotados laboralmente; a las embarazadas adolescentes; a los que se encuentran en conflicto con la ley o tienen adicciones; y a los niños *jefes de hogar* (categoría que refiere aquellos grupos de niños que, habiendo perdido a sus padres o cuidadores, viven en la misma casa y la sostienen sin la supervisión de un adulto).

⁹⁶ La mayor parte de los informes de divulgación de los organismos y ONGs internacionales cuentan con una sección en la que se señalan las responsabilidades de acción que corresponden a cada uno de estos actores, bajo los títulos que señalan, por ejemplo: “¿Quiénes son (somos) los responsables? ¿qué hacemos?” (RELAF. *Documento de divulgación Latinoamericano. Situación de la niñez sin cuidado parental o en riesgo de perderlo en América Latina*); “Algunas acciones sugeridas para la ACNUR y sus socios” y “Cómo avanzar” (ACNUR. *A framework for the protection of children* [mi traducción]); “Conclusiones y recomendaciones” (Every Child. Varios [mi traducción]); “Planificando el futuro” (UNICEF. *Children in Haiti, two years after*).

sufrimiento” (2005: 7). Además, esas imágenes opacan e ignoran los factores sociales, históricos, culturales, económicos y políticos que resultan en las vidas de los niños empobrecidos.

La utilización de este tipo de imágenes es habitual en las campañas auspiciadas por UNICEF, tal como es posible observar en las secciones de *Media Center (Centro de Prensa)* y *Photography (Fotografía)* de su página web⁹⁷. En estas, es posible acceder a una gran cantidad de imágenes e historias individuales de niños *vulnerables* (desde Palestina a Kenia, pasando por Las Filipinas y Libia, Jamaica, Haití y Venezuela), las cuales son presentadas como aisladas del contexto socio-cultural en el que fueron engendradas y tienen lugar. Tales imágenes son inmediatamente seguidas por cifras estadísticas de las problemáticas que afectan a la niñez en sus países y a nivel mundial, y por la descripción de las iniciativas puntuales que el organismo desarrolla para paliar sus efectos.



Fotos de la sección “*Photography*” de la página web global de Unicef.

Por último, en los materiales anteriormente citados se recurre frecuentemente a la utilización de datos estadísticos sobre la frecuencia y la incidencia de las “problemáticas” relativas al *cuidado y la protección*. Éstas resultan útiles en la construcción de ciertas temáticas como “problemáticas” en tanto tienen la capacidad de reforzar las argumentaciones de los actores particularmente debido al carácter de “objetivos” e

⁹⁷ Fuente: [<http://www.unicef.org/photography/>]

“irrefutables” que se le concede a estos “datos duros” (Best; 1990: 45). En este sentido, puede ser resaltada la proliferación tanto de proyectos como de entidades no gubernamentales abocadas al desarrollo de *Sistemas de monitoreo y evaluación* de los derechos de los niños. En particular, dentro del campo analizado se destaca el Grupo de Referencia para el Monitoreo y Evaluación de Protección Infantil. Página web: [<http://www.cpmerg.org/>].

Al mismo tiempo, estos datos son factibles de ser manipulados para generar un mayor efecto sobre el receptor. En este sentido, pueden identificarse diversas estrategias, tales como la unificación de diversas problemáticas en la misma categoría (por ejemplo, la de aquellos niños cuyos *incumplimiento de derechos* llevan a una situación en la que su *cuidado y protección* se encuentran amenazados o inexistentes), lo cual deriva en que ésta llegue a referirse a millones o miles de millones de niños a nivel mundial. Tal como es sostenido en un informe de *abogacía* producido por un grupo de ONGs con el objetivo de demostrar la relación entre la falta de cuidado y la incidencia de otras formas de *vulnerabilidad y violación de derechos*, “cada año, casi 1,5 billones de niños experimentan violencia; 150 millones de niñas y 73 millones de niños son violados o víctimas de violencia sexual; más de 215 millones de niños trabajadores desempeñan labores peligrosas (...)”⁹⁸. En otros casos, las definiciones imprecisas tales como “un huérfano es un niño que tiene a uno o dos de sus padres muertos” puede derivar en la exposición de estadísticas tales como “a finales de 2003, se calculó que había 143 millones de huérfanos (...) en 93 países en desarrollo”⁹⁹.

Las categorías de *niños sin cuidados parentales* y los *cuidados alternativos*

Tal como vimos en el primer capítulo, los primeros debates especializados a nivel nacional e internacional sobre el bienestar de la niñez, incluyendo las formas de intervención sobre los niños que no contaban con el cuidado de sus familias (clasificados

⁹⁸ Informe de la organización internacional Every Child para difusión y la *incidencia*: West, A. y Delap, E. (2012). *Protect my Future: The links between child protection and equity*. Disponible en: [<http://www.familyforeverychild.org/knowledge-centre/protect-my-future-links-between-child-protection-and-equity>]. Fecha de último acceso: 05/04/2014.

⁹⁹ Informe para la *incidencia* realizado por ONUSIDA, UNICEF y USAID (2004). Niños al borde del abismo 2004. Página 7. Disponible en: [http://www.unicef.org/spanish/publications/files/children_on_the_brink_2004_sp.pdf]. Fecha de último acceso: 05/04/2014.

entonces como *huérfanos, desamparados y abandonados*) tuvieron lugar en las primeras décadas del siglo XX.

La temática fue puesta en la agenda pública por los gobiernos y entidades no gubernamentales de los países “centrales”, preocupados por desarrollar medidas para tratar, por un lado, la situación del gran número de niños cuyos padres habían fallecido en la Primera Guerra Mundial. Por otro lado, se buscaba intervenir en las vidas de aquellos niños que pertenecían a las clases populares y se consideraba estaban expuestos a situaciones de *peligro moral y/o material*, desde el punto de vista del modelo de “la normalidad” basada en el prototipo de familia de las clases burguesas. Este modelo, tal como explicamos en el primer capítulo, se impuso como el parámetro para medir la variedad de vivencias de los niños pertenecientes a diferentes clases sociales, cuyas prácticas, valores y creencias acabaron por ser clasificadas “bajo una misma representación que los abarca y los incluye dentro de la inmoralidad, el riesgo y la peligrosidad” (Talak y Rios, 1998: 6). En este contexto, los Estados (junto con entidades privadas, tales como la Iglesia y fundaciones caritativas) comenzaron a instituir mecanismos y legislaciones tendientes a la separación de estos niños de sus familias y su ingreso en instituciones (y su eventual adopción) como medida prioritaria y masiva para su cuidado. Más tarde, principalmente luego de la Segunda Guerra Mundial, se sumaron a la internación en instituciones los programas de *familias sustitutas*, en las que se incorporaba a los niños para ser cuidados de manera temporal¹⁰⁰, y *aldeas infantiles*¹⁰¹, las cuales son un tipo de institución pequeña, en las que una mujer o una pareja son empleados para encargarse del cuidado de hasta una docena de niños en un entorno que procura asemejar al de una familia.

¹⁰⁰ El objetivo de los programas de *familias sustitutas* (también denominadas *familias de acogimiento/acogedoras*), inicialmente diseñados en Europa y América del Norte, es transferir el cuidado de los niños, que por distintas razones han sido separados de su medio familiar, a una familia preexistente que temporalmente se responsabilice de su cuidado, sin que el estatus jurídico del niño o la familia sean modificados. Esto significa que, al contrario del caso de la adopción, no es establecido un vínculo legal entre el niño y sus cuidadores, ni se ve afectada la relación de filiación del niño con su familia biológica. Al mismo tiempo, se diferencian de las *aldeas infantiles* por el hecho de que las *familias de acogimiento* son núcleos familiares preexistentes que se hacen cargo de los niños *acogido* en sus casas, y pueden recibir o no un subsidio o ayuda económica para este fin. Para más información: Luna, M. (2001). *El acogimiento familiar. Respuesta social y de Estado en el cuidado de la infancia*. Buenos Aires: Lumen.

¹⁰¹ El término *aldeas infantiles* se utiliza para denominar a aquellos dispositivos en los que una mujer o una pareja se hacen cargo del cuidado de hasta una docena de niños en un entorno que procura asemejar al de una familia, desarrollados principalmente por SOS Aldeas Infantiles desde 1947 (primero en Austria y más tarde en cientos de países), y por organizaciones y gobiernos locales bajo diversas denominaciones (tales como *casas lares* en Brasil y *pequeños hogares* en Argentina).

Durante las últimas décadas, estas medidas de cuidado y protección (la internación en instituciones, *familias sustitutas* y *aldeas infantiles*) pasaron a ser denominadas como *modalidades de cuidado alternativo* por los actores del campo de la defensa de la niñez, término que quedó plasmado en la redacción del instrumento internacional de derecho especializado denominado Directrices de la ONU sobre las modalidades alternativas de cuidado. Es así que en los documentos de abogacía, capacitación y difusión de las organizaciones internacionales del campo esta categoría refiere a aquellas medidas de *protección* aplicadas por gobiernos u entidades no gubernamentales en miras al cuidado de los niños que por diferentes razones no son cuidados en su *entorno familiar*, tal como lo define la CDN¹⁰².

Según esta definición, el carácter *alternativo* de tales modalidades se desprende del hecho de que, en estos casos, la responsabilidad por el cuidado de los niños no recae en sus “*padres o tutores legales*”, los cuales son señalados en la CDN como los “*principales responsables*” de su cuidado, y que puede interpretarse que correspondería al modelo de “normalidad” o “regla”. Al contrario, son cuidados en sus familias extensas, parentelas o comunidades (situación denominada *cuidado alternativo informal*), o dispositivos de entidades públicas o privadas (sean éstas instituciones, programas de *acogimiento* o *aldeas infantiles*, situación denominada *cuidado alternativo formal*).

En los últimos años, el grupo de aquellos niños que no cuentan con el cuidado de sus familias pasó a ser denominado *niños sin cuidado parental* o *niños privados de cuidado parental* (traducción de la expresión en inglés *children deprived of parental care*), a la que se suma la categoría de niños *en riesgo de perder su cuidado parental*. Éstas se utilizan para denominar a aquellos niños y adolescentes que se encuentran actual o potencialmente *privados* de crecer en el seno de una familia por diferentes razones. Es así que la categoría *deprivación* aparece como central cuando se analizan los discursos de denuncia hacia el cuidado institucional y a favor del cuidado de los niños en un medio familiar. Esta categoría fue acuñada por el psiquiatra infantil británico John Bowlby en *Los cuidados maternos y la salud mental* (1951), y luego desarrollada, entre otros, por el psiquiatra y psicoanalista británico D. W. Winnicott en su obra *Deprivación y delincuencia* (1954), con el objetivo de explicar las causas de la "tendencia antisocial"

¹⁰² Fuente: *Documento de trabajo* sobre los niños sin cuidado parental, producido por la Oficina Central de Unicef. Roby, J. al. (2011). *Children in informal alternative care. Discussion paper*. UNICEF Headquarters.

(entendida como “problemas en el desarrollo emocional”) de niños y jóvenes. Dichos autores plantearon la existencia de una relación entre la “tendencia antisocial individual” y la “*deprivación* emocional”, entendida como la pérdida de “un medio suficientemente bueno, una familia sana, constante, coherente y que brinden calor y seguridad”, causada, entre otros, por las situaciones de Guerra contemporáneas a los autores¹⁰³.

La *institucionalización* y los debates en torno a las medidas más adecuadas para el *cuidado alternativo* de los niños sin cuidados parentales

En la categoría niños *sin cuidados parentales* también frecuentemente se incluyen a los niños *institucionalizados*. La categoría *institucionalización* refiere a la política de separar a estos niños de sus medios familiares e internarlos en hogares convivenciales (denominados *instituciones de cuidado residencial*). Esta categoría resulta central para comprender las acciones de los actores del campo, ya que muchas de ellas tienen como objetivo la eliminación de la utilización del *cuidado alternativo* en instituciones, y su reemplazo por formas de cuidado *familiares*. Esto se debe a que, si bien en los países “centrales” el recurso a este tipo de medidas fue en muchos casos reemplazado por un abordaje por parte de los servicios sociales que privilegia la prevención y el mantenimiento del vínculo de los niños con sus familias¹⁰⁴, en buena parte de los países del mundo –e incluso en los países centrales- el ingreso a una institución representa la primera y mayoritaria respuesta de organismos de gobierno y organizaciones de la sociedad civil para aquellos niños huérfanos o que se considera no pueden quedar al cuidado de sus familias. Tal como lo explica Ciordia para el caso argentino, “para una gran parte de los agentes que intervinieron y que intervienen en estos casos, las instituciones fueron pensadas como una alternativa factible y deseable para ciertos niños, antes que la permanencia en sus familias donde estaban expuestos a situaciones de

¹⁰³ Además, según Winnicott, la *deprivación* alude a “una buena experiencia temprana que se ha perdido [debido a] una falla ambiental”, y los casos típicos se dan aproximadamente entre el año y los dos años de edad. Fuente: Winnicott, Donald. La tendencia antisocial. Trabajo leído ante la Sociedad Psicoanalítica Británica el 20 de junio de 1956.

¹⁰⁴ Tal como lo describe Bittencourt Ribeiro para el caso Francés:

“Hasta los años 60 las políticas sociales estuvieron orientadas por principios que preconizaban la separación del niño de su 'problemática' familia y la colocación en un instituto o familia de acogimiento (...) Durante la década de 1970, luego de mayo del '68, el autoritarismo de las relaciones entre las instituciones de internación de niños y sus familias fue fuertemente denunciado (...) Además, investigaciones de tipo psicosocial desarrolladas en los años '80 debilitaron las certezas sobre el carácter beneficioso de la separación precoz, y el mantenimiento de los lazos familiares de origen es actualmente el objetivo dominante de las políticas públicas” (2012, 2-3).

'riesgo' o carencias extremas” (2012, 4). Para contrarrestar esta tendencia, muchas ONGs y agencias del campo llevan a cabo actividades de *abogacía*, denunciando los *efectos nocivos* que el régimen asilar tiene en el desarrollo físico y psíquico de los niños, y así lograr que los Estados erradiquen estas prácticas, proponiendo medidas que reemplacen a la *institucionalización*, tales como la ayuda a los padres o cuidadores, el cuidado por la *familia extensa* (la parentela), y el cuidado por *familias sustitutas*.

Fue interesante constatar que las entidades y actores sostienen distintas posiciones en relación al apoyo al desarrollo de *cuidados de tipo institucional* (que implican el ingreso de los niños en ámbitos institucionales, tales como las instituciones y las *aldeas infantiles*), o *de tipo familiar* (tales como el *acogimiento* en una familia existente y el cuidado por parte de la familia ampliada o parentela). Estas diferentes posiciones muchas veces son consideradas como irreconciliables para aquellas entidades y actores, y generan desacuerdos y disputas entre ellos.

Por un lado, tal como mencionamos, muchas organizaciones (entre ellas Relaf) han apoyado el desarrollo de programas de *familias sustitutas* (también denominadas, desde la década de 1970, *acogimiento familiar*, traducción del término *Foster Care*), y de políticas públicas que establezcan servicios de apoyo a las familias biológicas o extensas de los niños para que éstas puedan hacerse cargo de su cuidado y evitar una posible separación. Estas medidas son propuestas principalmente con el objetivo de reemplazar la práctica de la internación de los niños en instituciones. Es así que la defensa del *cuidado alternativo* en familias, (sean estas familias *de acogimiento* rentadas o voluntarias, o sea la familia extensa o parentela de los niños, de manera rentada o voluntaria) se contraponen a dos tipos de posturas diversas que circulan en el ámbito de los organismos y actores defensores de los derechos del niño.

En primer lugar, se encuentran aquellas ONGs que, si bien postulan que sus acciones son orientadas por los principios de las legislaciones internacionales sobre la importancia del cuidado en una familia para el *desarrollo integral* de los niños, administran programas de *cuidado institucional*. Este es el caso de una de las ONGs más influyentes del campo, SOS Aldeas Infantiles, que ha desarrollado y gestiona los dispositivos de *aldeas infantiles* desde 1947 en 133 países. En varios países latinoamericanos, en los últimos

años lo hace bajo la denominación de *acogimiento familiar*¹⁰⁵, argumentando que se trata de *cuidado en familias*, lo que genera críticas de otras organizaciones, tales como RELAF. Esta ONG, por su parte, utiliza el término *aldea infantil* en su uso corriente, es decir, para denominar a aquellos dispositivos establecidos en unidades cerradas o semi-abiertas a la comunidad en los que una mujer o una pareja rentada se hacen cargo del cuidado de hasta una docena de niños en un entorno físico y humano que procura asemejar al de una familia. Es posible identificar visiones más o menos críticas o conservadoras al interior de Aldeas SOS en relación a la defensa de la concepción de que la *aldea infantil* es un dispositivo de *cuidado en familias*. Es así que, ante las críticas recibidas al modelo de *aldeas*, el representante entrevistado explica que reconoce ciertas falencias, argumentando que “*la aldea como tipo de cuidado es la instancia residual, sabemos que es mejor que estén en acogimiento familiar, esta opción es buena para [no separar a] los grupos de hermanos*”. Y luego explica que “*en Argentina esto lo tenemos súper claro, sabemos que no reemplazamos a la familia (...) Pero a nivel global no se pueden debatir estos términos porque hay visiones más conservadoras*”¹⁰⁶. Más aún, resulta interesante el hecho de que en las instancias de interacción global (tales como el Grupo de ONGs para la CDN y los congresos internacionales), los actores refuerzan sus posturas y entablan debates en torno a ellas, ya que esos ámbitos representan la oportunidad para negociar e imponer los temas y enfoques que dominarán las iniciativas en la temática a nivel global; es decir, que constituirán la agenda de las organizaciones para influir sobre los organismos internacionales, los gobiernos nacionales y los bloques regionales de estados. En estas instancias, SOS Aldeas Infantiles defiende su postura bajo el argumento de que las aldeas constituyen “*la mejor solución de cuidado*” para aquellos niños que se encuentran en circunstancias denominadas “*especiales*” (grupos de hermanos, niños mayores, adolescentes embarazadas, contextos de desastres naturales o guerras, etc.).

En segundo lugar, en las situaciones de trabajo de *cooperación y asistencia técnica* en contextos locales, las ONGs del campo, tales como Relaf, se ven involucrados en interacciones con ONGs y gobiernos locales que implementan la internación en

¹⁰⁵ Fuente: Páginas de las oficinas nacionales de SOS Aldeas Infantiles de Argentina, Bolivia, Ecuador, España, Guatemala y México; y entrevista con el representante latinoamericano anteriormente citado de Aldeas Infantiles SOS Argentina, en Buenos Aires, el 10 de octubre de 2012.

¹⁰⁶ Representante latinoamericano anteriormente citado Aldeas Infantiles SOS, Argentina, en Buenos Aires, el 10 de octubre de 2012.

instituciones como el primer recurso para aquellos niños separados de sus familias, y que promueven el establecimiento de nuevas instituciones. Ello es fuertemente criticado por aquellas ONGs que defienden el *cuidado alternativo en familias* bajo el argumento de que estas acciones se oponen a los compromisos de los países con las legislaciones internacionales y nacionales de niñez que establecen la elaboración de políticas públicas en sentido contrario, es decir, que prioricen el mantenimiento de los lazos de los niños con sus familias. Estas entidades gubernamentales y no gubernamentales son acusadas de no haber identificado a las temáticas de la *“falta de cuidado parental y la institucionalización como problemáticas”*, y de no considerar *“la institucionalización como una violación de derechos”*, tal como lo expresa la directora de Relaf¹⁰⁷. La misma *experta* resalta este punto al hablar de la relación con algunas “redes nacionales de protección de derechos”:

“No tenemos una relación muy productiva con esta organización porque en ningún momento los escuché hablar de los niños que están en los hogares como niños que padecen de una violación de derechos (...) Este es un tema que nos pasa también con otras redes, y eso está claro en el caso de la asociación de la red de ONGs de derechos de [un país de América Central] con el Estado, donde se ve que hay una relación ‘poco feliz’, por llamarla de alguna manera, donde las ONGs de derechos avalan de alguna manera, o terminan legitimando lo que es el Hogar Solidario, que es un hogar que alberga unos 1.000 niños, bajo la idea de que están haciendo asistencia social (...) También nos pasa con las redes de [otro país de América Central] por ejemplo, están muy llenas de organizaciones que tienen un ‘Hogar’, entonces tienen compromisos con sus propios integrantes. No se ve todavía en estas redes de protección de derechos el enfoque de la estadía en hogares por razones asistenciales como una violación de derechos, entonces, la verdad que no tenemos una relación muy productiva”.

Habiendo descripto y analizado las categorías principales que circulan en el campo en relación al *cuidado y la protección de los niños sin cuidados parentales*, en la próxima sección nos centraremos en el análisis de la construcción y utilización de los discursos y nociones centrales desarrollados por diferentes actores del campo en dos *campañas*. Éstas tienen como objetivo generar un compromiso de los organismos, gobiernos,

¹⁰⁷ Entrevista con la directora de Relaf. Buenos Aires, 21 de septiembre de 2012.

empresas y la sociedad más amplia para lograr la *desinstitucionalización* de los niños de menos de tres años. La decisión de centrarme en los discursos conformados en torno a esta temática surge de la importancia que ha adquirido el cuidado de los niños pequeños en los últimos décadas¹⁰⁸ dentro de las agendas de los defensores de los derechos del niño, y por la eficacia que tienen en la movilización del apoyo tanto de las entidades y personas del campo como de la sociedad más amplia. Además, los actores del campo que trabajan en países donde la respuesta generalizada ante las situaciones clasificadas como de *pérdida del cuidado parental* es ingresar a los niños en instituciones recurren a muchos de los argumentos presentes en estas campañas (los cuales se nutren de argumentos científicos y morales) para demostrar la mayor pertinencia de los cuidados en familias como *medida de protección*.

Desarmando los discursos legitimadores de las ONGs y agencias internacionales en torno a los niños institucionalizados

El papel de la academia en la construcción de los discursos en torno a los cuidados infantiles

Vale la pena resaltar el relevante papel que han tenido las ciencias de la neurociencia (o ciencias del desarrollo) y las disciplinas psi en la construcción y legitimación del tipo de discursos analizados aquí, ya que éstos muchas veces se muestran respaldados por evidencias provenientes de ámbitos académicos.

En el caso de la temática del cuidado de los niños, desde la década de 1950 se llevan a cabo investigaciones científicas sobre las consecuencias de la falta de *cuidados adecuados*. Entre las producciones científicas más influyentes se encuentran las del psiquiatra infantil británico John Bowlby, autor de una de las obras más significativas, *Los cuidados maternos y la salud mental* (1951)¹⁰⁹ y formulador de la “teoría del apego”

¹⁰⁸ En relación a este aspecto, resulta enriquecedor el análisis de Claudia Fonseca (2011) sobre los diversos usos dados a los argumentos sobre la importancia del cuidado de los niños durante sus primeros años de vida a por parte de diferentes “expertos” (principalmente de la disciplina de la neurociencia) y formuladores de políticas. Fonseca, C. (2011). Tecnologías globales de la moralidad materna: políticas de educación para la primera infancia en Brasil contemporáneo. En: Cosse, I., Llobet, V., Villalta C. y Zapiola, C. (comps.). *Infancias: políticas y saberes en Argentina y América Latina (siglos XIX-XX)*. Buenos Aires: Tesseo.

¹⁰⁹ Este trabajo fundador de los estudios de la psiquiatría infantil abocados al cuidado en los primeros años de vida fue publicado por la Organización Mundial de la Salud en 1951, “*como una contribución para el trabajo del programa de la ONU para los niños sin hogar*”, lo que muestra la relación entre el trabajo de las ONGs y agencias internacionales y el ámbito académico desde esa época.

para dar cuenta de los efectos sobre los niños del tipo de relación con sus cuidadores; las elaboraciones teóricas del psiquiatra y psicoanalista británico D. W. Winnicott, autor, entre otros, de *Deprivación y delincuencia* (1954), *Psicosis y cuidados maternos* (1957) y *El proceso de maduración y las facilitaciones del medio* (1965); y los estudios de Anna Freud, autora de *Normalidad y patología en la niñez* (1965). Este tipo de evidencia científica es utilizada desde entonces por los actores del campo con el objetivo de describir las “consecuencias negativas” de crecer en una residencia institucional sin el cuidado de una familia desde el punto de vista del desarrollo físico y emocional de los niños, su relacionamiento y su integración social, y los efectos que esto aparejaría en las sociedades en las que ellos viven.

En el caso particular del *Proyecto DAPHNE* de la Comisión Europea (analizado en la próxima sección), el investigador Kevin Browne¹¹⁰ retomó los aportes teóricos de los expertos antes mencionados e intentó demostrar, mediante sus investigaciones longitudinales, las consecuencias de la institucionalización sobre los niños pequeños. Éstas se encuentran divididas entre aquellas *a corto plazo*, tales como una mayor exposición “*a la violencia física, psicológica y sexual, menos oportunidades para jugar, para interactuar socialmente y para formar un vínculo de apego con un cuidador*”¹¹¹; y aquellos *daños* (tal como son denominados por el autor) a largo plazo. Entre éstos se encuentran los efectos sobre “*el desarrollo físico y las habilidades motoras*” (*subdesarrollo físico, problemas de visión y oído, alta incidencia de enfermedades, etc.*), los “*daños psicológicos*” (*dificultades para formar vínculos afectivos, retrasos del desarrollo intelectual y del lenguaje, etc.*)¹¹², y finalmente, las consecuencias sobre el

¹¹⁰ Kevin Browne es Profesor de Psicología Forense y Salud Infantil e investigador de la Universidad de Nottingham (Reino Unido), y es uno de los más renombrados en el campo en la temática en la última década. Junto a un equipo de investigadores y gracias a fondos del *Proyecto DAPHNE* de la Unión Europea, realizó investigaciones cuantitativas y cualitativas que se centraban en las consecuencias para los niños pequeños del crecimiento en una institución en los países europeos. Desde la publicación de sus trabajos a principios de 2000, las ONGs y agencias han recurrido a sus hallazgos y conclusiones como fuente de fundamentación y legitimación de los proyectos y programas a favor de la *desinstitucionalización* de niños, principalmente en Europa, pero también en América Latina, por medio del trabajo de Relaf.

¹¹¹ El autor cita a otros investigadores para describir las características del cuidado en instituciones que se ha identificado que contribuyen a los retrasos de desarrollo, entre las que se encuentran “*una baja proporción de cuidadores por niño, niveles bajos de experiencia y autonomía del personal de los hogares, rutinas estrictas, una provisión escasa de libros y juguetes, la falta de posesiones personales e individualidad de los niños (por ejemplo, las celebraciones de los cumpleaños), y la falta de una experiencia ‘cotidiana’ y de viajes fuera de la institución*”. Fuente: Informe para difusión la difusión e *incidencia* sobre el daño del cuidado en instituciones, producido por Better Care Network y Save the Children. Kevin Browne (2009). *The risk of harm to Young children in institutional care*. Página 16.

¹¹² Fuente: Informe para difusión e *incidencia* sobre el *daño* del cuidado en instituciones, producido por Better Care Network y Save the Children. Browne, Kevin. *The risk of harm to young children in Institutional Care*. Better Care

desarrollo cognitivo, debido a que “*la institucionalización de los niños menores de tres años puede tener efectos negativos sobre el funcionamiento neuronal en este período crucial de desarrollo del cerebro*”, derivando por ejemplo en una “*disminución de la circunferencia craneal*”¹¹³. Por último, el investigador concluye que “*las dificultades de comportamiento social y el apego pueden persistir, desembocando en una probabilidad más grande de comportamiento antisocial, delincuencia y problemas de salud mental*”¹¹⁴. Tanto en la *Iniciativa Regional para la erradicación de la internación de niños y niñas menores de tres años* como en el *Llamado a la acción* se toman estas evidencias como estrategia para la legitimación de la causa. Es así que durante la presentación del *Llamado y la Iniciativa* de América Latina en el Seminario de Relaf, su directora recurrió a los estudios científicos mencionados para explicar las consecuencias de la institucionalización para los niños pequeños en las instituciones latinoamericanas y caribeñas, explicando que “*durante los 3 años de vida, el cerebro desarrolla un 90% de su tamaño adulto y desarrolla las estructuras que serán responsables del funcionamiento emocional, conductual, social y fisiológico para el resto de la vida*”¹¹⁵.

Por otra parte, podemos referirnos a un estudio internacional reciente en el ámbito de la neurociencia, el cual nos muestra la persistencia de las mismas ideas desarrolladas a mediados del siglo pasado, expresadas en nuevos términos que intentan resaltar su carácter novedoso en el ámbito científico. En este artículo científico, firmado por autoridades de varias ONGs internacionales con base en Europa¹¹⁶, se describen las consecuencias a las que los *niños post-institucionalizados* (*post-institutionalized children*) se encontrarían expuestos, y se postula la existencia de trastornos que no les

Network and Save the Children. London, 2000. Disponible en: [http://www.crin.org/docs/The_Risk_of_Harm.pdf]. Fecha de último acceso: 05/04/2014.

¹¹³ Fuente: Artículo del *British Medical Journal* (Revista Médica Británica). Browne, K., et al. (2006) Overuse of institutional care for children in Europe. *BMJ*. Febrero 25; 332(7539): 485–487. Disponible en: [<http://www.bmj.com/content/332/7539/485>]. Fecha de último acceso: 05/04/2014.

¹¹⁴ Fuente: Presentación de Kevin Browne en la Conferencia Ministerial *Erradicando la internación de niños menores de tres años en instituciones: Apoyo a las familia: Transformación de los servicios para los niños sin padres: una década de los proyectos Daphne*, en colaboración con la Oficina Regional de la Organización Mundial para la Salud de Europa. Hotel Hilton de Sofía, Bulgaria, 21-22 de noviembre de 2012.

¹¹⁵ Fuente: Notas tomadas durante el evento y archivo de la presentación de la *Iniciativa Regional para la erradicación de la internación de niños y niñas menores de tres años*. Disponible en: [<http://relaf.org/Presentaciones2013/Matilde%20Iniciativa%20Regional.pdf>].

¹¹⁶ Artículo en la revista científica europea *Child development perspectives* (*Perspectivas sobre el Desarrollo Infantil*). The Leiden Conference on the Development and Care of Children without permanent parents. The development of care of institutionally reared children. En: *Child development perspectives*. Volume 6, number 2, 2012, pages 174-180. Disponible en: [<http://www.crin.org/docs/Leiden%20overview.pdf>]. Fecha de último acceso: 05/04/2014.

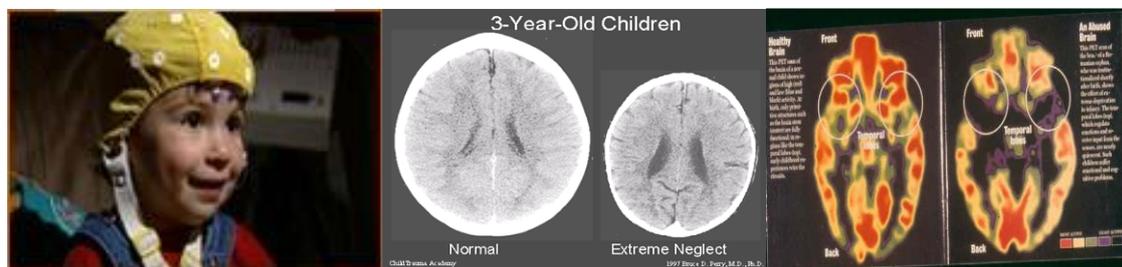
permitirían relacionarse socialmente y tener una vida social equivalente a la de los niños que crecen en familias. Entre esos trastornos, se encuentran ciertas categorías novedosas tales como problemas de *apego y la amistad indiscriminada* (*attachment and indiscriminate friendliness*) y el *fracaso en el crecimiento psico-social* (*psychosocial growth failure*).

Debe ser resaltado que la profundización y desarrollo del conocimiento científico en temáticas de niñez ha tenido un papel clave en los procesos que derivan en la ampliación y diversificación de categorías que son conceptualizadas como “problemáticas sociales” en el campo más amplio de los derechos del niño. Estos procesos se han producido de manera acelerada en los últimos años, debido, en parte, al desarrollo y ampliación de los conocimientos en materia de psiquiatría y psicología infantil (Cosse, 2010; Llobet 2010), así como de la neurociencia aplicada al desarrollo infantil (Fonseca, 2011). Esto, junto con la legitimación del conocimiento desarrollado por especialistas y expertos en infancia, ha derivado en una mayor conciencia y preocupación por los “peligros” a los que están expuestos los niños. Así, temas y prácticas que hasta hace unas décadas no eran identificadas como riesgosas pasaron a ser objeto de preocupación y materia de intervención de los actores del campo de los derechos del niño. Al mismo tiempo, puede decirse que esta diversificación y especialización en materia de conocimientos sobre la niñez ha contribuido a la multiplicación y la compartimentación del tratamiento de las problemáticas sociales sobre las que los *defensores* de los derechos de los niños se atribuyen incidencia. Como consecuencia, el campo más amplio de las ONGs y agencias dedicadas a la defensa de los derechos de los niños se encuentra muy especializado y fragmentado, tanto al interior de cada entidad como en relación a la focalización de cada una de ellas en el tratamiento de una temática específica. Esta característica es en general reconocida por los actores del campo, y su cuestionamiento se expresa en términos de la necesidad de desarrollar un “*abordaje integral*”, teniendo en cuenta que en gran parte las problemáticas que afectan a la niñez derivan del contexto de pobreza estructural de muchos países. Así, tal como lo expresa un profesional latinoamericano de una ONG internacional: “*en vez de esta compartimentación de temas, sería mejor pensar en una política integral, ya que todas las problemáticas que afectan a la niñez (trabajo, explotación, falta de cuidados parentales) tienen su origen en la misma estructura*”.

Por último, vale la pena reflexionar sobre los estatutos de verdad y universalidad otorgados en el ámbito de la defensa de la niñez al saber originado en las neurociencias.

Por un lado, a través de la utilización y legitimación de sus postulados por parte de diferentes entidades, se refuerza la concepción de que sus conclusiones (tales como el carácter negativo del cuidado de niños pequeños en instituciones), así como los estudios, análisis e imágenes que lo sostienen, tienen el carácter de “verdaderos” e “irrefutables”. Así, estos saberes son legitimados como “verdades científicas” absolutas y universales, y por lo tanto válidos para las diferentes realidades existentes en las distintas regiones y culturas del globo. Esto, a su vez, refuerza la hegemonía en el ámbito de las temáticas de niñez de la concepción “universal” de la infancia (Vianna, 2002: 65) y la crianza de los niños, la cual, como fue sostenido en el primer capítulo, se basa en el estilo de vida históricamente perteneciente a las clases burguesas europeas y norteamericana. En relación a estos aspectos, resulta enriquecedor el análisis que realiza Claudia Fonseca (2011) sobre el desarrollo y la utilización de los argumentos sobre la importancia del cuidado de los niños durante sus primeros años de vida, desarrollados por diferentes *expertos* de la disciplina de la neurociencia que trabajan en la temática del “desarrollo temprano infantil”. Estos argumentos, legitimados en tanto provenientes de instituciones académicas de países centrales, son luego utilizados en los ámbitos políticos y de los organismos internacionales para justificar el desarrollo a nivel mundial de determinadas políticas públicas de atención a la infancia, denominadas de “educación infantil” y caracterizadas por el énfasis en el cuidado de los niños durante sus primeros años como una solución para las problemáticas sociales de la pobreza y la desigualdad, la violencia, etc. De esta manera, podemos ver que, tanto en el caso de los programas y políticas de “educación infantil” como de *desinstitucionalización* de niños, el trasfondo político, ideológico y social que los sustenta pasa a un segundo plano detrás de su fundamentación en conocimientos que, por ser del orden de lo biológico y físico, son considerados “incuestionables”. Asimismo, en este proceso de legitimación de los argumentos basados en los hallazgos de las ciencias biomédicas, se produce lo que podríamos llamar una “biologización” (Fonseca; 2004b: 16) de la crianza y las relaciones entre los niños y sus cuidadores, es decir, un desplazamiento del tema de la crianza y los cuidados de la infancia desde el terreno de lo cultural y social al terreno de lo médico y biológico. En este contexto, ya no son los “hechos de la vida real (relaciones, afectos)” los que determinan la calidad del cuidado y la crianza de los niños, sino los factores del orden de lo biológico o físico, devenidos una “verdad técnica/biológica” (Fonseca; 2004b: 19). En este caso, se trata de argumentos sobre el normal o deficiente desarrollo neurológico de los

niños pequeños que crecen en instituciones, respaldados por estudios, imágenes y gráficos que comparan las características de un *cerebro normal* con las de otro *severamente dañado/abusado*, tales como las que se muestran a continuación.



Imágenes de las investigaciones sobre los efectos de la institucionalización en los niños menores de 3 años en Europa¹¹⁷. A la izquierda: El electroencefalograma de un niño que crece en un instituto en Rumania. A la derecha: La comparación de un cerebro de un niño *normal/sano* de tres años de edad al de un niño de la misma edad que sufrió *negligencia extrema/abuso extremo*.

El análisis de dos campañas de *sensibilización* sobre la *desinstitucionalización de niños menores de tres años*: El *Llamado a la Acción* latinoamericano y caribeño y el *Proyecto Daphne* europeo.

En primer lugar, el *Llamado a la acción* es una campaña organizada y llevada a cabo por una *coalición* compuesta por una heterogeneidad de actores, entre ellos dos redes de ONGs (RELAF y el Movimiento Mundial por la Infancia de Latinoamérica y el Caribe), una agencia de la ONU (UNICEF), un organismo regional (la Comisión Interamericana de DD.HH.), y una importante autoridad de un organismo internacional (la Representante Especial del Secretario General de la ONU sobre la Violencia contra los Niños, Marta Santos Pais). El *Llamado* fue presentado durante el Seminario de Relaf en 2013¹¹⁸ y *lanzado* en un *Evento Paralelo* en la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno¹¹⁹ con un propósito muy preciso: movilizar a la sociedad, los

¹¹⁷ Fuente: Presentación de Kevin Browne en la Conferencia Ministerial *Erradicando la internación de niños menores de tres años en instituciones: Apoyo a las familias: Transformación de los servicios para los niños sin padres: una década de los proyectos Daphne*, en colaboración con la Oficina Regional de la Organización Mundial para la Salud de Europa. Hotel Hilton de Sofía, Bulgaria, 21-22 de noviembre de 2012.

¹¹⁸ Este evento, en el que participé como expositora y traductora en mi rol de asistente técnica de Relaf, se realizó en Guanajuato, México, y fue organizado por Relaf y la Procuraduría de DD.HH. de Guanajuato.

¹¹⁹ Durante la Cumbre, que tuvo lugar en octubre de 2013, los representantes de las entidades que conforman el *Llamado a la Acción* organizaron un *Evento paralelo* para tratar de obtener el apoyo a la causa por parte de los presidentes. Paralelamente y en las semanas subsiguientes, se desarrolló una campaña publicitaria de concientización en las redes sociales sobre los *efectos dañinos* de la internación de niños de menos de 3 años en hogares convivenciales, en la cual participé en mi rol de asistente en RELAF. La información sobre el *Llamado* está disponible en su página web oficial [<http://hablapormi.org/>], y en las páginas de Facebook de UNICEF LAC y RELAF.

profesionales del ámbito de la defensa de la niñez y los gobiernos en miras a obtener el apoyo de los presidentes tanto durante como después del evento. Esta coalición y sus actividades de promoción forman parte de un proyecto más amplio, la *Iniciativa Regional para la erradicación de la internación de niños y niñas menores de tres años* (en adelante: *la Iniciativa*), llevada a cabo por Unicef y Relaf¹²⁰.

El análisis del *Llamado* y de la *Iniciativa* de la que forma parte resulta enriquecedor en el sentido de que nos permite observar cómo opera la circulación de conocimientos, programas y políticas a través de las redes en las que interactúan los actores del campo a nivel mundial, descritas en el capítulo anterior. En este sentido, la *Iniciativa* retoma los conocimientos y programas surgidos de las experiencias de *desinstitucionalización* que han tenido lugar en el *Proyecto DAPHNE* de la Comisión Europea, el cual constituye un conjunto de acciones llevados a cabo por los gobiernos de alrededor de cincuenta países europeos (principalmente, los países de Europa del Este, en donde el recurso a las instituciones de cuidado está muy extendido), ONGs y agencias de la ONU desde principios de la década de 2000. Sus objetivos son los de evaluar la situación de la *institucionalización* y desarrollar programas y servicios que permitan el reemplazo del cuidado en instituciones por medidas de *cuidado alternativo* en familias.

Las características y resultados del *Proyecto DAPHNE* fueron conocidos por la RELAF a través de su relación con organizaciones internacionales (principalmente con IFCO) y su participación en eventos y espacios de intercambio globales. Es interesante constatar que, si atendemos a la estructura narrativa del discurso construido y utilizado por diversos *defensores* de los derechos de los *niños sin cuidados parentales* en diferentes regiones del mundo, pueden observarse ciertos elementos en común. Así, en todas las publicaciones y comunicaciones, la comprobación de la gravedad de la situación de vulnerabilidad y la *vulneración de derechos* que sufren los niños en la actualidad es seguida por la demostración de las consecuencias negativas que las situaciones de *privación* del cuidado en una familia acarrearán a corto y largo plazo si

¹²⁰ Esta *Iniciativa* se refiere a un proyecto a largo plazo planificado y llevado a cabo desde 2012 por RELAF, con la cooperación de UNICEF Lacro, a través de un *acuerdo de cooperación* entre las dos entidades. Tal como fue mencionado anteriormente, a partir de éste UNICEF Lacro reconoce a RELAF como su principal *socio* en el trabajo en esta temática en la región (tal como lo expresaron sus autoridades), y funciona como el proveedor de fondos para realizar las actividades, mientras que RELAF aporta los conocimientos (los materiales de trabajo) y los recursos humanos especializados. El proyecto tiene como objetivo colocar en la agenda pública de los gobiernos latinoamericanos el tema de la *desinstitucionalización* de los niños menores de tres años, y el reemplazo de ésta por formas de cuidado en *familias solidarias*, también llamadas *de acogimiento*.

no se toman medidas para revertirlas. Además, como ya mencionamos, estos argumentos muchas veces son legitimados a través del recurso a disciplinas científicas.



Imágenes del *Llamado a la acción* latinoamericano. Arriba: Logo del *Llamado a la acción*. Abajo: Imágenes usadas en la presentación del Seminario de bebés institucionalizados de la Casa Cuna de La Plata, en Buenos Aires.

El riesgo de ser un *niño sin cuidados parentales*

Uno de los elementos centrales de los discursos sostenidos tanto por el *Proyecto* europeo como por la Relaf es la afirmación de que la actual situación de *deprivación* del cuidado de una familia representa consecuencias negativas para los niños de por vida en diferentes aspectos, y también *futuros incumplimientos de los derechos humanos* para ellos mismos y para sus hijos, así como para las sociedades en las que viven. Estas ideas pueden resumirse en el testimonio de una experta chilena:

“(...) criarse fuera de un contexto familiar nos va a traer consecuencias a todos como país (...) si no colaboramos a que los niños estén con sus familias (...) vamos a generar nuevas vulneraciones de derechos en esos niños que van a venir más adelante. Pues vamos a tener

*adultos que no van a ser integrados ni íntegros en su forma de ser, en su forma de relacionarse y vincularse con su entorno (...)*¹²¹.

En la mayor parte de los casos, este tipo de argumentos son construidos en base a los principios de los derechos humanos, (junto con el recurso del tipo de discurso científico que analizamos en la sección anterior), ya que aquella práctica es repudiada como una *violación de derechos* en base a lo establecido por la CDN sobre la importancia de que los niños crezcan en un *medio familiar* para permitir su *desarrollo integral*, entendido como uno de sus derechos humanos.

Por otro lado, es posible observar otros casos en los que se recurre a la noción de que estos niños representan un futuro *riesgo* o *amenaza* para las sociedades en las que viven, tal como en un estudio comparativo de las experiencias de desarrollo del *acogimiento familiar* en diferentes países, en donde se explica que “(...) *aquellos niños que no están adecuada ni apropiadamente socializados, representan una amenaza al orden social y estabilidad*”¹²²; o que “[Como] *la falta de opciones de vida (...) los hace vulnerables a la conducta criminal (...) es más probable que terminen dependiendo del Estado (...) pudiendo contribuir menos al crecimiento social y el desarrollo*”¹²³. Este tipo de discursos, al invocar razones instrumentales o incluso utilitarias de la inversión en la niñez, parecieran asemejarse a algunos de los argumentos, supuestos y nociones sobre las que se basaban las posiciones de las clases hegemónicas en el proceso de institución de los dispositivos de gestión de la niñez en diferentes Estados nacionales a principios del siglo pasado. Tal como fue explicado en el primer capítulo, para los diferentes profesionales (médicos, criminólogos, pedagogos, educadores, pediatras, sociólogos y profesionales de las disciplinas “psi”) y el poder político, las intervenciones anticipadas y medidas preventivas para los niños de las familias pobres, consideradas “desestructuradas” (Donzelot; 1987: 31) y “anormales” tenía como objetivo la “normalización” de las familias y la transformación de estos niños considerados

¹²¹ RELAF (2010). *Documento de divulgación Latinoamericano. Situación de la niñez sin cuidado parental o en riesgo de perderlo en América Latina*, p. 23. Disponible en: [<http://www.relaf.org/Documento.pdf>]. Fecha de último acceso: 05/04/2014.

¹²² Informe *Apostando al Acogimiento Familiar. Un estudio comparativo internacional*, de la International Foster Care Organization y la International Child Development Initiatives. Amberes, Bélgica: International Foster Care Organisation.

¹²³ Informe informativo y para la incidencia de la organización internacional Save the Children (2009): *Keeping children out of harmful institutions*. Disponible en: [http://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/Keeping_Children_Out_of_Harmful_Institutions_Final_20.11.09_1.pdf]. Fecha de último acceso: 05/04/2014.

peligrosos en individuos útiles para sus naciones. Asimismo, aquel tipo de discursos parece retomar ciertas nociones propias de los dispositivos de gestión de la niñez y la familia en el contexto de las “tecnologías de gobierno” liberales (Rose, 2006)¹²⁴. Tal como ha planteado Rojas Novoa, dichos discursos se caracterizan por un énfasis en las “causas individuales y la necesidad de intervenciones profesionales discontinuas” (Rojas Novoa, 2012: 116), lo cual se materializa en una hegemonía en el tratamiento de los niños *vulnerables* desde perspectivas “‘psicologistas, individualistas y moralizantes’ que resultan implícitamente contradictorias al discurso de los derechos, al reenviar las responsabilidades sobre el *bienestar* de los niños a la ‘esfera privada’ e individual” (Llobet, 2010).

La dimensión emocional de los discursos y el compromiso de los actores

Para finalizar este capítulo analizaremos un aspecto fundamental de todos los discursos erigidos en torno a los *niños sin cuidados parentales*: su dimensión emocional, es decir, la movilización de ciertos sentimientos y emociones que son despertados tanto en los actores del campo como en el público más amplio en torno a este grupo de niños, y que se ven reflejados en investigaciones, materiales de difusión, *campañas de sensibilización* y eventos. Las emociones y sentimientos que procuran producir los discursos, argumentos e imágenes utilizadas por los actores de este campo pueden ser abordadas “en su dimensión productiva, y específicamente en su capacidad en tanto fuerza transformadora y constructora” (Gesteira, 2013: 153-154). Esto nos permite visualizar las maneras en las que estas emociones “se tornan eficaces en su dimensión política” (Gesteira, 2013: 153-154) y logran generar en diferentes actores una actitud de empatía y sensibilidad especial en relación a la temática, lo cual resulta indispensable para su constitución como una “problemática social” digna de atención especial. De hecho, el término *sensibilización*, frecuentemente utilizado para caracterizar al tipo de acciones y campañas analizadas en este apartado, se refiere a la acción de generar actitudes y sentimientos de empatía y sensibilidad en el público al que se dirigen, lo cual, tal como veremos en esta sección, permite la movilización de ciertos valores morales, como el ser

¹²⁴ Tal como lo explica Nikolas Rose, las “tecnologías de gobierno” liberales (Rose, 2006) se caracterizan por recaer sobre el “gobierno de sí” de cada uno de los individuos en cierto territorio, recurriendo a “disciplinas que tienen como objetivo producir y ‘moldear’ las individualidades que no necesitan ser gobernados por otros, sino que pueden gobernarse y cuidarse a ellos mismos” (2006, 149).

solidario. Si bien el ejercicio de extrañamiento en relación a las emociones y sentimientos que la temática de los niños que viven en instituciones (y de los niños que sufren *graves violaciones de derechos* en general) provoca en nosotros puede resultar difícil, para analizarlas se hace necesario comprenderlas, tal como lo explica Soledad Gesteira recurriendo a los aportes de Lutz y Abu-Lughod, como "'invenciones históricas' y 'estrategias retóricas' que los sujetos utilizan para expresarse, para hacer reivindicaciones y para promover o provocar ciertos tipos de comportamiento" (Gesteira, 2013: 144). Por lo tanto, en primer lugar, analizaremos esta "dimensión productiva" de los sentimientos y emociones como un aspecto central de los discursos y narrativas que, apelando a la emotividad y conjugándose con una noción de solidaridad vista como una obligación, buscan el compromiso de diversos actores con la causa. Luego, veremos las maneras en las que el compromiso de los actores del campo es expresado a través de las manifestaciones de su implicación emotiva con los niños a los que se dirigen sus acciones.

Teniendo esto en cuenta podemos ver cómo las *campañas* analizadas en este capítulo recurren a la movilización de sentimientos y emociones en torno a los niños *institucionalizados*, lo cual les confiere eficacia para lograr la *sensibilización* y el compromiso de diferentes actores. Como mencionamos anteriormente, el *Proyecto DAHPNE* dio origen a diversos procesos de *des-internación* en diferentes países de Europa del Este, llevados a cabo por los gobiernos con el apoyo de ONGs (muchas de ellas pertenecientes al campo) y UNICEF. Estas modificaciones en las políticas y programas de *cuidado alternativo* incluyeron campañas de *sensibilización* para lograr el apoyo de la opinión pública, los Estados y el sector privado al *cuidado familiar* (tanto simbólica como económicamente), entre las que se encuentra la campaña realizada por UNICEF Croacia y el gobierno de este país, llamada *Todo niño necesita una familia*. A través de esta se intentó convocar la solidaridad de los diferentes actores publicando, en eventos, en medios gráficos y en comunicaciones por correo, propagandas como las que pueden verse a continuación¹²⁵.

¹²⁵ Campañas similares fueron realizadas por Unicef con sus socios (gobiernos y empresas) en varios países de Europa del Este y Asia Central. Fuentes: Página de UNICEF Croacia, [<http://www.unicef.hr/show.jsp?page=159357>] y Página de la Oficina Regional de UNICEF para Europa del Este y Asia Central [<http://www.unicef.org/ceecis/>]. Las dos primeras fotos son de Unicef Croacia, y la última de Unicef Grecia



Concretamente, los objetivos de la campaña abarcan varios aspectos de la temática, y apuntan a diferentes sectores, bajo el lema “*Mentes abiertas, corazones abiertos y billeteras abiertas*”. Por un lado, concientizar al sector privado y la sociedad más amplia de los efectos de la *institucionalización*, particularmente del hecho de que hacer donaciones a un orfanato es un hecho negativo para los niños, contrario a lo que se piensa en general (objetivo simbolizado en el lema “*mentes abiertas*”). En segundo lugar, influenciar a la opinión pública para crear apoyo público a la medida del cuidado en *familias sustitutas* y convocar a familias que se postulen como *familias de acogimiento* (“*corazones abiertos*”). Por último, movilizar fondos de individuos y empresas para financiar el cambio de las políticas públicas y el desarrollo de programas y proyectos (“*billeteras abiertas*”).

Al analizar el lema utilizado en esta campaña podemos apreciar cómo los mensajes que se ponen en juego en estas actividades intentan crear una intersección entre la esfera económica y la vida íntima, relativa a la familia y el cuidado de los niños, en la que el tema del dinero y del cuidado o el compromiso afectivo sean compatibles. El éxito que tuvo esta campaña para obtener, a partir de esta conjugación de elementos de diferentes clases, apoyo económico y político, así como para reclutar *familias de acogimiento* en las sociedades en las que se desarrolló, se opone a las ideas de sentido común problematizadas por Viviana Zelizer, según las cuales “la actividad económica, en especial el uso del dinero, representa una forma de degradación de las relaciones íntimas, mientras que la intimidad interpersonal torna ineficiente la actividad económica”, y las transacciones económicas e intimidad son conceptualizadas como “esferas separadas y

mundos hostiles" (2009: 25). En tal medida, en este tipo de *campañas* se puede observar que, antes que esferas separadas, el dinero y los afectos se imbrican de múltiples maneras, en las que la vida íntima (atravesada por los afectos y diferentes versiones del cuidado) es una esfera estrechamente interconectada con la económica (Zelizer, 2009; en Dufy y Weber, 2009: 11), y los seres humanos permanentemente “tejen lazos diversos, cruzan permanentemente límites entre espacios diferenciados y tienden puentes entre esferas en apariencia irreconciliables” (Zelizer, 2009: 17).

Por su parte, la campaña del *Llamado a la acción* latinoamericano y caribeño, la cual busca instalar las prácticas de *institucionalización* de niños menores de tres años como una “problemática social” en las agendas de los gobiernos y la sociedad más amplia, fue realizada por UNICEF, Relaf y la CIDH (entre otras entidades) en las redes sociales desde octubre de 2013 bajo el lema “*Habla por mí*”. En ésta, se realiza un *llamado* a la solidaridad del público, convocándolo a sensibilizarse con estos niños a partir de la idea de que, al no ser capaces todavía de expresarse por medio del habla, necesitan de alguien que “les *preste su voz*” y “hable *por ellos*”¹²⁶ para que cambie la situación en la que se encuentran. En este sentido, el mensaje de la campaña recurre al tópico moral de la “representación”, es decir, a la responsabilidad de diferentes actores para la concreción de los derechos de los niños, la cual deriva de la “distinción tácita en el discurso de los derechos entre los portadores de derechos (sin poder-incapaces) y el agente moral (facultado para ejercer los derechos en nombre de ellos)”, que lleva a que los niños dependan de la representación de “un agente externo” para la defensa de sus intereses (Pupavac, 2006: s/n). Asimismo, la representación de la “indefensión” de los niños en tanto “figuras vulnerables” se combina con el “lenguaje de la obligación” (Sailant, 2010: 51), con el objetivo de convocar a los organismos internacionales y regionales, ONGs, gobiernos y empresas a responsabilizarse y colocar esta “problemática” como prioritaria en sus acciones, así como a apelar al compromiso de la sociedad más amplia con la causa.

Por último, podemos ver la manera en la que opera el carácter “maleable” y “expansivo” de las categorías anteriormente descritas, debido a que en este caso la categoría *niños sin cuidados parentales e institucionalizados* se muestra asociada con las de *violencia y abuso sexual*. Éstos son tópicos socialmente condenados (Best, 1990; Hacking, 2001) e

¹²⁶ Como indiqué anteriormente, la información y las imágenes del *Llamado* está disponible en su página web oficial [<http://hablapormi.org/>], y en las páginas de Facebook de UNICEF LAC y RELAF.

intrínsecamente morales (Hacking, 1991: 259), ya que las situaciones y comportamientos asociadas a ellos despiertan una fuerte condena moral por parte de quien las conoce. En este sentido, en base a lo analizado sobre el papel de las disciplinas “psi” y la neurociencia, podría decirse que este mensaje de la *Campaña* busca instalar a la *institucionalización* como “un intolerable” (Bourdelaís y Fassín, 2005 citado en Grinberg, 2010: 76), es decir, como una situación moralmente “inaceptable” que despierta sentimientos de rechazo, entre otras cosas, por “inscribirse sobre el cuerpo” y amenazar la integridad corporal de los niños (Grinberg, 2010: 73).



Fotos de la Campaña “Habla por mi” del Llamado para la des-internación. A la derecha, la imagen tiene la leyenda “En una institución estoy 6 veces más expuesta a la violencia sexual que en las alternativas de protección basadas en el cuidado familiar”. La foto de la izquierda tiene el mensaje: “La violencia en las instituciones es 6 veces más frecuente que en los lugares de acogida”.



Este es un video en el que podemos ver a un bebé “hablando” en nombre de los bebés que se encuentran viviendo en instituciones, bajo el lema: “Él aún no puede hablar, pero si pudiera... ¿qué diría un niño a un grupo de presidentes de países de América Latina y el Caribe?”. En el momento en el que fue capturada la imagen, el bebé está “diciendo”: “¿Sabían que por cada año internado un niño pierde cuatro meses de desarrollo? Eso me pone muy triste.”¹²⁷

¹²⁷ Fuente: Canal Youtube de la Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe. Disponible en: http://www.youtube.com/watch?v=Zys8r9dq_jU. Fecha de último acceso: 5/10/2013.

Como pudimos ver, las construcciones discursivas que conforman ambas campañas contienen una gran carga emocional y apelan fuertemente a la solidaridad y el compromiso de los destinatarios, por medio de la referencia a ciertos sentimientos morales asociados con los bebés y niños pequeños y su cuidado. Por un lado, son discursos teñidos de lo que Pessanha Neves denomina una “narrativa *victimizante*”, que identifica a estos niños como dignos de ayuda inmediata (2010: 82)¹²⁸. Asimismo, tomando los aportes de Didier Fassin podemos pensar que estas campañas son un reflejo de la “economía moral *humanitarista*”¹²⁹ que caracteriza las acciones tanto de los Estados como de las ONGs, las agencias internacionales y los individuos en nuestra época (2011). Esta “economía moral” se caracteriza por realizar el despliegue y la movilización no ya de la solidaridad individual, sino “de las representaciones colectivas en la forma de sentimientos morales” que combinan diferentes emociones (principalmente la compasión) y la razón ante situaciones de injusticia y “precariedad”, con el objetivo de hacer visibles las vidas de aquellos que se encuentran “amenazados y olvidados” (Fassin, 2011).

Por otro lado, para analizar la manera en la que estas acciones de *sensibilización* resultan eficaces en la movilización de los valores morales del compromiso y la solidaridad del público por medio del recurso a sus sentimientos y emociones, resultaron útiles los aportes de Fernando Balbi¹³⁰ sobre los tres dimensiones de los valores morales: el "cognitivo", el "moral" y el "emotivo" (2007: 76; en Pelerman, 2011: 81). El autor plantea que, si tenemos en cuenta estos tres aspectos, referirse a un comportamiento relacionado con valores morales es “hablar de acciones que revelan sistemáticamente la preferencia de determinados cursos de acción en razón de su deseabilidad y obligatoriedad, siendo que esa preferencia es formulada conceptualmente y que la opción

¹²⁸ La autora utiliza este término para referirse a la producción de ciertos tipos de discursos por parte tanto de los “voluntarios filantrópicos”, como de los “necesitados” o “carentes”. En estos discursos, determinados grupos sociales “victimizados” son presentados como más “dignos” de ayuda que otros.

¹²⁹ El autor utiliza el concepto de “economía moral” para denominar a “la producción, diseminación, circulación y uso de emociones y valores, normas y obligaciones en el espacio social: ella caracteriza un momento histórico particular, y, en algunos casos, un grupo específico” (Fassin, 2011).

¹³⁰ El antropólogo Fernando Balbi define como de carácter moral a “cualquier tipo de comportamiento o de relación social que sea postulado, desde el punto de vista de cierto conjunto o categoría de actores, como simultáneamente 'obligatorio' (en tanto sancionado socialmente) y 'deseable'” (2007b, 103). Además, define a los valores morales como “productos históricos de procesos sociales específicos” y de carácter intrínsecamente cognitivo, lo cual implica que “pueden ser entendidos como medios a través de los cuales las personas experimentan la realidad y (por ende) la construyen: internalizados por ellas en el curso de su experiencia social, tales valores se tornan parte de los medios que emplean para entender el mundo circundante y concebir sus propias acciones” (ídem).

en su favor es estimulada a través de una carga emotiva adherida a su formulación conceptual” (ídem).

En segundo lugar, los sentimientos y emociones (así como los valores morales que conllevan) cumplen un rol relevante en relación al surgimiento del compromiso individual y colectivo de los actores del campo, en el sentido en que operan como una fuerza capaz de movilizar, de crear un sentimiento de fuerza (Lutz 1986; en Mafiril, 2013) que funciona como un estímulo y un fundamento para continuar su trabajo. En este caso, puede decirse que los valores morales compartidos por los actores del campo “emergen del reconocimiento, por parte de los actores para quienes son vinculantes, del hecho de que su propia interdependencia en función de un objetivo común cuya realización es concebida como dependiendo inevitablemente de su colaboración” (Balbi, 2000: 109). Por medio de mi labor en el *Equipo de Trabajo* de Relaf y mi participación en eventos internacionales en la temática¹³¹ pude observar que en diversas situaciones este compromiso es expresado por los actores del campo por medio de su implicación emotiva respecto a los niños para los que trabajan. En sus discursos ante otros actores del campo (o, a veces, ante un público más general) muchas veces están presentes los sentimientos y emociones que provoca en ellos el relato de las dificultades que enfrentan los niños que viven en instituciones, así como la evocación de las experiencias personales que estos actores tuvieron al trabajar con estos niños.

Podemos recurrir a los aportes de Mauss para plantear que este intercambio de experiencias y emociones personales durante los contextos relevantes de interacción entre los actores del campo (tales como el *Seminario* de Relaf y otros eventos) constituyen espacios de construcción de “expresiones colectivas, simultáneas, de valor moral y de fuerza obligatoria de los sentimientos del individuo y del grupo (...) son más que simples manifestaciones, son señales, expresiones comprendidas, en resumen, un lenguaje” (1979, 332). Más aún, partiendo de una analogía con el ritual de los aborígenes de la región de Brisbane (Australia) analizado por el autor, podemos ver a estos espacios de interacción como ritos en los que las expresiones de los sentimientos y emociones, y la movilización de ciertos valores morales por parte de diferentes *defensores* de los

¹³¹ En mi rol de *asistente técnica* de la RELAF, participé como asistente y expositora en la conferencia *Quality in Alternative Care Conference*, organizada por Aldeas Infantiles SOS en la Rep. Checa (2011), y como organizadora primero, y como traductora y expositora luego en los Seminarios de Relaf de 2009, 2010 y 2013. Además, a principios de 2013 participé como asistente y traductora en la presentación del *Manual de seguimiento e implementación de las Directrices de Naciones Unidas* junto a varios *expertos* internacionales del campo, en el Palacio de Naciones, Ginebra.

derechos de los niños “tienen como finalidad demostrar [a las diferentes partes que participan] (...) el carácter unísono de sus sentimientos, que los hace aliados” (Mauss, 1979: 333)¹³². Como en el caso de otros ritos y rituales, éstos cuentan con el protagonismo de ciertos “símbolos rituales” que les confieren eficacia en la transmisión de las ideas, sentimientos y valores que desean comunicar, al mismo tiempo que actúan como vectores “para la acción social, una fuerza positiva” (Turner, 1999). Entre ellos se encuentran los testimonios de niños y adolescentes que viven separados de sus familias (algunos transcritos, y otros en la forma de dibujos y audiovisuales) sobre diferentes experiencias en relación a su cuidado¹³³. Es así que, en el último *Seminario* de Relaf, se proyectó un testimonio muy conmovedor grabado por dos profesionales de RELAF durante un *taller* realizado con niños en Chile, en el que una adolescente chilena explica cómo fue arbitrariamente separada de su familia hace siete años y pasó luego por diferentes instituciones en diversas partes de su país, sin haber tenido la oportunidad de volver a ver a sus padres. Durante la proyección, los trabajadores de Relaf manifestaron sus emociones, tales como la tristeza y la angustia que les transmite este testimonio, a través de sus expresiones, y yo le comenté a uno de mis compañeros que, “*a pesar de que había visto ese video muchas veces, siempre me hace sentir mal*”. Entre otras cosas, la adolescente explica: “*a mí, cuando me llevaron al ‘Hogar’ a mi mamá y a mi [nos] dijeron que tenía que estar tres meses en el ‘Hogar’ (...) y después han pasado demasiados años, y yo ya no creo en nada*”. El video finaliza de manera emotiva, cuando uno de los profesionales le pregunta si le habían preguntado si quería volver con su mamá, y ella responde “*me preguntaron hartas veces (...) y yo les decía que sí (...) pero nunca lo cumplieron*”. Asimismo, cuando hablan de la internación de bebés y niños pequeños en instituciones de cuidado, los actores del campo recurren a veces a su propia experiencia con niños pequeños (en su trabajo o en sus vidas personales) para demostrar la importancia de que sean cuidados en familias en vez de en instituciones. Es así que durante el *Seminario* Relaf 2013, en el *taller de trabajo* específico sobre esta temática, un técnico de una ONG

¹³² En *La expresión obligatoria de los sentimientos* (1979), Mauss refiere al trabajo de George Dumas sobre el carácter “obligatorio y moral” de las lágrimas como una forma de saludo en los rituales funerarios australianos. Ampliando este análisis, Mauss plantea el carácter “obligatorio y moral”, y por lo tanto social de otras expresiones de sentimientos que tienen lugar al interior de rituales de diferentes culturas “primitivas” (1979: 333).

¹³³ Estos testimonios fueron recolectados por medio de la realización de *talleres* en los que se realizan charlas y juegos en base a las *versiones amigables para niños* de las *Directrices de Naciones Unidas para las modalidades alternativas de cuidado*, realizados con 500 niños, niñas y adolescentes de siete países diferentes. Sus resultados fueron publicados en el libro *Las voces de las niñas y niños* (2013), producido por RELAF, con la cooperación de UNICEF.

argentina (que cuenta con una institución y un programa de *acogimiento familiar*) se refirió a que “*cualquiera que haya tenido o cuidado a un bebé sabe cuán frágiles son, y los cuidados especiales que necesitan*”.

Puede pensarse que el compromiso de actores del campo con la causa es construido tanto a través de su conocimiento técnico de la problemática, como de sus experiencias concretas trabajando con aquellos niños que se encuentran viviendo en instituciones, lo que crea un “compromiso personal, emotivo y corporal de los sujetos” (Schuch, 2009: 264). Los aportes de Schuch son particularmente enriquecedores para el análisis crítico de este aspecto:

“La formación de saberes (...) se produce tanto a través de la adquisición de conocimiento legal y científico, como de un saber práctico, elaborado por las experiencias vivenciales de cada uno de los agentes e incorporado en su ser más profundo, en su corazón (...) Este saber práctico se produce en la dialéctica entre las situaciones sociales y las disposiciones incorporadas en las personas, estando caracterizado por una lógica que, a pesar de trascender al individuo, requiere convicciones personales para su adquisición y cultivo (...) El dominio de la práctica del trabajo necesita, más que nada de una inscripción colectiva en el cuerpo y alma de los agentes de una ética ocupacional marcada por la sensibilidad emotiva, solidaria y amorosa” (2009: 270).

Según la autora, estos factores contribuyen en la formación de un “*habitus*”¹³⁴ de los profesionales del ámbito de la niñez, el cual es exteriorizado a través de las emociones. A partir de mi experiencia trabajando en Relaf pude ver que, en el caso de esta ONG, la exteriorización de los sentimientos de sus empleados se hace evidente principalmente cuando describen las situaciones por las que pasan los niños que viven en hogares, y que conocieron a través de los *talleres* con ellos, de las visitas a las instituciones, y de las interacciones con sus cuidadores y con autoridades gubernamentales en las actividades de *cooperación técnica*. En particular, recuerdan la emoción causada al escuchar los testimonios de los niños. Tal como lo expresó un colaborador de RELAF que trabajó en actividades de *cooperación técnica* en Haití, “[En el taller con los niños] *cuando la puesta en común, me resultó difícil no llorar, ya que el nivel de expresión que*

¹³⁴ Bourdieu define al “*habitus*” como “un cuerpo socializado, un cuerpo estructurado, (...) que se ha incorporado a las estructuras inmanentes de un mundo o de un sector particular de ese mundo, de un campo, y que estructura la percepción de este mundo y también la acción en este mundo” (1997; 146).

alcanzaron los chicos fue impresionante”¹³⁵. Pocos meses después, yo misma me emocioné al narrar a mis compañeros de RELAF (durante una reunión en la oficina en Buenos Aires) mi propia experiencia investigando en Guyana Británica. A partir de las contribuciones de la socióloga de las emociones Arlie Hochschild, podemos decir que este tipo de labor requiere el despliegue de modos de *gestión emocional*¹³⁶ muy particulares. Éstos admiten y hasta requieren de la exteriorización de los sentimientos y emociones de los actores de manera más abierta que en otros ámbitos laborales, en los que tienen que ser reprimidos y controlados y "hay mucho menor margen para la navegación individual por las aguas emocionales" (Hochschild, 1983: 118-119; en Bericat, 2000: 163). En particular, tal como vimos al analizar las dos *campañas* y los eventos, la expresión de las emociones por parte de ellos en relación a los niños con los que trabajan, y la movilización de los sentimientos de sus interlocutores se presentan necesarias a los fines de lograr la *sensibilización* y el apoyo de otros actores. Siguiendo a Schuch, puede decirse que la instalación del discurso de los derechos como hegemónico en el ámbito de la defensa de la niñez en las últimas décadas se produjo no sólo a partir de cambios en relación a “los discursos, reglas y procedimientos jurídicos”, sino que también implicó una transformación en “las sensibilidades y los afectos, informada por formas de pensamiento o maneras de imaginar la realidad que le dan su significado a la multiplicidad de prácticas, saberes y dispositivos utilizados para la propia constitución de esos derechos” (2009, 253).

Conclusiones

En este capítulo llevamos a cabo una descripción y análisis de las principales categorías y los más influyentes discursos que circulan en el campo, con el objetivo de ahondar en la comprensión del proceso de instalación de la temática del cuidado y la protección de los *niños sin cuidados parentales* en la agenda pública internacional como una categoría que es objeto de conocimiento y área de intervención de diferentes actores *expertos*. Asimismo, fueron analizadas las situaciones e interacciones concretas en las que los

¹³⁵ Comunicación por vía electrónica con un psicólogo y *experto* en la temática uruguayo. 28 de junio de 2012.

¹³⁶ El término de “gestión emocional” en la teoría de Hochschild se refiere a "las acciones por las que intentamos modificar el grado o la cualidad de una emoción o sentimiento" en diferentes situaciones, incluyendo tanto la represión de sentimientos indeseables como la evocación o estimulación de sentimientos deseables (Hochschild, 1979: 561; en Bericat, 2000: 161).

actores ponen en juego estas categorías y narrativas, tales como los eventos especializados y las *campañas* a favor de la *desinstitucionalización de niños y niñas menores de tres años*. Nuestro análisis partió de la idea de que los discursos y categorías hegemónicas del campo son el resultado de “sucesos históricos, fuerzas sociales e ideologías” (Hacking, 2001:19; en Becerra, 2001: 7) y que son “construidas” y “moldeadas” por diferentes actores dentro de una matriz de elementos de muy diferentes tipos (Hacking, 2001: 208-211) tales como las investigaciones de la academia científica, la emocionalidad y los valores morales movilizados en torno a la niñez. Por lo tanto, las reflexiones realizadas en este capítulo tuvieron como objetivo la desnaturalización y análisis crítico de las categorías y discursos que circulan en el campo, por medio del conocimiento de las “condiciones sociales de producción” de los enunciados (Bourdieu y Eagleton; 2000) que los componen y les otorgan su eficacia, y del análisis de las formas en las que son utilizadas. Por medio de este análisis se pone en evidencia el “poder creador” (Bourdieu; 1993: 10) de la retórica construida por estas organizaciones, cuyo uso “está orientado a la obtención de realizaciones: los discursos no sólo describen acciones o proporcionan explicaciones que sirven para aumentar la comprensión de los mundos sociales, sino que son parte de su arquitectura” (Picas Contreras; 2006: 17).

Palabras finales

La intención de este trabajo ha sido abordar el proceso de instalación en la agenda pública de la temática del *cuidado y la protección* de los *niños sin cuidados parentales* como una “problemática social”, así como un área específica de conocimiento especializado y de injerencia de agencias, de organismos y de ONGs regionales e internacionales. Para ello, por un lado, la indagación realizada en esta tesis focalizó en las acciones, acuerdos, disputas y discursos hegemónicos de lo que fue denominado como el “campo de poder” de las entidades dedicadas al *cuidado y la protección de los niños sin cuidados parentales*, es decir, las ONGs, agencias de la ONU y expertos internacionales más influyentes en la temática, en particular la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF) y el Grupo de ONGs para la CDN.

Tal como expliqué en la introducción, tanto mi implicación en los ámbitos en los que realicé la investigación (dada por mi trabajo en RELAF en los últimos cinco años), como mi cercanía con sus actores significaron desde el principio tanto una ventaja como un desafío epistemológico que requirió del despliegue de diferentes estrategias para ser sobrellevado. Por un lado, durante el trabajo de campo me relacioné con informantes con los que tenía, en mayor o menor medida, relaciones de familiaridad o cercanía laboral, lo cual me permitió acceder a informaciones y situaciones que de otra manera difícilmente hubiera podido conocer y presenciar. Asimismo, durante mis años de trabajo en Relaf había conocido la mayor parte de las nociones, supuestos y códigos del grupo en el que intentaba investigar, y adquirido el manejo del vocabulario propio de sus comunicaciones, por lo que no debí enfrentarme a las dificultades de acceso al campo típicos de los casos en los que el investigador trata de integrarse por primera vez a un medio desconocido. Por otro lado, el abordaje del tipo de preguntas y temas de esta tesis implicó un esfuerzo de des-naturalización de diversas categorías y nociones que son parte del sentido común del ámbito de la defensa de los derechos de los niños, y que comparto en tanto formo parte de éste.

Tal como señalamos, la investigación antropológica concibe la producción de conocimiento “reflexivamente” (Guber, 2004: 43), lo que significa que la subjetividad del investigador no queda por fuera del trabajo etnográfico. Al contrario, el etnógrafo debe explicitar sus relaciones con el mundo social estudiado y sus nociones de sentido común sobre éste, ya que éstas tienen un papel determinante en relación a su actitud

hacia los sujetos estudiados y a la elaboración de sus descripciones y análisis. En particular, resalta el hecho de que, cuanto mayor es nuestra implicación en el “mundo social” que se intenta conocer, “más supeditaremos nuestros propios supuestos significativos a la lógica de ese mundo, que conforma la lente a través del cual lo vemos” (Emerson et al, 1995; en Regueiro, 2013). Esto significó una dificultad en mi proceso de investigación, por lo que desde un principio intenté en palabras de Da Matta, sacarme la “capa” de *activista* de los derechos del niño para “poder (como etnólogo) extrañar alguna regla familiar y así descubrir lo exótico en lo que está petrificado dentro de nosotros por la reificación y por los mecanismos de la legitimación” (1998: 174). Esto implicó tratar de “transformar lo familiar en exótico” (1998: 174) para lograr analizar, por primera vez desde una óptica crítica, discursos y categorías que, si bien conocía y había utilizado en los últimos años en mi trabajo, nunca había puesto en cuestión. Este giro en mi manera de considerar y analizar la realidad estudiada fue posible gracias al carácter flexible de la investigación etnográfica. Y ello porque a lo largo del proceso de investigación, la reflexividad del investigador no es estática ni inflexible, sino que “se re-significa y encuentra un nuevo lugar” al ser contrastada con la de los sujetos estudiados, por lo que aquel “aprende a tener en cuenta otros marcos de referencia y, paralelamente, a establecer otras diferencias entre los demás y él mismo” (Guber, 2004: 50). Por último, esta actitud de “exotización”, sumada a la revisión bibliográfica y de fuentes secundarias, me permitió realizar un esfuerzo de reflexión para comprender los orígenes, los significados y las funciones que cumplían estas categorías y discursos en los ámbitos de interacción en los que me encontraba investigando. En particular, este esfuerzo de desnaturalización me permitió comprender cómo y a través de qué procesos esas categorías llegaron a ser un aspecto central en las relaciones del campo. En otras palabras me permitió recuperar la historicidad, las relaciones de fuerza y los conflictivos procesos a través de los cuales diferentes tipos de actores forjaron determinadas categorías que actualmente son hegemónicas en las acciones de las entidades y actores del campo en cuestión. Sumado a estas reflexiones realizadas en los diferentes capítulos, resulta útil para el análisis de las relaciones entre estos grupos de actores que conforman el campo y las categorías que forjan y utilizan en sus acciones el concepto de “comunidad transnacional imaginada virtual”, desarrollada por Gustavo Lins Ribeiro (2002, 1). Esto se debe a que se trata de una comunidad transnacional, y por lo tanto “des-territorializada”, en la que los actores desarrollan un “activismo político a distancia”, para lo cual crean y

hacen uso de un lenguaje en común, compuesto por categorías y terminologías específicas (en este campo, palabras tales como *decisores*, *expertos*, *versiones amigables*, etc.). En este sentido, la continuidad de la “comunidad imaginada” compuesta por los actores del campo estudiado (así como la de cualquier otra) depende de “tecnologías de identificación y pertenencia” que se tornan “referencias virtuales o reales”, fuertemente cargadas de contenidos simbólicos y clasificatorios, y “unificadoras de los individuos en colectividades” (Lins Ribeiro, 2002: 6). Así como en el caso de otras “comunidades imaginadas” transnacionales, el lenguaje y categorías que sirven para generar cohesión y consenso al interior del campo son postuladas como universales, y por lo tanto plausibles de ser utilizadas en cualquier realidad. En otras palabras, al interior de la “comunidad” tiene lugar un proceso de abstracción de las connotaciones locales que puedan tener determinados términos, para crear una especie de jerga que se pretende universal. No casualmente, este lenguaje y las categorías que lo componen son comunicados a través del ciber-espacio, el cual puede ser caracterizado como “una especie de universo transnacional, hiper-postmoderno donde tiempo, espacio, geografía, fronteras, identidades y culturas simulan no existir o ser irrelevantes” (Lins Ribeiro, 2002: 2). Como explicamos en la introducción, más allá de que estas “comunidades” sean multiétnicas, multiculturales, las relaciones a su interior no se producen de manera equitativa e igualitaria, sino según un modelo en el que predomina la hegemonía de los actores y entidades pertenecientes a países centrales (los cuales son en general los poseedores de un mayor capital tanto simbólico como económico). Así, “se encuentran bajo el mismo paraguas simbólico y lingüístico a través del uso del inglés (...) y presentan una cierta homogeneidad de clase y raza” (Lins Ribeiro, 2002: 20).

Por último, vale la pena señalar que el proceso de investigación para esta tesis tuvo un profundo impacto a nivel personal, principalmente en relación a mi capacidad de reflexión sobre mi labor y sobre las prácticas, principios y valores subyacentes de los ámbitos en los que trabajo. Durante el trabajo de campo, el investigador pone a prueba no sólo sus conceptos teóricos, sino fundamentalmente sus patrones de pensamiento y de acción más íntimos (Guber, 2004: 52). En este sentido, tal como lo explica Sally Engle Merry, los antropólogos siempre “traducen” o “median” entre diferentes ámbitos, ya sea que se desempeñen como etnógrafos o como *defensores* de los derechos humanos en la gestión de programas y proyectos (2009: 42). En particular, explica que, en la medida en que éstos se detienen a analizar su práctica y prestan mayor atención a las desigualdades

de poder que son parte del proceso de “traducción” o “localización” de las nociones transnacionales de los derechos humanos en términos simbólicos locales, pueden ser más flexibles sobre su propia práctica. En mi caso, el trabajo de investigación desarrollado para la elaboración de esta tesis me permitió lograr un conocimiento más acabado del ámbito en el que trabajo, así como una perspectiva más abarcadora y crítica de las relaciones, supuestos y saberes que se gestan en él.

Desde la introducción, fue postulado que indagar la categoría de *niños sin cuidados parentales* (así como otras similares erigidas en torno a la niñez), implica reconocer que se trata de una categoría, concepto o idea que se encuentra “socialmente construida”. Ello significa que se trata del resultado contingente de una combinación de la historia, y de hechos y fuerzas sociales, que podría haber sido diferente (Hacking, 1999: 7-10). Así, en este trabajo analizamos esta categoría y otras que aparecen relacionadas a ella (tales como la categoría más abarcadora del *cuidado y la protección de los niños*, la de los *cuidados alternativos* y la *institucionalización*) como el resultado de la combinación de diferentes elementos dentro de una “matriz” o contexto social específico (Hacking, 1999: 10). En este caso, pudimos ver a través de los capítulos que la “matriz” en la que las categorías en cuestión se formaron está compuesta por una complejidad de instituciones (organismos internacionales, organismos gubernamentales, ONGs), legislaciones nacionales e internacionales, *defensores* del bienestar de la niñez y *expertos*, descubrimientos científicos en materia de psiquiatría y neurología aplicados a la infancia, procedimientos legales, instituciones de cuidado, y, entre otras cosas, la legitimación de una concepción de “niñez” por sobre otras. En definitiva, en palabras de Pierre Bourdieu, en este trabajo se buscó reconstruir:

“(…) la historia social del surgimiento de estos problemas sociales, que fueron socialmente producidos mediante un trabajo colectivo de construcción de la realidad social que hizo que lo que antes era un problema privado y particular se convirtiera en uno social y público, o en uno oficial, objeto de tomas de posición oficiales, hasta de leyes y decretos” (1995).

En miras a lograr este objetivo, se hizo necesario indagar a lo largo de esta investigación en diferentes aspectos que contribuyeron a la construcción de la “matriz” que posibilitó

la constitución de la temática de los *niños sin cuidados parentales* como un área de intervención de distintos actores, así como un campo de saber específico en el que convergen diferentes disciplinas e instituciones. De esta manera, en el primer capítulo el primer objetivo fue el de abordar el proceso por el cual ciertas nociones y concepciones en relación a la niñez y sus familias fueron erigidas y determinadas formas de intervención sobre ellas fueron legitimadas durante el último siglo. A esto se sumó el análisis de las circunstancias y los actores por medio de los cuales llegaron a constituirse en hegemónicas a nivel global en las últimas décadas. A estos fines, se reconstruyó el proceso histórico de surgimiento e institucionalización de los movimientos globales en favor del bienestar de la infancia desde sus comienzos a principios del siglo XX, teniendo en cuenta sus acuerdos, así como las visiones encontradas en diferentes momentos. A partir de esta descripción, nos encontramos desde el principio con un campo conformado por una red de relaciones compuesta por una multiplicidad de entidades no gubernamentales nacionales e internacionales y estados nacionales. Además, a partir de la revisión bibliográfica se identificó que, dentro de esta red, se fue imponiendo un enfoque hegemónico para la planificación y desarrollo de las acciones globales a favor de la niñez, basado en intervenciones individualizadas de prevención y tratamiento desde un énfasis en el cuidado y la protección de los niños, y apoyado en una definición “universal” (Vianna, 2002: 65) y naturalizada de la infancia. A partir de ésta, los diversos contextos y condiciones de vida de los niños de diferentes culturas y clases sociales quedaron invisibilizados (Colángelo, 2003; Varela, 1986). Luego, en el segundo capítulo se realizó una descripción y análisis de las características que toman las relaciones entre las ONGs, agencias de la ONU y *expertos* pertenecientes al “campo de poder” de las entidades dedicadas a la temática del *cuidado y la protección de los niños sin cuidado parental*. En particular, fueron analizadas las acciones en común desplegadas por estos actores para instalar dicha temática en la agenda pública como una “problemática social”, así como sus acuerdos y disputas en torno a la monopolización de influencia y recursos. Para realizar el análisis de estas relaciones de poder al interior del “campo”, resultaron fructíferos los aportes de Pierre Bourdieu, que permitieron dar cuenta de la desigual distribución de diferentes tipos de “capitales” simbólicos y materiales y su monopolización por ciertos actores; así como los aportes de la “Teoría del Don” desarrollada por Mauss, para abordar los intercambios que se realizan en el campo, es decir, la desigual circulación de personas, programas, conocimiento y otros

recursos de carácter no monetario, así como la de recursos económicos a través de las redes transnacionales del “campo”.

Finalmente, fueron descritos las principales categorías y los discursos más influyentes que circulan en el “campo”, así como las formas en que los actores ponen en juego estos discursos en las situaciones concretas de interacción entre ellos y con actores de otros ámbitos, tales como los eventos especializados y las campañas de *sensibilización*. En particular, vimos cómo estos discursos funcionan como una fuente tanto de legitimidad de las tareas de los actores, como de compromiso por parte de ellos y de actores de otros ámbitos hacia la “problemática”. A partir de este análisis, fue identificado que estas categorías y discursos son erigidos en base a la combinación de diferentes elementos, tales como los conocimientos científicos en materia de psicología y neurología infantil, y la emocionalidad y valores morales movilizados en torno a la niñez. Entre otras cosas, vimos la manera en la que se recurre a los conocimientos producidos por las disciplinas “psi” y la neurociencia para fundamentar las acciones a favor de la *institucionalización* de niños pequeños. En particular, el hecho de que se confiera a estos tipos de saberes el carácter de “verdaderos”, “irrefutables” y de aplicación universal (y, por lo tanto, válidos para las diferentes realidades existentes en las distintas regiones y culturas del globo), contribuye a la extensión de la concepción “universal” de la infancia y la crianza de los niños. Estas reflexiones sobre la constitución de ciertas categorías, nociones y tópicos centrales del campo como dignas de intervención partieron del análisis de varias campañas de *sensibilización* llevadas a cabo por ONGs y agencias de la ONU en torno a la temática de la *institucionalización* de niños pequeños. En particular, nos detuvimos a analizar el *Proyecto DAPHNE* de la Comisión Europea (desarrollado en Europa Central y del Este desde el año 2000) y la *Iniciativa Regional para la erradicación de la internación de niños y niñas menores de tres años* (puesta en marcha en América Latina y el Caribe en 2012).

En definitiva, a lo largo de este trabajo nos centramos en analizar cómo la temática del *cuidado y la protección de los niños sin cuidados parentales* fue constituida como un área de intervención de distintos actores, que colaboran en la formación de un campo de saber específico en el que convergen diferentes disciplinas. De esta manera, el primer objetivo de esta investigación fue aportar conocimiento a los análisis sobre los procesos de construcción de ciertas categorías sociales que, a partir del trabajo de diversas instituciones y actores, devienen una “problemática social”, es decir, una temática que

genera interés y preocupación pública, y un área específica de conocimiento e intervención. Así, tal como fue señalado en la introducción, se espera que las descripciones y análisis realizados en este trabajo contribuyan a la producción de conocimiento sobre los procesos a través de los cuales las nociones, conceptualizaciones y maneras de actuar sobre la realidad propias del enfoque de los derechos del niño son implementadas, a través del funcionamiento de redes globales, en los contextos locales. Es decir, se busca que esta tesis sirva como un insumo para comprender de manera más acabada los mecanismos por los cuales aquellos principios internacionales son apropiados, aprehendidos, implementados o resistidos en los diferentes contextos locales en los que se llevan a cabo acciones en *defensa* de la niñez.

Bibliografía, fuentes y entrevistas

Bibliografía científica

AAPPS (2011). Entrevista a Paula Fass, Disponible en: [<http://www.aapss.org/news/2011/02/25/paula-fass-how-history-has-shaped-children-s-rights>]. Acceso: 1/7/2013.

Abramovich, V. (2006). *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo*. Revista de la CEPAL nro. 88.

Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Anthropology Today, Vol. 1, No. 1. (febrero de 1985). Anthropology today London: Royal Anthropological Institute.

Ariés, P. (1990). *El niño y la vida familiar en el antiguo Régimen*. Madrid: Taurus. Cap. 2.

Aversa, M. M. Colocaciones y destinos laborales en niños y jóvenes asilados en la ciudad de Buenos Aires (1890-1900). En: Lionetti, L. y Míguez, D. (comp.), *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890-1960)*. Buenos Aires: Prohistoria. Pp. 117-132.

Balbi, F. A. (2000). Interdependencia, Memoria Institucional y Valores Morales: Fundamentos Sociales de la Moralidad en una Cooperativa de Pescadores Entrerrianos. *Avá. Revista de Antropología*. 2, Programa de Posgrado en Antropología Social, UNaM.

Balbi, F.A. (2007a). *De leales, desleales y traidores. Valor moral y concepción de política en el peronismo*. Buenos Aires: Antropofagia.

Balbi, F. A. (2007b). Entre el futuro del recurso y el futuro de los hijos. Usos y términos y expresiones ambientalistas entre los pescadores del río Paraná. *Cuadernos de Antropología Social* N° 26, pp. 87-105. FFyL, UBA.

Baratta, A. (1998). *Infancia y Democracia*. En: García M. E. y Beloff, M.. *Ley, Niñez y Democracia*. Buenos Aires: Tamis.

Barna, A. (2011). *¿Tensiones en un mundo nuevo? Globalización, política y derechos del niño. Una mirada etnográfica*. IX Reunión de Antropología del Mercosur. Curitiba 2011GT17- Antropología e Políticas Globais: Perspectivas Transnacionais sobre a Desigualdade.

Barna, A. (2012). Convención Internacional de los Derechos del Niño. Hacia un abordaje desacralizado. *Kairos, Revista de Temas Sociales*. ISSN 1514-9331. Proyecto Culturas Juveniles Publicación de la Universidad Nacional de San Luis Año 16. N° 29.

Barrancos, D. (1990). *Anarquismo, educación y costumbres en la Argentina*. Buenos Aires: contrapunto.

Barth, F. (1976) *Los grupos étnicos y sus fronteras. La organización social de las diferencias culturales*. México D.F.: Fondo de Cultura económica. Pp. 9 a 47.

Bauman, S. (1999). *L'action humanitaire*. Paris: Flammarion.

Bauman, S. (2005). *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. Buenos Aires: Paidós. Capítulo 2: ¿Son ellos demasiados? O los residuos del progreso económico. Pp. 51-85.

Becerra, G. (2011). Las propuestas de Ian Hacking y Judith Butler sobre lo socialmente construido. El caso de la "juventud" en la mirada sociológica. *Nómadas, Revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. nro. 32, abril 2011.

Beloff, M.A. (1992). No hay menores de la calle. *No hay Derecho* N° 6.

Beloff, M.A. (1996). *El sistema de justicia penal y la doctrina de protección integral de Derechos del Niño*. Revista Justicia Penal y Sociedad, Guatemala.

Beloff, M. A. (2005). Reforma legal y derechos económicos y sociales de los niños: las paradojas de la ciudadanía. Presentación en el *VI Séminaire Perspectives régionales: intégration économique et une protection sans discrimination des droits sociaux et économiques dans les Amériques*.

Bericat, E. (2000). La sociología de la emoción y la emoción en la sociología. *Revista Papers*. Núm. 62, pp.145-176.

Best, Joel. *Threatened children: rhetoric and concern about child-victims*. Chicago, Chicago University Press, 1990.

Bestard, J. y Marre, D. (eds.) (2004). *La adopción y el acogimiento. Presente y perspectivas*. Colección Estudis d'Antropologia social i cultural, Universitat de Barcelona.

Bittencourt Ribeiro, F. (2012). Acolhimento de familias e modos de apoio a (pluri) parentalidade. *Scripta Nova*, U. de Barcelona. Vol. XVI, núm. 395 (4).

Boltanski, L. (2004). *Distant suffering. Morality, media and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bornstein, E (2005). *The Spirit of Development: Protestant NGOs, Morality, and Economics in Zimbabwe*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.

Bornstein, E y Redfield, P. (2011). *Forces of compassion: Humanitarianism between Ethics and Politics*. School for Advanced Research Press. Advanced Seminar Series, Santa Fe.

Bornstein, E. y Redfield, P. (eds.) (2011). *Forces of Compassion: Humanitarianism Between Ethics and Politics*. Santa Fe, NM: School of Advanced Research Press. Introducción.

Bourdieu, P. (1993). Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, nro. 96-97, marzo de 1993, pp. 49-62.

Bourdieu, P. (2004). *Cosas dichas*. Buenos Aires: Gedisa.

Bourdieu, P. y Eagleton, T. (2000). *Doxa y vida cotidiana*. Akal, Madrid.

Bourdieu, P., Chamboredon, J.C., Passeron, J.C. (2002). *El oficio de sociólogo*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Bustelo Graffigna, E. (2005). *Infancia en Indefensión*. Revista Salud Colectiva. Buenos Aires. Vol. I N° 3.

Cadoret, A. (1995). Parentéplurielle. *Antropologie du placement familial*. Paris: L'Harmattan.

Cantwell, N. (1992). The origins, development and significance of the United Nations Convention on the Rights of the Child. En: Dietrick, S., Doek, J. E., Cantwell, N. (edits.) *The United Nations Convention on the Rights of the Child: A Guide to the "travaux préparatoires"*. Holanda: M. Nijhoff Publishers.

Cantwell, N. (S/A). *Comentarios a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño*. Instituto Inter-Americano del Niño, OEA.

Carli, S. (2002). *Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955*, Buenos Aires: Miño y Dávila.

Ciafardo, E. (1992). *Los niños en la ciudad de Buenos Aires (1890-1910)*, CEAL, Buenos Aires, 1992.

Ciordia, C. (2012). "Usos y costumbres" acerca de la institucionalización de niños, niñas y adolescentes en el área metropolitana de Buenos Aires. VII Jornadas de Sociología, Universidad Nacional de General Sarmiento. 24 y 25 de abril de 2012.

Ciordia, C. y Villalta, C. (2009). En búsqueda de la preservación del orden familiar. Medidas judiciales y administrativas vinculadas a la "protección" de la niñez. En Kant de Lima, R., Tiscornia S. y Eilbaum, L. (Orgs.), *Burocracias penales, procesos institucionales de administración de conflictos y formas de construcción de ciudadanía. Experiencia compartida entre Brasil y Argentina* (pp. 161-191). Buenos Aires: Antropofagia.

Colángelo, A. (2003). *La mirada antropológica sobre la infancia. Reflexiones y perspectivas de abordaje*. Mesa: Infancias y juventudes. Pedagogía y formación. Seminario Internacional La formación docente entre el siglo XIX.

Colángelo, M. A. (2011). El saber médico y la definición de una 'naturaleza infantil' entre fine del siglo XIX y comienzos del siglo XX en Argentina. En: Cosse, I., Llobet, V.; Villalta, C. & Zapiola, M.C. (eds.). *Infancias: Políticas y saberes en Argentina y Brasil. Siglos XIX y XX*. Buenos Aires: Teseo. Pp. 101-122.

Comaroff, J. y Comaroff, J. (1999). Occult Economies and the Violence of Abstraction: Notes from the South African Postcolony. *American Ethnologist* 26(2): 279–303.

Cosse, I. (2005). Filiación ilegítima y familia en la Argentina de la primera mitad del siglo XX. Una aproximación desde la producción y la interpretación estadística. *Estudios Sociales*. N° 29, segundo semestre de 2005.

Cosse, I. (2005b). La infancia en los años treinta. *Todo es historia*. Vol. 37, N°457, 2005.

Cosse; V. Llobet; C. Villalta & M.C. Zapiola (eds.) (2011). *Infancias: Políticas y saberes en Argentina y Brasil. Siglos XIX y XX*. Buenos Aires: Teseo.

Costa M. y Gagliano, S. (2000). “Las infancias de la minoridad. Una mirada histórica desde las Políticas públicas”. En Duschatzky, Silvia (compiladora), “*Tutelares y asistidos, Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*”. Paidós, Buenos Aires.

Daroqui, A. y Guemureman, S. (1999). Los menores de hoy, de ayer y de siempre. *Delito y sociedad*. 13, 103-155. Buenos Aires: La Colmena.

Daroqui, A. y Guemureman, S. (2002). *La niñez ajusticiada* Buenos Aires: Ediciones del Puerto.

Dávila Balsera, P. y Naya Garmendia, L.M. (2006). La evolución de los derechos de la infancia. Unavisióinternacional. *Encounters on Education*. Vol. 7 fall 2006, pp. 71-93.

Dávila Balsera, P. y Naya Garmendia, L.M. (2008). El discurso proteccionista sobre los derechos de la infancia en los tratados internacionales. *Revista Educación*. 10, 2008, Universidad del País Vasco.

Davin, A. (1996). *Growing up poor. Home, school and street in London 1870-1914*. Londres: Rivers Oram Press.

De Mause, Lloyd (1994). *Historia de la Infancia*. Madrid: Alianza Universidad. Cap. 1.

Detrick (1997). *A children's rights bibliography based on the Convention on the Rights of the Child*. UNICEF. Florencia: Innocenti Research Center.

Domenech, E.E. y Guido, M.L. (2003). El paradigma del patronato. De la salvación a la victimización del niño. La Plata: Ed. Universidad de la Plata.

Donzelot, J. (1987). *El complejo tutelar*. En: La policía de las familias. Madrid: Anagrama.

- Dubaniewicz, A. M. (1997). *Abandono de Menores. Historia y problemática de las instituciones de protección*. Edición de la autora. Distribuido por Editorial Universidad.
- Elias, N. (1988). *La civilización de los padres y otros ensayos*. Bogotá: Norma.
- Escobar, A. (1996). *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Ed. Norma. Capítulo 1.
- Escobar, A. (2005). El "postdesarrollo" como concepto y práctica social. En: Mato, D. (coord.). *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela. Pp. 17-31.
- Escobar, A. (1999). Antropología y desarrollo. *Maguaré*, n° 14.
- Evans-Pritchard, E. (1977). El sistema político. En: *Los Nuer*. Barcelona: Anagrama.
- Feito, M. C. (2005). Antropología y desarrollo rural. Contribuciones del abordaje etnográfico a los procesos de producción e implementación de políticas. *Revista de Antropología [en línea] 2005*. [Fecha de consulta: 16 de diciembre de 2013].
- Ferguson, J. (2006). The anti-politics machine. En: Sharma, A. y Gupta, A. (Eds.). *The Anthropology of the State: a Reader*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Ferguson, J. y Gupta, A. (2002). Spatializing States. Toward an ethnography of neoliberal governmentality. *American Ethnologist*, 24 (4).
- Ferreira, J. y Schuch, P. (orgs.) (2010) *Direitos e ajuda humanitária: perspectivas sobre família, gênero e saúde*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Fisher, W. (1997). Doing good? The politics and Antipolitics of NGO Practices. *Annual Review of Anthropology*. Vol. 26: 439-464.
- Fonseca, C. (2002). *The Politics of Adoption: Child Rights in the Brazilian Setting*. *Law and Policy*. 24(3) 199–227.
- Fonseca (2004). Os direitos da criança. Dialogando com o ECA. En: Fonseca, C., Terto, V. y Caleb Farias, A. (orgs.). *Antropologia, diversidade e Direitos Humanos. Dialogos interdisciplinares*. Porto Alegre: UFRGS Editora.
- Fonseca, C. (2004b). A certeza que pariu a dúvida: paternidade e DNA. *Revista Estudos Feministas*. Florianópolis. 12 (2), mayo/agosto.
- Fonseca, C. (2009). Transnational negotiation of the mechanisms of governance. *Vibrant v.6 n. 1*. Pp. 8-36.
- Fonseca, C. (2011). Tecnologías globales de la moralidad materna: políticas de educación para la primera infancia en Brasil contemporáneo. En: Cosse, I., Llobet, V., Villalta C. y

Zapiola, C. (comps.) (en prensa). *Infancias: políticas y saberes en Argentina y América Latina (siglos XIX-XX)*. Buenos Aires: Tesseo.

Fonseca, C. y Cardarello A. (2004). Derechos de los más y los menos humanos. En Tiscornia, S. y Pita, M. (comps.). *Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil. Estudios de antropología jurídica*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

Fonseca C. y Schuch P. (2009). Políticas de protección a infancia. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Freidenraij, C. (2012). El nacimiento del castigo infantil en la Argentina moderna. Fundamentos jurídicos, propuestas intelectuales y prácticas punitivas sobre el delito de menores de edad a fines del siglo XIX. *Segundo Encuentro de la Escuela Internacional de Investigación de Historia del Derecho*. Curitiba, Brasil, Noviembre de 2012.

Gadda, A. (2008). Rights, Foucault and Power: A Critical Analysis of the United Nations Convention on the Rights of the Child. En: *New Directions in Sociological Research Working Paper Series*. The University of Edinburgh.

García Méndez, E. (1991). Prehistoria e historia del control sociopenal de la infancia: política jurídica y derechos humanos en América Latina. En: García Méndez, E. y Bianchi, M. (comps.): *Ser niño en América Latina. De las necesidades a los derechos*. Buenos Aires: Galerna.

Gentili, P. (2012). Haití: nuestro espejo, nuestra vergüenza. *Blog Sociedades el País*. 11 de febrero de 2012. Disponible en: [<http://blogs.elpais.com>]

Ghillot, N. (2012). The anthropologist as witness: Humanitarianism between Ethnography and Critique. *Humanity Journal*, Volume 3, issue 1.

Godelier, M. (1998). El legado de Mauss. El resplandor de una gran obra y sus sombras". En: *El enigma del Don*. España: Paidós. Pp. 23- 156.

Gore, C. (2000). The rise and fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing countries. *World Development*. Vol. 28, 5, pp. 789-804. Elsevier Science Ltd.

Gringberg, J. (2010). De "malos tratos", "abusos sexuales" y "negligencias". Reflexiones en torno al tratamiento estatal de las violencias hacia los niños en la Ciudad de Buenos Aires. En: Villalta, Carla (comp.). *Infancia, justicia y Derechos Humanos*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Guy, D. (1994). Niños abandonados en Buenos Aires (1880-1914) y el desarrollo del concepto de madre. En: Fletcher, L. (comp.). *Mujeres y cultura en la Argentina del siglo XIX*. Buenos Aires. Feminaria.

- Guy, D. (1998). The Pan American Child Congresses, 1916-1942: Pan Americanism, Child Reform, and the Welfare State in Latin America. *Journal of FamilyHistory*, 23 (3), July 1998, 227-921
- Hacking, I. (1991). The making and molding of Child Abuse. *Critical Inquiry*. Vol. 17, No. 2 (Winter, 1991), pp. 253-288. The University of Chicago Press.
- Hacking, I. (1999). *The social construction of what?* Cambridge: Harvard University Press.
- Hacking, I. (2001). *¿La construcción social de qué?* Paidós Ibérica. Capítulo 5, Hacer clases: el caso del abuso infantil, Pp. 207-268.
- Hart, J (2006). Saving children, what role for Anthropology? *Anthropology Today*. Nro. 22, Vo. I. Febrero 2006.
- Hecht, T. (ed.) (2002). *Minor omissions*. Wisconsin: University of Wisconsin.
- Herrera, D. A. (2009). Escuelas libertarias en la Argentina. *Quinta Jornada de Jóvenes Investigadores, Instituto Gino Germani*.
- Hoffman, M. B. (2008). *Fronteiras étnicas, fronteiras de Estado e imaginacao-nacao: umestudo sobre a cooperacao internacional norueguesa junto aos povos indígenas*. Tese de doutorado, Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Jablonka, I. (2006). *Ni père ni mère. Histoire des enfants de l'Assistance publique (1874-1939)*. Paris: Seuil.
- Keck, M. y Sikkink, K. (1998). *Activists without borders. Advocacy networks in international politics*. Cornell University Press.
- Lander, E. (2000). Ciencias sociales, saberes coloniales y eurocéntricos. En: La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. *Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Leinaweaver, J. (2008). *Los niños Ayacuchanos. Una antropología de la adopción y constitución familiar en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Lessa de Barros, F. (2009). Redes e participação social em campos políticos da cooperação internacional, a experiência brasileira. *Série CEPPAC*, número 21, mayo 2009.
- Liebel, M. (2006). *Entre protección y emancipación. Derechos de la infancia y políticas sociales*. En: Serie las monografías del experto. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM.

Lins Ribeiro, G. (2002). El espacio público virtual. *Série Antropología* n° 328. Universidad de Brasilia.

Lins Ribeiro, G. (2007). Poder, redes e ideología en el campo del desarrollo. En: Cristiane da Silva, K y Schroeter Simiao, D. (orgs.). *Timor -Leste por trás do palco: cooperacao internacional e a dialética da formacao do Estado*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Lionetti, L. y Míguez, D. (comps.) (2010). *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890-1960)*. Buenos Aires: Prohistoria. Pp. 117-132.

Llobet, V. (2008). Las políticas sociales para la adolescencia y los procesos de ampliación de derechos. En: Granda, J. (ed.). *Pobreza, exclusión y derechos humanos*, FLACSO, Ecuador.

Llobet, V. (2010). *¿Fábricas de niños? Las instituciones en la era de los derechos de la infancia*. Noveduc: Buenos Aires.

Llobet, V. (2011): Un mapeo preliminar de investigaciones sobre infancia y adolescencia en las ciencias sociales en Argentina desde mediados de la década de 1990. *Revista Kairos*.

Lugones, G. (2012) *Obrando en autos, obrando en vidas: formas y fórmulas de Protección Judicial en los tribunales Previsionales de menores en Córdoba, Argentina, a comienzos del siglo XXI*. Río de Janeiro: E-papers.

Majdalani, C. (2008). La ONU y el Desarrollo. Visión panorámica a través de 6 décadas. Centro Argentino de Estudios Internacionales. Working paper Nro 12.

Magistris, G. (2011). *Procesos de institucionalización de derechos en las políticas de infancia en la provincia de Buenos Aires*. VI Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto Gino Germani.

Mally, L. (1990). *Culture of the Future. The Proletkult Movement in Revolutionary Russia*. Berkeley: University of California Press.

Marifil, S. E. (2013). *Antropología y emoción en la práctica política colectiva: de la construcción a la (de) construcción de identidades, causas, espacios y formas de hacer política*. Jornadas de Investigación en Antropología Social, noviembre de 2013, Facultad de Filosofía y Letras de la UBA.

Martínez, M. J. y Villalta, C. (2009) Plan de Investigación del Proyecto *UBACYT Las dimensiones tutelares del Estado. Etnografía de las técnicas de gestión de la infancia y las familias*.

Martínez, M. J. y Villalta, C. (2011) Plan de Investigación del Proyecto UBACYT *Etnografía de la tensión entre lo público y lo privado en la gestión de la infancia y las familias*.

Mauss, M. (1979). A expressão obrigatória dos sentimentos. En: Cardoso de Oliveira, Roberto (org.). *Mauss*, Editora Ática: San Pablo.

Mbembe, A. (2001) *On the Postcolony*. Berkeley: University of California Press.

Merry, S. E. (2003). Rights Talk and the Experience of Law: Implementing Women's Human Rights to Protection from Violence. *Human Rights Quarterly* 25:2: 343-381.

Merry, S. E. (2006). Transnational Human Rights and Local Activism: Mapping the Middle. *American Anthropologist*. 108, 1. Blackwell Publishing Ltd.

Merry, S. E. (2009). Vernacularization in Action: Using Global Women's Human Rights Locally. *Special Issue of Global Networks* 9 (4).

Merry, S. E (2009b). Transnational Human Rights and Local Activism: Mapping the Middle. *American Anthropologist* 108 (1): 38-51. 2009.

Merry, S. E. (2011). Measuring the World: Indicators, Human Rights, and Global Governance. Corporate Lives: New Perspectives on the Social Life of the Corporate Form. En: Partridge, D., Welker M., Hardin, R. eds. *Wenner-Gren Symposium Series. Current Anthropology*, Vol. 52, Supplementary Issue 3: S83-S95.

Mezmur, B. D. (2009). Inter-country adoption as a measure of last resort in Africa: advancing the rights of a child rather than a right to a child. *Sur, Rev. int. direitos human.* [online]. Vol.6, n.10, pp. 82-105. ISSN 1806-6445.

Montgomery, H. (2001). Imposing rights? En: Cowan. *Culture and rights: anthropological perspectives*. Cambridge. Cambridge University Press.

Moreno, J. (comp.) (2000). *La política social antes de la política social (caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires, siglos XVII a XX)*. Buenos Aires: Trama Editorial/Prometeo.

Motta-Maues, M. A. (2004). Na "casa da mae"/Na "casa do pai". *Anotacoes (de uma antropóloga e avó) em torno da circulação de crianças*. Reuniao brasileira de antropología, Recife.

Pelerman, M. D. (2011). La construcción de la idea de trabajo digno en los cirujas de Buenos Aires. *Intersecciones en Antropología*, vol. 12, pp. 69-81. UNC, Buenos Aires, Argentina.

Picas Contreras, J. (2006). Los límites de la solidaridad. Las ONG y el mercado de "bienes simbólicos". *Gazeta de Antropología*, número 22, artículo 8.

Pupavac, V (2001). Misanthropy without borders: the international children's rights regime. *Disasters*. June, 25(2). Pp. 95-112.

Pupavac, V. (2006) *A critical review of children's rights in context*. Trabajo presentado en el Curso Interdisciplinario sobre los Derechos de los niños de Ghent, Bélgica.

Quijano, A. (2000). El fantasma del desarrollo en América Latina. *Revista venezolana de economía y ciencias sociales*. Vol. 6 n° 2, mayo-agosto. Pp. 73-90.

Ramos, A. (1992). The hiperreal Indian. *Antropología 135*, Brasilia. Traducción de la Cátedra de Sistemas Socioculturales 1, Facultad de Filosofía y Letras, UBA. *Revista Kairos*.

Reynolds, P., Nieuwenhuys, O. y Hanson, K. (2006). Refractions of Children's Rights in Development Practice: A view from anthropology - Introduction. *Childhood: A Global Journal of Child Research*, Vol 13(3), Aug 2006, 291-302.

Rios, C.R. y Talak, A. M. (1998). La niñez en los espacios urbanos (1890-1920). En: Devoto, F. y Madero, M. (dirs.). *Historia de la vida privada en Argentina. Vol. 2: La Argentina plural: 1870-1930*. Pp. 138-161.

Rios, C.R. y Talak, A. M. (s/f). El 'niño delincuente' entre la psicología, la criminología y la pedagogía en la Argentina (1900-1910). En: *X Anuario de Investigaciones*, Facultad de Psicología, UBA.

Rojas Novoa, M.S. (2012) Reflexiones sobre la instalación de una perspectiva internacional de los derechos del niño: un modelo americano de burocratización de la infancia. *Revista de sociología* n° 27 (2012), pp. 103-119.

Rose, N. (2006). Governing advanced liberal democracies. Sharma, A. y Gupta, A. (Eds.). *The Anthropology of the State: a Reader*. Oxford: Blackwell Publishing.

Ryfman, P. (1999). *La question humanitaire: histoire, problematiques, acteurs et enjeux de l'aide humanitaire internationale*. Paris : Ellipses.

Sahlins, M. (1997). *Islas de la historia*. Barcelona: Gedisa.

Santillán, L. (2009). Antropología de la crianza: la producción social de "un padre responsable" en barrios populares del Gran Buenos Aires. *Etnográfica*. 13 (2), 265-289.

Sarrabayrouse Oliveira, M. J. (1998). *Poder judicial. Transición del escriturismo a la oralidad*. Tesis de licenciatura. FFyL.

Sarria, A.M. y Silva, M.K. (2012). Democracia, desarrollo y cooperación internacional: el caso de Nicaragua. *Vibrant, Virtual Braz. Anthr.* Vol.9 no.1 Brasilia.

Scott, C. (1999). Reaching beyond (without abandoning) the category of "Economic, Social and Cultural rights". *Human Rights Quarterly*, vol 21, Issue 3, pp. 633-660.

- Segato, R. (2004). Antropología y derechos humanos: alteridad y ética en el movimiento de los derechos universales. En: Cañón, Hugo Omar (org.). *Derechos Humanos: sistemas de protección*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes / Prometeo.
- Silbey, S. (1997). Let Them Eat Cake: Globalization, Postmodern Colonialism, and the Possibilities of Justice. *1996 Presidential Address, Law & Society Review*. Volume 31, Number 2, pp.207-235.
- Silveira Netto Nunes, E. (2011). A infancia como portadora do futuro. América Latina 1916-1948. Tesis de doctorado en historia social, Universidad de San Pablo, Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas.
- Silveira Netto Nunes, E. (2012). A vida infantil e a sua intimidade pública: o trabalho social como novidade na atenção a infância na América Latina, 1928-1948. *Historias, ciencias, saude – Manguinhos*, v. 19, nro. 2, abril-junio 2012, pp. 451-473.
- Sousa Santos, B. (2005). A crítica da governação neoliberal. O fórum social mundial como política de legalidade subalterna. *Revista crítica de Ciências Sociais*.
- Souza Lima, A.C. (2007). Notas (muito) breves sobre a cooperação técnica internacional para o desenvolvimento. En: Cristiane da Silva, K y Schroeter Simiao, D. (orgs.). *Timor - Leste por trás do palco: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Szulc, A. (2008). Picizomo y piciwenu (alumnas y alumnos): definiciones de género en disputa en torno a niñas y niños mapuche de Neuquén. En: Hirsch, S. *Mujeres indígenas en la argentina: cuerpo trabajo y poder*. Buenos Aires: Biblos.
- Szulc, A. et al (2009). La investigación etnográfica sobre y con niños y niñas. Una mirada desde la antropología. *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*, 31 de agosto al 4 de septiembre de 2009, Buenos Aires.
- Turner, V. (1999). Símbolos en el ritual ndembu. En: *La selva de los símbolos. Aspectos del ritual ndembu*. Madrid: Siglo XX. Pp. 21-35.
- Uriarte Bálamo, P. (2005). *Substituindo famílias. Continuidades e rupturas na prática de acolhimento familiar intermediada pelo estado em Porto Alegre 1946/2003*. Tesis de maestría en Antropología Social, Universidad Federal de Río Grande do Sul.
- Varela, J. (1986). Aproximación genealógica a la moderna percepción social de los niños. *Revista de educación*. 281, pp. 155-175.
- Veerman, P. E. (1992). *The Rights of the Child and the Changing Image of Childhood*. Holanda: Kluwer Academic Publishers.

- Vianna, A. (2002a). *Limites da Menoridade: tutela, familia e autoridade em julgamento*. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Museu Nacional, Programa de Pós-graduação em Antropologia Social.
- Vianna, A. (2002b). Quem debe guardar as crianças? Dimensões tutelares da gestão contemporânea da infância. En: Sousa Lima, Antonio Carlos (org) *Gestar e gerir. Estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- Vianna, A. (2007). *El mal que se adivina. Policía y minoridad en Río de Janeiro, 1910-1920*. Buenos Aires: Ad Hoc.
- Villalta, C. (2001). Atribuciones y categorías de una justicia para la infancia y la adolescencia. *Cuadernos de Antropología Social*. Diciembre, 14.
- Villalta, C. (2005). ¿De quién son los niños pobres? Los debates sobre la tutela administrativa en Buenos Aires desde el siglo pasado. En Tiscornia, Sofia y Pita, Maria (eds.), *Derechos Humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil* (pp. 71-88). Buenos Aires: Antropofagia.
- Villalta, C. (2007). *Reconfiguraciones institucionales en el campo de organismos destinados a la infancia: las tensiones entre lo administrativo y lo judicial*. VII Reunión de Antropología del Mercosur, Porto Alegre, Brasil, 23 al 27 de julio de 2007.
- Villalta, C. (2010^a). *La administración de la infancia en debate. Entre tensiones y configuraciones institucionales*. Estudios en antropología social, CAS/IDES. Volumen 1, nro. 2.
- Villalta, C. (2010^b) (comp.). *Infancia, justicia y Derechos Humanos*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Villalta C. (2012) *Entregas y secuestros. El rol del Estado en la apropiación de niños*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- Vinelli, C. (2006). La comunicación global. El caso de una campaña de UNICEF. En: Carli, S. (comp.) (2006). *Entre la escuela, la calle y el shopping*. Buenos Aires: Paidós.
- Wallerstein, E. y Balibar, E. (1991). *Raza, nación y clase. Las identidades ambiguas*. Madrid: Iepala Textos.
- Williams, R. (1997). *Marxismo y literatura* (1977). Barcelona: Península. Capítulo 6: La hegemonía, pp. 129-136.
- Wilson R. A. y Brown, R. D. (eds.) (2009). *Humanitarianism and Suffering: The Mobilization of Empathy*. New York: Cambridge University Press.
- Wilson R.A. (2004). Human Rights. En: Nugent D. y Vincent J. (comps.). *Blackwell companion: A companion to the anthropology of politics*. Blackwell publishing.

Wilson, R.A. (1997). *Human Rights, Culture and Context: Anthropological Perspectives*. London: Pluto Press.

Zapiola, M. C. (2006). ¿Es realmente una colonia? ¿Es una escuela? ¿Qué es? Debates parlamentarios sobre la creación de instituciones para menores en Argentina, 1875-1890. En: Suriano, J. y Lvovich, D. (comp.). *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*. Buenos Aires: Prometeo/UNGS, 2006.

Zapiola, M. C. (2007). *La invención del menor. Representaciones, discursos y políticas públicas de menores en la ciudad de Buenos Aires, 1882-1921*. Tesis de Maestría, Buenos Aires, UNSAM.

Zapiola, M. C. (2010). La Ley de Patronato de Menores de 1919: ¿una bisagra histórica? En: Lionetti, L. y Míguez, D. (comp.). *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890-1960)*. Buenos Aires: Prohistoria. Pp. 117-132.

Bibliografía sobre metodología de la investigación cualitativa.

Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1995). *Respuestas por una antropología reflexiva*. México: Grijalbo.

Da Matta, R. (1998). El oficio del Antropólogo, o como tener “anthropological blues”. En: Boivin, M. et al. (eds, 1998). *Constructores de otredad. Una introducción a la Antropología Social y Cultural*. Buenos Aires: EUDEBA.

Geertz, C. (1997). *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.

Guber, R. (1991). *El salvaje metropolitano*. Buenos Aires: Legasa.

Guber, R. (2001). *La etnografía: método, campo y reflexividad*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

Marcus, G. (2001). Etnografía en/del sistema mundo. El surgimiento de la etnografía multilocal. *Alteridades*, 11 (22). Págs. 111-127.

Restrepo, E. (2011). Trabajo de campo y diario de campo. En: *Técnicas etnográficas, documentos de trabajo*.

Szulc et al. (2009). *La investigación etnográfica sobre y con niños y niñas. Una mirada desde la antropología*. XXVII Congreso Asoc. Latinoamericana de Sociología, 27-9, Buenos Aires.

Documentos internacionales de Derecho

Declaración de los Derechos del Niño de 1924. Disponible en: [<http://www.humanium.org/es/ginebra-1924/>]. Fecha de acceso: 1/8/2013.

Declaración de los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1959. Disponible en: [[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1386\(XIV\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1386(XIV))]. Fecha de acceso: 9/08/2013

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asamblea de la Organización de Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948. Disponible en: [<http://www.un.org/es/documents/udhr/>]. Fecha de acceso: 5/8/2013

Directrices de Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de Niños. Nueva York, 2009.

Otras fuentes

ACNUR (2012). *A framework for the protection of children*. Disponible en: [<http://www.refworld.org/docid/4fe875682.html>]. Fecha de último acceso: 05/04/2014.

Boletines de la red Better Care Network. Disponibles en: [<http://www.crin.org/bcn/>]. Fecha de último acceso: 05/04/2014.

Boletines de la Relaf. Disponibles en [<http://www.relaf.org/>]. Fecha de último acceso: 05/04/2014.

Browne, K., et al. (2006) Overuse of institutional care for children in Europe. *BMJ*. Febrero 25; 332(7539): 485–487. Disponible en: [<http://www.bmj.com/content/332/7539/485>]. Fecha de último acceso: 05/04/2014.

Browne, K., Presentación *Transformación de los servicios para los niños sin padres: una década de los proyectos Daphne en colaboración con la Oficina Regional de la Organización Mundial para la Salud de Europa*. Conferencia Ministerial *Erradicando la internación de niños menores de tres años en instituciones: Apoyo a las familias*. Hotel Hilton de Sofía, Bulgaria, 21-22 de noviembre de 2012.

Browne, Kevin. *The risk of harm to young children in Institutional Care*. Better Care Network and Save the Children. London, 2000. Disponible en: [http://www.crin.org/docs/The_Risk_of_Harm.pdf]. Fecha de último acceso: 05/04/2014.

Canal Youtube de la Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe. Disponible en: [http://www.youtube.com/watch?v=Zys8r9dq_jU]. Fecha de último acceso: 5/10/2013.

Carta de las Naciones Unidas. 26 de junio de 1945. Disponible en: [<http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm#Cap10>]. Fecha de último acceso: 5/8/2013.

Centre International de Formation Européenne, Institut European des Hautes Études Internationales (2005). *Les ONG Humanitaires, leur financement et les medias*. Niza, junio de 2005. Disponible en : [<http://www.ie-ei.eu/IE-EI/Ressources/file/memoires/2005/FERENCZY.pdf>]. Fecha de último acceso: 05/04/2014.

Christophe Wargny. Haiti in the hands of the NGOs. *Le Monde Diplomatic English Edition*. January 2011. Disponible en: [<http://mondediplo.com/2011/01/>]. Fecha de último acceso: 02/12/2013.

Comité de los Derechos del Niño. *Día de Debate General sobre los niños sin cuidado parental*. Sesión número 14, 13-30 de Septiembre de 2005, Ginebra, Suiza.

Discursos de la presentación del *Manual de Implementación y Seguimiento de Naciones Unidas* en el Palacio de la ONU (documentos internos del Grupo de ONGs). 7 de marzo de 2013.

Ediciones de la emisión televisiva *Visión Siete Internacional*, disponibles en: <http://www.tvpublica.com.ar>. Fecha de último acceso: 02/12/2013.

Every Child. Protect for the Future. *Placing children's protection and care at the heart of achieving the MDGs*. Julio de 2010. Disponible en: [https://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/Protect_for_the_Future_FINAL_PDF_1.pdf]. Fecha de último acceso: 05/04/2014.

Evo expulsó a la agencia USAID. Página 12. 2 de mayo de 2012, Buenos Aires, Argentina; y TeleSur, disponible en: [<http://www.youtube.com/user/telesurtv>]. Fecha de último acceso: 02/12/2013.

Fuentes del Grupo de Referencia para el Monitoreo y Evaluación de Protección Infantil. Disponibles en: [<http://www.cpmerg.org/>]. Fecha de último acceso: 05/04/2014.

Informes anuales finales de Relaf (2010, 2011, 2012, 2013). Disponibles en: [www.relaf.org]. Fecha de último acceso: 05/04/2014.

International Foster Care Organization e International Child Development Initiatives *Apostando al Acogimiento Familiar. Un estudio comparativo internacional*. Edición impresa.

Luna, M. (2001). *El acogimiento familiar. Respuesta social y de Estado en el cuidado de la infancia*. Buenos Aires: Lumen.

Materiales de la Campaña *Llamado a la acción. Habla por mi*. Disponibles en: [<http://www.hablapormi.org/#>]

Materiales de la Conferencia Internacional *A Better Way to Protect Children: The Theory and Practice of Child Protection Systems*, realizada por UNICEF con el apoyo de sus socios internacionales en New Delhi, India, en noviembre de 2012. Edición impresa.

Materiales de las campañas a favor de la *desinstitucionalización* en Europa del Este y Asia Central, disponibles en la página de UNICEF Croacia, [<http://www.unicef.hr/show.jsp?page=159357>] y la página de la Oficina Regional de UNICEF para Europa del Este y Asia Central [<http://www.unicef.org/ceecis/>].

NGO Group for the CRC (2006). *A guide for non-governmental organizations. Reporting to the Committee on the Rights of the Child*. Geneva, Switzerland. Disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/GuideNgoSubmission_en.pdf]. Fecha de último acceso: 05/04/2014.

NGO Group for the CRC (2010). *Annual Report 2010*. Geneva, Switzerland. Edición impresa.

ONUSIDA, UNICEF y USAID (2004). *Niños al borde del abismo 2004*. Disponible en: [http://www.unicef.org/spanish/publications/files/children_on_the_brink_2004_sp.pdf]. Fecha de último acceso: 05/04/2014.

P.Alston y B. Gilmour Walsh (1996). *The best interests of the child: towards a synthesis of children's rights and cultural values*. Florencia: UNICEF Innocenti Research Center. Disponible en: [<http://www.unicef-irc.org/publications/108>]. Fecha de último acceso: 05/04/2014.

Presentaciones del RELAF 2013, Guanajuato, México. 2 y 3 de octubre de 2013. Disponibles en: [<http://www.relaf.org/sem2013.html>]. Fecha de último acceso: 05/04/2014.

RELAF (2010). *Documento de divulgación Latinoamericano. Situación de la niñez sin cuidado parental o en riesgo de perderlo en América Latina: contextos, causas y consecuencias*. Disponible en: [<http://www.relaf.org/Documento.pdf>]. Fecha de último acceso: 05/04/2014.

Roby, J. aL. (2011). *Children in informal alternative care. Discussion paper*. UNICEF Headquarters. Disponible en: [http://www.unicef.org/protection/Informal_care_discussion_paper_final.pdf]. Fecha de último acceso: 05/04/2014.

Sauvy, A. (1952). Trois mondes, une planete. *L'Observateur*, 14 août 1952, n°118, page 14.

Save the Children (2009). *Keeping children out of harmful institutions. Why we should be investing in family based care*. Save the Children. Disponible en: [<http://www.savethechildren.org.uk/resources/online-library/keeping-children-out-of-harmful-institutions-why-we-should-be-investing-in-family-based-care>]. Fecha de último acceso: 05/04/2014.

The Leiden Conference on the Development and Care of Children without permanent parents. The development of care of institutionally reared children. En: *Child development perspectives*. Volume 6, number 2, 2012, pages 174-180. Disponible en: [http://www.crin.org/docs/Leiden%20overview.pdf]. Fecha de último acceso: 05/04/2014.

Tolfree D. (2009). *Roofs and Roots: The care of separated children in the developing world*. Save the Children, London. Disponible en: [http://www.childtrafficking.com/Docs/tolfree_1995_roofs_and_root.pdf]. Fecha de último acceso: 05/04/2014.

UNICEF. *Children in Haiti, two years after*. Unicef. *Informe Anual 2010*. Disponible en: [http://www.unicef.org/lac/Haiti_2yearsReport.pdf]. Fecha de último acceso: 05/04/2014.

West, A. y Delap, E. (2012). *Protect my Future: The links between child protection and equity*, producido por una *coalición* internacional de ONGSs. Disponible en: [http://www.familyforeverychild.org/knowledge-centre/protect-my-future-links-between-child-protection-and-equity]. Fecha de último acceso: 05/04/2014.

Páginas web

<http://childrensrightsportal.org/>

<http://donzelot.org/index.php?type=policy.htm>

<http://ebookbrowse.com/relaf-nna-08-2010-pdf-d245268330>

http://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_System

<http://ninosur.com/>

<http://plan-international.org/what-we-do>

<http://redlamyc.info>

<http://relaf.org/>

<http://social.un.org/index/Family.aspx>

<http://unjoblist.org/>

<http://www.acnur.org>

<http://www.amnesty.org/es>

<http://www.bucknerperu.org/>

<http://www.casacidn.org.ar/>

<http://www.childhelplineinternational.org>

<http://www.childrightsnet.org/NGOGroup/>

<http://www.crin.org/>

<http://www.crin.org/bcn/>

<http://www.defenceforchildren.org/>

<http://www.dniamericas.org>

<http://www.eclac.cl/mdg/>

<http://www.everychild.org.uk>

<http://www.fice-europe.org/1024.html>

<http://www.fice-inter.net/>

http://www.foreignpolicy.com/articles/2003/09/01/think_again_the_united_nations

<http://www.gmfc.org/es>

<http://www.hablapormi.org/#>

<http://hopeandhomes.org.uk/>

http://www.hcch.net/index_es.php?act=text.display&tid=26

<http://www.iin.oea.org/IIN2011/index.shtml>

<http://www.iss-ssi.org>

<http://www.movimiento-cuartomundo.org>

<http://www.oas.org/es/cidh/>

<http://www.pedaids.org/> <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/index.htm>

http://www.quality4children.info/navigation/show.php3?id=2&_language=en

<http://www.savethechildren.org/>

<http://www.sinexcusas2015.org>

<http://www.sos-childrensvillages.org/>

<http://www.ssiss.ch/>

<http://www.un.org>

<http://www.un.org/en/events/familyday/>

<http://www.atd-fourthworld.org/>

<http://www.un.org/en/globalissues/family/links.shtml>

<http://www.un.org/es/globalissues/decolonization/>

<http://www.un.org/es/millenniumgoals/>

<http://www.undp.org.ar/programa/Proyectos/ds.html>

<http://www.unesco.org/new/es/education/themes/strengthening-education-systems/early-childhood/>

http://www.unicef.org/about/history/index_milestones.html

http://www.unicef.org/spanish/mdg/28184_28230.htm

http://www.unicef.org/specialsession/docs_new/index.html

<http://www.unicef-irc.org/publications/>

<http://www.unsystem.org/es/>

<http://www.who.int/en/>

<http://www.worldvision.it>

<http://www.worldvision.org>

<http://www2.ohchr.org>

Página Web del Grupo de ONGs para la CDN,
[<http://www.childrightsnet.org/NGOGroup>].

Presentación de la Iniciativa Nin@Sur. Disponible en:
[<https://docs.google.com/gview?url=http://www.relaf.org/trabajos2010/Iniciativa+Nino+Sur+RELAf.pdf&chrome=true>]

www.colectivoinfancia.org.ar

Entrevistas

Todas las entrevistas citadas en este trabajo fueron realizadas por mí para esta investigación de tesis. Por razones de confidencialidad, en ningún caso se utiliza el nombre de pila real de los entrevistados, tal como fue convenido con ellos, pero sí se explicita su cargo y/o ocupación, y la fecha y el lugar de realización de la entrevista. En particular, además de mi experiencia trabajando en las actividades de *incidencia* en las que participa RELAF como miembro del Grupo de Trabajo sobre niños sin cuidados adecuados del Grupo de ONGs (y los intercambios y conversaciones formales e informales con los representantes de las otras ONGs que lo conforman), las descripciones y análisis realizados en esta tesis tienen en cuenta las entrevistas y conversaciones informales que tuve con los *expertos* independientes especializados en derechos del niño, y con los representantes de las entidades que enumero a continuación. Los criterios de elección de los entrevistados fueron: su experiencia trabajando en organizaciones internacionales o regionales, sus conocimientos en materia del trabajo de entidades internacionales de *protección* de la niñez, y su participación en acciones de *asistencia técnica* y *abogacía* a nivel internacional.

Anexo: Descripción en detalle de los actores del campo

Organizaciones no gubernamentales internacionales

Save the Children fue fundada en Inglaterra en 1919 como una organización caritativa, y en las primeras décadas de su existencia se dedicó principalmente a brindar servicios de asistencia a la niñez en contextos de guerra en Europa, África y Asia. Además, su fundadora, Eglantyne Jebb, tuvo un papel central en los movimientos de defensa de la niñez de principios del siglo XX, al redactar la primera Declaración de los Derechos del Niño, y luego conformar, junto a otras entidades no gubernamentales, la Unión Internacional de salvación de los niños con el objetivo de realizar las negociaciones para que fuera adoptada por la Sociedad de Naciones en 1924. En la década de 1960, Save the Children profundizó su trabajo de “*lucha contra el hambre*”, la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia, y el despliegue de proyectos en miras a lograr mejoras a largo plazo en las comunidades, y la incidencia en las políticas públicas en países de África, el Caribe y Europa del Este. Desde hace tres décadas opera en la forma de una “Alianza Internacional” y actualmente tiene oficinas en treinta países, pero está presente en más de cien, desarrollando proyectos en cooperación con organizaciones locales, y realizando tareas de *abogacía* para influir en los gobiernos, organismos internacionales, el sector privado y otras ONGs. Para ello, cuenta con cuatro Oficinas de Abogacía en diferentes países ricos. Por último, obtiene sus fondos a través de las donaciones de gobiernos e individuos, así como de sus *sociidades* con empresas, y posee una estructura administrativa muy orientada a la recaudación y manejo eficiente de fondos.

Una de las organizaciones más influyentes en este campo es SOS Children’s Villages, fundada en Austria en 1949, y abocada principalmente a las temáticas de *los niños sin cuidados parentales*, el *fortalecimiento familiar*, y el *cuidado y protección de la infancia*. Tiene *programas de fortalecimiento familiar y comunitario*, así como el mantenimiento de las *aldeas infantiles*, establecimientos en los que se otorga *cuidado alternativo* en un entorno similar al de una familia a niños y adolescentes sin el cuidado de sus familias. Su estructura se organiza en una federación de ciento dieciséis asociaciones o fundaciones que trabajan bajo el “paraguas” de la sede central de SOS Children’s Villages Internacional, debiendo apegarse a las reglas de trabajo determinadas por ésta (en

relación a la educación, el cuidado infantil, la administración y las finanzas) en los ciento treinta y tres países en los que trabajan, incluyendo el nuestro. Por último, elabora investigaciones sobre la temática, y realiza tareas de cooperación con otras organizaciones (teniendo un gran peso su participación en el Grupo de Organizaciones no gubernamentales para la CDN) y organismos internacionales, tales como UNESCO, la Unión Europea y el Consejo Europeo.

Plan Internacional trabaja desde 1937 y tiene su sede en Inglaterra. Inicialmente trabajó proveyendo asistencia a los niños afectados por la Guerra Civil Española y la Segunda Guerra Mundial. Gradualmente se fue expandiendo, y en la actualidad está presente en 50 países de Asia, África y Latinoamérica, en los que “*beneficia a 56.500 niños*” según sus fuentes. Funciona gracias a las donaciones de 20 países desarrollados. Tiene un sistema de donaciones muy bien desarrollado, y, entre otros recursos, utiliza la estrategia de *Patrocinio de niños*, a través del cual los donantes individuales de todos los países, principalmente de los desarrollados, pueden enviar sus donaciones a niños pobres que viven en países del tercer mundo a cambio de informes regulares sobre el progreso de este niño y su familia. Sus tareas se centran en el desarrollo de programas junto con los gobiernos y organizaciones locales; la realización de *abogacía* en relación a diversas “problemáticas” que afectan a los niños (entre ellas la *protección*); y la difusión de éstas a un público más amplio a través de campañas y publicaciones. Además, tiene status consultivo con ECOSOC.

World Vision es una ONG de filiación cristiana que trabaja desde 1947, posee oficinas administrativas en varios países del todo el mundo, y opera en más de noventa países de todos los continentes. Entre sus acciones, proporciona ayuda humanitaria en situaciones de emergencia, y desarrolla programas para el “*desarrollo integral de la niñez*” tanto en países centrales como periféricos. Tiene un sistema de donaciones muy bien desarrollado, y, entre otros recursos, recibe recursos de individuos por medio del *Patrocinio de niños*. A pesar de que no trabaja específicamente en la temática de los cuidados parentales, posee programas de *desarrollo infantil* en los países en los que trabaja, y tiene un papel relevante en el campo de las organizaciones internacionales ya que actualmente es la ONG que posee más recursos a nivel mundial, contando con un

presupuesto anual de 1.9 millones de Euros, 40.000 empleados, y más de 60 oficinas en todo el mundo¹³⁷.

Defensa de Niñas y Niños Internacional fue fundado en 1979 en Ginebra, Suiza (en donde posee su sede), como consecuencia de un pedido de Naciones Unidas para el “*establecimiento de una organización de la sociedad civil que trabajara exclusivamente para la defensa de los derechos de los niños*”. Por un lado, opera en los ámbitos globales y regionales realizando *abogacía* para influenciar y participar sobre los procesos de creación de legislaciones nacionales e internacionales en materia de niñez (tal como lo hizo durante el proceso de elaboración de la CDN), así como realizando el seguimiento de su cumplimiento por los Estados que la ratificaron. Además, facilita el intercambio de información y ejecuta proyectos a nivel nacional por medio de sus Secciones Nacionales y miembros asociados en 48 países de todas las regiones. Estos proyectos se centran en el seguimiento del diseño y aplicación de políticas relacionadas a problemáticas como las de los *niños y adolescentes privados de libertad, en conflicto con la ley, y niños maltratados y víctimas de violencia*; así como en la difusión de estas problemáticas en la sociedad más amplia. Tiene estatus consultivo con organismos del Sistema de Naciones Unidas y el Consejo Europeo.

EveryChild se define como una organización “*de caridad para el desarrollo internacional*”, tiene su sede en Londres y trabaja en doce países (de los cuales, cinco son ex colonias del Reino Unido, y el resto países de Europa del Este y Asia), a través de las organizaciones que funcionan como aliados locales, realizando capacitaciones e *incidencia* sobre los gobiernos. Opera gracias a donaciones individuales, obtenidas a través de las metodologías que se denominan *cara a cara* y *puerta a puerta*, por lo que desarrolla una estrategia de comunicación muy orientada a la recaudación de fondos. Así, a través de sus materiales de difusión se intenta “atraer” donantes individuales por medio del relato de historias de niños en el Sur a los que es posible *apadrinar*, así como la lista de famosos que apoyan a la organización. También organiza eventos dirigidos no sólo a expertos y trabajadores del ámbito de la niñez, sino también al público en general (periodistas, políticos, etc.). Por último, produce investigaciones sobre diferentes problemáticas que afectan a la niñez a nivel mundial sobre la temática, entre otras, de los

¹³⁷ Elsa Fayner. *Magazine GÉO*, N°383, junio de 2011. Paris, Francia.

servicios de adopción, los cuidados familiares, así como informes para la incidencia sobre los Estados.

Buckner es una organización cristiana de origen Estadounidense fundada por un pastor en 1871, con proyectos en países de todas las regiones del mundo, incluyendo América Latina. Brinda ayuda humanitaria y desarrolla programas de *cuidado infantil*, entre ellos el mantenimiento de residencias de cuidado y desarrollo de programas de acogimiento y adopción, de apoyo a jóvenes institucionalizados, capacitaciones para la paternidad en comunidades pobres, etc.

Hopes and Homes for Children, con sede en el Reino Unido, trabaja desde 1994 en diferentes contextos en Europa del Este y África, cooperando con los gobiernos y ONGs con el objetivo de cerrar las instituciones de cuidado y desarrollar *cuidados alternativos en familias*, así como “*fortalecer a las familias y comunidades para que puedan hacerse cargo de sus niños*”. Estas acciones tuvieron como resultado el cierre de varias instituciones y el remplazo de la utilización del cuidado residencial como medida prioritaria por diferentes opciones de *cuidado alternativo (acogimiento familiar de emergencia, a largo plazo, adopción, etc.)* y el establecimiento de centros comunitarios. Asimismo, participa en iniciativas de redes internacionales, tales como las del Grupo de ONGs.

Por último, el Movimiento ATD Quarte Monde (ATD Cuarto Mundo)¹³⁸ es una red internacional establecida en Francia a principios de la década de 1960, cuyo objetivo es “*luchar en contra de la exclusión y de la injusticia de la pobreza persistente*” y “*crear foros en los que la voz y experiencia de aquellos que viven en la pobreza pueda influir en la opinión pública y la política*”. Con este objetivo, realiza actividades internacionales de abogacía (en parte como miembro del Grupo de ONGs), y su mayor logro fue el reconocimiento de la ONU del 17 de octubre como el *Día Internacional de la Erradicación de la Pobreza*.

Redes de organizaciones internacionales

¹³⁸ El término “Cuarto Mundo” fue creado por su fundador, el padre católico Joseph Wresinski, para designar a aquellos grupos humanos que viven en la extrema pobreza tanto en los países del Norte como del Sur, pero ha sido utilizada principalmente para clasificar a aquellas naciones más pobres entre los países del Sur.

En primer lugar, el Grupo de ONGs es una red de ONGs formada en 1983 para colaborar en la redacción de la CDN, y actualmente una de sus tareas es supervisar su cumplimiento y asegurar que tenga una posición prioritaria en las actividades de los organismos de Naciones Unidas. Tiene sus sedes en Ginebra y Nueva York, y está formado por más de cincuenta organizaciones nacionales, regionales e internacionales de orígenes y filiaciones heterogéneas. Entre sus tareas se encuentran incidir sobre los organismos del Sistema de Naciones Unidas (por medio de la participación en la elaboración de instrumentos internacionales), la realización de cursos de formación, y la producción de materiales y pautas para el trabajo de las ONGs, entre otras. La labor del Grupo de ONGs se divide en *Grupos de trabajo* según los diferentes derechos de los niños, y RELAF es parte del *Grupo sobre niños sin cuidados parentales apropiado*, en el que participa a través de los intercambios de comunicación semanales, proveyendo información sobre la región y participando en la elaboración de materiales y otras iniciativas *de incidencia*. Uno de los mayores logros de este *Grupo de trabajo* sin dudas fue la participación central de sus miembros en el proceso de elaboración de las *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado*, documento internacional adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2009, que se ha utilizado desde entonces como una guía y fuente de legitimación de las tareas de todos los actores (gubernamentales o no) dedicados a la temática de la *protección* de los niños que no tienen el cuidado de sus familias.

La International Foster Care Organization (IFCO-Organización Internacional de Acogimiento Familiar) se dedica exclusivamente al desarrollo del *acogimiento familiar* como alternativa para el cuidado institucional, y al mejoramiento de los servicios de *cuidado alternativo* desde su fundación en 1981. Tiene sede en Inglaterra y Holanda, e intenta desarrollar redes en Europa del Este, Asia y África. Es la organización más reconocida en esta temática a nivel mundial, y funciona por medio de una red mundial de organizaciones e individuos, entre ellos expertos en la temática, familias de acogimiento y jóvenes que crecieron en cuidado alternativo. Sus actividades se dividen entre la provisión de *consultorías* para gobiernos, ONGs y asociaciones de *acogimiento familiar*; la realización de capacitaciones a pedido e investigaciones; y el intercambio de información y *buenas prácticas* entre sus miembros (por medio de su plataforma virtual);

la organización de conferencias y encuentros de capacitación, y el desarrollo de redes regionales.

La Child Rights International Network (su nombre en español es “Red de Información sobre los Derechos del Niño”) es una red virtual que existe desde 1995, cuyo objetivo es el de “*divulgar información sobre la Convención a nivel nacional, regional y mundial*”. Está formada por 1.400 organizaciones afiliadas de más de 130 países, de las cuales 85% son ONGs, y el 65% pertenecen a África, Asia y América Latina. Tiene su sede en Inglaterra, y obtiene su financiamiento de los fondos otorgados por organizaciones europeas que funcionan como donantes de proyectos a nivel global, tales como Save the Children Suecia y la Agencia Sueca Internacional de Cooperación al Desarrollo. Entre sus acciones, realiza *campañas de abogacía* para incidir en las acciones de los Organismos del Sistema de Naciones Unidas, produce y facilita el acceso a informes y documentos sobre el estado de la niñez en diferentes países, provee *asistencia técnica* a ONGs, y participa en otras coaliciones internacionales, tales como el Grupo de ONGs para la CDN y la Better Care Network.

Por su parte, la Better Care Network (“Red para un Cuidado Mejor”) es una coalición de organizaciones, entre ellas Save the Children Reino Unido, UNICEF y agencias de USAID (la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional), cuya secretaría se encuentra en Nueva York. Existe desde el 2003, operando como una fuente y facilitador del intercambio de materiales, investigaciones y recursos sobre las temáticas los *sistemas de bienestar social*¹³⁹ y en particular de los *cuidados parentales* y el *cuidado alternativo*. Además, realiza actividades de *asistencia técnica y abogacía*, y emite el boletín informativo sobre la temática de *cuidados alternativos* de mayor alcance a nivel mundial. Coopera con otras organizaciones (como SOS Children's Villages y Save the Children) para la realización de eventos sobre estas temáticas, particularmente en África sub-sahariana.

Global Movement For Children (el Movimiento Mundial por la Infancia) existe desde la realización de la campaña *Say yes for children*, en el contexto de la *Sesión Especial en*

¹³⁹ En inglés se utiliza la expresión “*child welfare system*” o “*welfare system*”, lo cual podría traducido como “servicios de protección de derechos de los niños” o “de protección de derechos”.

favor de la Infancia organizada por las Naciones Unidas en 2002. Está conformada por una coalición de organizaciones, y admite los aportes y participación de cualquier organización que trabaje en la temática de “*la defensa de los derechos del niño*”. ENDA Tiers Monde, Plan International, REDLAMYC, Save the Children, UNICEF y World Vision conforman su Comité Coordinador y, a nivel regional, opera a través de Plataformas Regionales, que a su vez están integradas en Plataformas Nacionales de organizaciones. Su Secretariado se encuentra en España, y en nuestra región la Plataforma Regional está formada por un grupo heterogéneo de organizaciones, tales como Defensa de los Niños Internacional, REDLAMYC, Save the Children, SOS, Unicef, World Vision y la Cruz Roja, entre otras. Sus objetivos se centran en promover *campañas* globales para la *defensa* de los derechos del niño que promuevan “*la participación de los niños y adolescentes en los espacios públicos de toma de decisiones internacionales, nacionales y locales*”; así como realizar incidencia sobre los gobiernos y la opinión pública en los temas de infancia a través de estos colectivos, y producir conocimiento sobre las problemáticas que afectan a la niñez.

Child Help Line International (“Líneas de Ayuda Internacional”) es una red de ONGs y organismos gubernamentales que trabajan en el tema de las *líneas telefónicas de asistencia para niños*, y tiene como objetivo el desarrollo, expansión y mejoramiento de éstas. Fundada en 2003 y con sede en Holanda, está conformada por 127 miembros y su labor alcanza a 160 países, a través de alianzas con redes regionales de organizaciones de *protección de derechos*, tales como Relaf. Sus tareas incluyen la abogacía en diferentes niveles de toma de decisión para que las líneas de ayuda “*sean reconocidas e integradas como un componente de relevancia dentro de los Sistemas de Protección de Derechos*”. Otro de sus objetivos es la recolección de información sobre las circunstancias en las que los niños recurren a dichas *líneas de asistencia*, y la producción de informes con datos cuantitativos. Obtiene sus fondos de, entre otros, el Proyecto Daphne de la Comisión Europea, el Ministerio de Asuntos Extranjeros de Holanda, y la Oak Foundation.

International Social Service (el Servicio Social Internacional) trabaja desde hace 80 años para “*la asistencia social y la resolución jurídica de casos individuales problemáticos que tienen lugar en más de dos países y resultan, por ejemplo, de separaciones familiares debidas a la migración voluntaria o forzada*”. La resolución de casos incluye

las temáticas de *protección de los niños* cuando hay una separación familiar, la adopción nacional e internacional y el acogimiento, la búsqueda de origen, entre otros. Otras de sus tareas son la investigación, el asesoramiento a profesionales, la difusión y la *abogacía*. Su Secretariado General y sus órganos decisores se encuentran en su sede de Ginebra, pero opera *en el terreno* en más de 140 países por medio de representantes llamados Ramas nacionales y Oficinas afiliadas, y organizaciones con las que construye alianzas, llamadas *corresponsales*. Asimismo, tiene una presencia muy relevante en el ámbito del Grupo de ONGs.

Por último, la Fédération internationale des Communautés Educatives (FICE- Federación Internacional de Comunidades Educativas) es una *red* de organizaciones que centran sus acciones en temáticas de niñez desde 1948, y su oficina internacional se encuentra en Austria. Sus actividades incluyen la organización de eventos, y la realización de actividades de *abogacía* a nivel regional e internacional, así como la ejecución de proyectos por medio del trabajo de sus *organizaciones miembro*. Éstas son organizaciones que se encuentran previamente operando en la temática del *cuidado y la protección* en países europeos, y que, a su vez, desarrollan iniciativas en países periféricos. Estos proyectos se dirigen al mejoramiento en *el cuidado alternativo*, por medio de centros de educación y capacitación para jóvenes y para profesionales, entre otros.

Redes regionales de organizaciones

En primer lugar, RELAF fue fundado en el 2003, y su principal objetivo es el de promover acciones de los gobiernos y ONGs que tiendan a procesos de *desinstitucionalización*, es decir, al cierre de las instituciones en las que son internados los niños que no tienen el cuidado de adultos, y su reemplazo por otras medidas de protección. Entre ellas se encuentran el desarrollo de recursos y servicios que eviten la separación de los niños de sus familias, y de programas de *familias de acogimiento* para el cuidado de aquellos niños que no tienen familias o que se considera no pueden vivir con ellas¹⁴⁰. Tiene su sede en Buenos Aires, y posee miembros en la mayoría de los

¹⁴⁰ Según las fuentes de la Relaf, su objetivo es el de “promover y apoyar las iniciativas de ONGs y gobiernos tendientes al cumplimiento del “Derecho a la convivencia familiar y comunitaria”, contribuyendo a los procesos de

países de América Latina y algunos países caribeños, contando entre ellos con ONGs y redes nacionales, profesionales, *familias de acogimiento*, personal de instituciones, autoridades y funcionarios (ejecutivos, legislativos y judiciales), investigadores, capacitadores, y consultores. Posee un *acuerdo de cooperación* con la Oficina de UNICEF para América Latina y el Caribe (UNICEF LACRO, por sus siglas en inglés), a partir del cual, por un lado, RELAF aporta los recursos humanos, el conocimiento especializado y la experiencia en el tema de *los niños sin cuidados parentales* y el *cuidado alternativo* (siendo el principal “socio” de UNICEF para trabajar esta temática en la región). Por su parte, UNICEF le provee de fondos para producir materiales de difusión y para llevar a cabo las actividades, así como el apoyo de los recursos materiales y humanos de las Oficinas Nacionales de cada país en el que se trabaja, y el acceso a sus contactos locales. Además, Relaf opera gracias a otros fondos provenientes de la *cooperación internacional*, siendo su principal *donante* al momento de redactar esta tesis la organización holandesa KinderPostzegels. En la actualidad, RELAF es reconocida a nivel internacional como “*el mayor referente*” en materia de *niños sin cuidados parentales* en América Latina por los actores del campo.

Por su parte, la RedLamyc (Red Latinoamericana y Caribeña por la Defensa de los Derechos de niños, niñas y adolescentes) fue establecida en el contexto del proceso preparatorio de la *Sesión Especial para la Infancia* de la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York en el año 2000. Actualmente está compuesta por treinta redes nacionales de veinticuatro países, que suman alrededor de 2.500 ONGs que trabajan en temáticas de niñez y adolescencia, pobreza, desarrollo, entre otras, así como comités de seguimiento de la CDN. Promueve el contacto e intercambio de información entre sus miembros, y la *sensibilización* de la sociedad más amplia; y realiza actividades de *abogacía* con el objetivo de influir en los espacios de toma de decisiones locales y regionales. Su estructura se divide en tres comités pertenecientes a tres Sub-regiones: la Andina, la Caribeña y Mesoamericana, y la Sur, siendo algunas de las organizaciones que operan en nuestra sub-región la Relaf y CASACIDN (el Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño).

desinstitucionalización, promoviendo el cuidado alternativo en familias, y trabajando en la prevención de la separación de los niños de sus familias de origen”.

Las agencias especializadas de las Naciones Unidas

Con respecto a las agencias especializadas del Sistema de Naciones Unidas, reviste una mayor importancia en el “campo” analizado UNICEF, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (por su sigla en inglés United Nations Children’s Fund), el cual desarrolla sus tareas en relación a temáticas en torno a la niñez y adolescencia. Fue fundada en 1949, y tiene su sede en Nueva York (además de contar con el Centro de Investigación en niñez “Innocenti”, en Italia). Trabaja en 191 países a través de las oficinas nacionales presentes en ciertos países, y cuenta con Oficinas Regionales en todas las regiones, tales como Unicef LACRO (Oficina Regional para América Latina y el Caribe, por sus siglas en inglés, Latin America and Caribbean Regional Office).

Por su parte, la UNESCO (La organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) fue fundada en 1950. En especial desde la década de 1980, desarrolla los llamados programas de *Atención y Educación de la Primera Infancia* (AEPI), que se centran en promover la *“planificación e implementación de programas y políticas públicas que promuevan programas para la atención de la primera infancia de sectores vulnerables en aspectos como la salud, la seguridad, y la capacitación de los padres para la crianza”*. Estas tareas se desarrollan a través del trabajo con las autoridades de gobiernos de los 195 Estados Miembro, y con la cooperación de diversos organismos y ONGs internacionales y regionales que operan como socios, entre ellos instituciones de investigación sobre la temática de niñez (tales como el CELCIES-Centro de Excelencia para el Desarrollo de la Primera Infancia), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la organización Save the Children, la Unidad de Desarrollo de la Primera Infancia del Banco Mundial y UNICEF.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) fue fundado en 1965. Por medio de sus acciones fueron establecidos los ocho Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) centrados en la erradicación de la pobreza extrema, cuya resolución fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 2000, luego de lo que sumó el compromiso de 189 Naciones para su cumplimiento antes del año 2015. La tarea del Programa se centra en desarrollar programas en los denominados “países en desarrollo” (trabajando en *el terreno* en 177 países) a través del trabajo en *alianzas*

conformadas por las autoridades de los gobiernos de esos países, los donantes (representados por países del Norte), empresas privadas (que según el organismo tienen la función de “*promocionar el espíritu empresarial en los países en desarrollo*”), las demás agencias de la ONU, instituciones financieras internacionales (como el BID y el Banco Mundial), y ONGs locales. Desde el 2006 cuenta con el Fondo para el Logro de los ODM, que desarrolla programas en 130 países. Los Objetivos tienen un papel importante para el trabajo de los organismos y organizaciones que trabajan sobre problemáticas que afectan a la niñez en el sentido en que son una fuente de justificación y legitimación de sus iniciativas. Es así que, por ejemplo, UNICEF argumenta que, debido a que las ocho problemáticas identificadas afectan principalmente a los niños dada su “*situación de mayor vulnerabilidad*”, se entiende que cada tarea que desarrolla es un avance en la concreción de los Objetivos¹⁴¹.

Se suma a estas agencias especializadas el Consejo Económico y Social (ECOSOC), establecido en 1945 y conformado por 14 agencias especializadas de las Naciones Unidas, Comisiones sobre temáticas puntuales y cinco Comisiones regionales, que se reúnen una vez por año. Los objetivos de estas reuniones son, por un lado, fijar las recomendaciones para los Estados Miembros y el Sistema de Naciones Unidas sobre las políticas dirigidas a problemáticas sociales, económicas y ambientales (determinadas previamente en las conferencias y cumbres de los organismos, tales como aquellas relacionadas con los Objetivos del Milenio). Por el otro, examinar su cumplimiento por parte de los Estados. En 1946 constituyó la primera instancia de participación de las organizaciones no gubernamentales en las decisiones de organismos de las Naciones Unidas. Así, cuenta actualmente con el asesoramiento para la formulación de sus evaluaciones y recomendaciones de 3.400 organizaciones de todo el mundo con diversas filiaciones y objetivos, las cuales cuentan con un *status consultivo* otorgado por el organismo luego de un proceso de selección y admisión. Entre ellas se encuentran muchas de las ONGs que forman parte del “campo” estudiado en esta tesis.

Por último, ACNUR (La agencia de la ONU para los Refugiados) fue fundada en 1951, y sus tareas se centran en la provisión de ayuda humanitaria en zonas afectadas por

¹⁴¹ Unicef. *La Declaración y los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Un plan para el progreso*. [http://www.unicef.org/spanish/mdg/28184_28228.htm]. Accedido el 12/10/12.

conflictos bélicos y catástrofes naturales, y el apoyo y protección legal a refugiados, solicitantes de asilo, discapacitados, pueblos aborígenes y otros “*grupos sociales vulnerables*”. Con sede en Ginebra, tiene 250 oficinas en 126 países de todos los continentes y, según sus fuentes, su trabajo llega “*a más de 36 millones de personas*”. Cuenta con un área de protección de la niñez, en la que se trabaja para la reunificación de las familias separadas, la prevención de la explotación sexual y el reclutamiento de niños para ser soldados, entre otros, para lo que coordina su trabajo con otros organismos y con ONGs internacionales y locales.

Los donantes o proveedores de fondos

Las fuentes de financiamiento de las ONGs son otorgadas por entidades de diversos orígenes, denominados en el ámbito como *donantes*. Por un lado, existen ONGs internacionales dedicadas a la recaudación de fondos para iniciativas sociales, organizaciones benéficas y redes de organizaciones; este es el caso, por ejemplo, de Save the Children Suecia, o Stichting Kinderpostzegels Holanda¹⁴². Otros tipos de donantes son los estados nacionales y las instituciones de cooperación multilaterales para el desarrollo (tales como la Agencia Sueca de Cooperación al Desarrollo, la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo). Una tercera fuente de financiamiento son las empresas privadas o multinacionales, algunas de las cuales cuentan con *Fundaciones* o un área de *Responsabilidad Social Empresarial*, especializadas en esta tarea (tales como la Ford Foundation, la Kraft Food Foundation, la Kellogg Foundation, la Fundación Telefónica, etc.). En la mayoría de los casos, se trata de entidades de países del Primer Mundo que apoyan proyectos individuales de diversas temáticas y objetivos en países pobres o en desarrollo de diferentes regiones: Europa del Este, África, Asia y América Latina.

¹⁴² Por ejemplo, en el caso de Relaf, ésta cuenta desde sus comienzos con la asistencia monetaria de la organización caritativa Stichting Kinderpostzegels Nederland (SKN). Con sede en Holanda, fue fundada en 1924, y en las últimas décadas comenzó a proveer apoyo financiero a proyectos de todo el mundo. Junto con otras organizaciones holandesas conforma el grupo de Co-operating Netherlands Foundations (CNF), y apoya proyectos que dirigen sus acciones hacia los niños vulnerables tanto dentro de Holanda (refugiados, discapacitados, etc.), como en países de Europa del Este, África, América Latina, Asia y el Medio Oriente. En su página de internet se explica que no está vinculada a gobiernos ni movimientos religiosos o políticos, y realiza su recaudación de fondos a través de la venta de sellos postales y tarjetas de felicitación, en grandes campañas anuales, para las que moviliza voluntarios jóvenes holandeses. Esta organización donante, así como otras, requiere que el proyecto financiado cumpla con reglas de “transparencia financiera”, por lo que, además de llenar este requisito en el momento de la inscripción, cada cuatro meses se debe enviar informes cuatrimestrales sobre las actividades realizadas, el detalle de los gastos, y sus comprobantes.

Las ONGs también pueden recibir *donaciones* de individuos, recolectadas a través de campañas de difusión, eventos y, en algunos casos, venta de *merchandising*. Por ejemplo, tal como vimos en este apartado, las organizaciones Every Child y World Vision recurren a las estrategias de *Patrocinio de niños*, a través del cual los donantes individuales de todos los países, principalmente de los desarrollados, pueden enviar sus donaciones (en la forma de pagos con su tarjeta de crédito) a niños de países empobrecidos, a cambio de informes regulares sobre el progreso de este niño y su familia.

Por otro lado, la situación de las agencias de la ONU aquí descritas es muy diferente, ya que todas ellas cuentan necesariamente con los recursos provenientes de los estados nacionales que son miembros de la Organización de las Naciones Unidas. En este caso, la proporción de fondos que cada Estado debería donar varía según su nivel de desarrollo económico, por lo que los mayores proveedores son los países más ricos. A esto se suma el aporte de empresas privadas y organismos estatales de *cooperación internacional*, y las donaciones de individuos obtenidas a través de eventos de recaudación de fondos. Los organismos de Naciones Unidas manejan presupuestos muy altos¹⁴³, razón por la que, a su vez, funcionan como proveedores de financiamiento para organizaciones y redes no gubernamentales. En el caso de UNICEF LACRO, uno de sus principales donantes es USAID (la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional), y a su vez funciona como *donante* de una multiplicidad de ONGs y redes de ONGs, tales como RELAF.

Los organismos internacionales y regionales relevantes para el “campo”

Como explicamos en el segundo capítulo, las ONGs, redes de ONGs y UNICEF se organizan en la forma de *redes* para lograr incidir en las decisiones y medidas de los organismos internacionales, para así alcanzar la *incidencia* sobre las políticas públicas y programas desarrollados por los Estados nacionales. A continuación se describen las características de los organismos más sobresalientes en relación las actividades de

¹⁴³ Por ejemplo, el presupuesto de Unicef utilizado para el área de América Latina y el Caribe en 2011 fue de aproximadamente U\$S275.000.000. Fuente: Informe Anual de Unicef 2011. Disponible en: [http://www.unicef.org/spanish/publications/index_62537.html]. Fecha de acceso: 15 de octubre de 2012.

abogacía realizadas por los actores del “campo” del *cuidado y la protección de los niños sin cuidados parentales*.

En primer lugar, el Comité de los Derechos del Niño es el organismo encargado de realizar el monitoreo del cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño (en adelante CDN) por los Estados que la ratificaron desde 1989, a través de la labor de un grupo de expertos independientes de diferentes países. Para este fin, analiza los informes elevados por los Estados sobre el estado de implementación de los diferentes derechos, tal como fuera determinado en la CDN. Además, lleva a cabo *Días de Debate General*, durante los cuales las autoridades intercambian posiciones sobre una problemática específica relacionada con uno de los artículos de la Convención. El resultado de estas actividades puede ser tanto la formulación de *recomendaciones y preocupaciones* para los Estados Parte sobre las problemáticas que afectan a la niñez, como una propuesta para la elaboración de nuevos instrumentos internacionales. En este caso, se admite la participación de organismos y agencias de la ONU, gobiernos e instituciones nacionales de derechos humanos, organizaciones internacionales y organizaciones juveniles, expertos e investigadores de la temática a tratar, entre otros, los cuales hacen sus contribuciones tanto durante las negociaciones previas al *Día de Debate* sobre el tema a tratar como en la sesión. Ello con el objetivo de influir sobre los temas puntuales a tratar, así como sobre las recomendaciones.

Dentro de los organismos internacionales que no pertenecen al Sistema de Naciones Unidas se destaca la Conferencia de la Haya de Derecho Privado Internacional, organización mundial intergubernamental con sede en La Haya, Países Bajos fundada en 1893. Cuenta con 72 miembros (71 Estados más la UE), de los que obtiene sus fondos, y un total de 130 países que adhirieron a los tratados producidos en su seno. Su labor se centra en la *unificación de los instrumentos jurídicos multilaterales*, los cuales regulan la resolución de conflictos entre países, y constituye un centro de cooperación judicial y administrativa internacional en materia de Derecho internacional privado, en particular en los ámbitos de la protección del niño y de la familia. En esta temática se destaca su trabajo para la regulación de la adopción internacional y el cuidado de los niños y adolescentes que se encuentran viviendo fuera de sus países de origen, debido a

migraciones forzadas o económicas. Algunos de los convenios más importantes en esta temática son el Convenio Relativo a la Competencia, la Ley Aplicable, el Reconocimiento, la Ejecución y la Cooperación en materia de Responsabilidad Parental y de Medidas de Protección de los Niños (1996) y el Convenio relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional (1993).

Por otro lado, resalta en nuestra región el papel de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), fundada por la Organización de Estados Americanos fundado en 1959, y conformada por los 35 Estados Miembros. Con sede en Washington, Estados Unidos, conforma el Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos (SIDH), junto con la Corte Interamericana de DD. HH. Este organismo tiene injerencia en las acciones de los Estados en relación a temáticas de niñez de dos maneras. Primero, en el caso de una denuncia por violación de derechos del niño en uno de los países miembro, la CIDH puede solicitar a la Corte Interamericana que ordene a los Estados que adopten medidas provisionales para evitar un mayor daño. En segundo lugar, su Relatoría Temática sobre los Derechos de la Niñez realiza tareas de *abogacía* que incluyen la organización de seminarios y reuniones especializadas, la evaluación de las denuncias presentadas ante la CIDH sobre presuntas violaciones de los derechos humanos, y la producción de informes anuales, por país y temáticos. Entre estos se destacan el *Informe sobre el Castigo Corporal y los Derechos Humanos de las Niñas, Niños y Adolescentes* (de 2009) y el *Informe sobre la situación de niños, niñas y adolescentes institucionalizados en las Américas*, elaborado en cooperación con UNICEF (y que aún no fue publicado).

Por último, también vale la pena resaltar el papel del Instituto Interamericano del Niño (IIN) como un actor relevante en el ámbito de la *defensa* de la niñez en nuestra región. Éste fue instituido en 1927 en el contexto de las reuniones entre los estados americanos en los primeros Congresos Panamericanos bajo el nombre Instituto Internacional Americano de Protección de la Infancia, con sede en Montevideo, Uruguay, y fue incorporado por la Organización de los Estados Americanos como organismo especializado en temáticas de niñez desde 1949 (Rojas Novoa, 2010: 111). En la actualidad, sus acciones se centran en la incidencia sobre los Estados para la elaboración de políticas públicas y legislaciones de infancia *con enfoque de Derechos*, a través de la

elaboración de publicaciones y la concreción de seminarios y foros internacionales y regionales. A esto se suman dos proyectos llevados a cabo a través de la cooperación con organizaciones internacionales, la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, los cuales buscan la ejecución de programas en temáticas de niñez, por medio del trabajo conjunto con los gobiernos en varios países latinoamericanos.

Glosario

Asistencia y cooperación técnica: Estos términos refieren a las actividades realizadas por las ONGs y agencias internacionales a nivel local en las que, por medio del trabajo directo con los gobiernos y ONGs locales por diferentes períodos de tiempo (que pueden variar desde unos pocos días hasta la realización de proyectos de largo plazo), se provee capacitación y orientación para la planificación, desarrollo y supervisión de programas o políticas públicas, así como la modificación de las legislaciones por parte de los Estados.

Abogacía: Se trata de las actividades realizadas por las ONGs y agencias en la forma de *coaliciones* y redes nacionales e internacionales para influir en las acciones de los gobiernos nacionales, así como de los mecanismos de los organismos internacionales pertenecientes al Sistema de Naciones Unidas, y otros organismos internacionales y regionales. Para estas ONGs, la relevancia de incidir en las decisiones de estos organismos se desprende del hecho de que éstos tienen la capacidad de orientar los temas

prioritarios en la agenda en materia de niñez de los gobiernos nacionales y bloques regionales de gobiernos.

Acogimiento Familiar: El objetivo de este tipo de programas (también denominado, según el país, como *familias sustitutas*), inicialmente diseñados en Europa y América del Norte, es transferir el cuidado de los niños, que por distintas razones han sido separados de su medio familiar, a una familia preexistente que temporalmente se responsabilice de su cuidado, sin que el estatus jurídico del niño o la familia sean modificados. Esto significa que, al contrario de la adopción, no es establecido un vínculo legal entre el niño y sus cuidadores, ni se ve afectada la relación de filiación del niño con su familia biológica.

Aldeas Infantiles: Estos dispositivos son un tipo de institución pequeña, en los que una mujer o una pareja son empleados para encargarse del cuidado de hasta una docena de niños en un entorno humano y físico que procura asemejar al de una familia. Estos dispositivos fueron instalados y son gestionados masivamente por la ONG internacional Aldeas Infantiles SOS en alrededor de 130 países bajo esta denominación, pero son definidos con diferentes rótulos (*pequeños hogares, casas hogar, etc.*) dependiendo del país.

Cuidados alternativos: Según la definición utilizada por los actores del campo internacional de la *defensa* de la niñez (y plasmada en las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado), esta categoría refiere al cuidado de aquellos niños que, estando separados de sus familias, son cuidados en sus familias extensas, parentelas o comunidades (situación denominada *cuidado alternativo informal*), o dispositivos de entidades públicas o privadas (sean éstas instituciones, programas de *acogimiento* o *aldeas infantiles*, situación denominada *cuidado alternativo formal*). Según esta definición, el carácter “alternativo” de tales *modalidades* de cuidado se desprende del hecho de que, en estos casos, la responsabilidad por el cuidado de los niños no recaerá en sus “*padres o tutores legales*”, los cuales son señalados en la CDN como los “*principales responsables*” de su cuidado, sino en otras personas o instituciones.

Decisores: Se trata de las autoridades nacionales (de diferentes niveles de autoridad) encargadas de formular, aprobar y/o ejecutar políticas públicas y legislaciones. Las actividades de *abogacía* realizadas por las ONG y agencias en general tienen el objetivo de orientar las medidas tomadas por estos actores, y las de *asistencia técnica* apuntan a evaluarlas, supervisarlas y modificarlas.

Expertos: Se trata de aquellos profesionales que cuentan con un prestigio que los distingue en relación a otros actores del campo, y que surge de la valoración positiva de su trayectoria, su amplia formación académica, su experiencia de trabajo directo con gobiernos u entidades internacionales, y su autoría en publicaciones relevantes del campo, entre otras cosas. Dentro de este grupo pueden encontrarse profesionales de diversos ámbitos (gobiernos, organismos internacionales, ONGs nacionales e internacionales, instituciones académicas), que en su mayoría están formados en disciplinas específicas, tales como la abogacía, la medicina, la pedagogía, el trabajo social y las disciplinas psi.

Institucionalización: Se denomina así a la práctica, llevada a cabo tanto por estados como por ONGs, de ingresar a los niños que se considera no pueden ser cuidados por sus familias en hogares convivenciales, denominados *instituciones de cuidado residencial*. Estas instituciones son definidas de manera diversa según el actor que lo haga y el país del que se trate, pero puede decirse que se caracterizan por la existencia de empleados responsables por el cuidado de los niños, y varían desde los pequeños dispositivos de *Aldeas Infantiles* hasta las llamadas *macro-instituciones* (grandes instituciones que albergan hasta cientos de niños de diferentes edades). En particular, las Directrices para las modalidades alternativas de cuidado definen al cuidado *institucional* como “*aquel brindado en cualquier contexto de cuidado grupal no basado en familia*”.

Niños sin cuidados parentales o en riesgo de perderlo: Esta expresión (traducción de la expresión en inglés *children deprived of parental care*) se refiere al grupo de aquellos niños que se encuentran actual o potencialmente separados de sus familias por diferentes causas (entre otras, son señaladas por los actores del campo: contextos de marginalidad y desigualdad social, conflictos bélicos, desastres naturales, enfermedades mentales o físicas de los padres, etc.).

Sensibilización (acciones de/actividades de): Las acciones desarrolladas por ONGs y organismos internacionales que buscan difundir determinada temática social en la “opinión pública”. Su objetivo es generar, tanto en las autoridades de gobiernos, como en las de ONGs locales y la sociedad más amplia, la adhesión y el apoyo necesarios para el cumplimiento de sus objetivos y, a veces, a la recaudación de fondos.

Versiones Amigables: Este tipo de publicaciones son aquellas que constituyen adaptaciones simplificadas de los documentos internacionales de derechos humanos, tal como las numerosas adaptaciones de la CDN elaboradas por varias ONGs y agencias de la ONU en todo el globo. Éstas son utilizadas tanto en las *actividades de cooperación técnica* con los gobiernos, como en las de *abogacía y sensibilización* para la sociedad en general, con el objetivo de dar a conocer la problemática social que se intenta abordar.