

Dina Espinosa Brilla

Proyecto EDNA: Una estrategia de análisis del cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica

RESUMEN

Este trabajo presenta el quehacer del Proyecto Estado de los Derechos de la niñez y la adolescencia, y de sus informes (Informe EDNA) que han sido desarrollados desde el año 2000, a manera de análisis y reflexión crítica sobre el alcance de cumplimiento de los derechos (según la *Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas*).

Palabras Claves: Derechos humanos. Niñez. Adolescencia. Calidad de vida. Desarrollo humano Integral.

Abstract: An update on the State of the Child and Adolescent Rights Project (EDNA) is presented, including the highlights of EDNA's previous reports (published since 2000). This update is presented as an analysis of the EDNA's effectiveness in terms of the acceptance and enforcement of these rights (as defined by the UN Convention on the Rights of the Children) by society.

Keywords: Human rights. Childhood. Adolescence. Quality of life. Integral human development.

1. Introducción

Este trabajo presenta el quehacer del proyecto *Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (EDNA)*, y de los informes que el Proyecto EDNA ha publicado desde el año 2000, sobre el estado de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA) en el país. Con más de veintidós años de existir, el Proyecto EDNA ha dado lugar a nueve informes, orientados por los enfoques y exigencias de la *Convención de los Derechos del Niño (CDN)*, ratificada en Costa Rica mediante la Ley n°7184, del 26 de enero de 1990.

Los informes EDNA han sido variados en cuanto a su estructura y composición temática; sin embargo, han mantenido como línea de trabajo el enfoque de derechos, el interés superior del niño, la condición y reconocimiento de todas las personas menores de dieciocho años como sujetos

Autor/ Author

Dina Espinosa Brilla, Universidad de Costa Rica, ORCID ID: 0000-0002-7185-1481, edna.eeg@ucr.ac.cr, www.edna.ucr.ac.cr

Recibido: 18/04/22

Aprobado: 25/05/22

Publicado: 08/07/22

de derechos y todos los principios concordantes con las exigencias de la CDN. En el último quinquenio, el Proyecto EDNA ha ampliado su accionar, además de la gestión de la investigación, también ha desarrollado gestión del conocimiento y gestión cultural.

2. ¿Qué es el Proyecto EDNA?

El proyecto de Acción Social Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (VAS-EC-528), conocido como Proyecto EDNA, pertenece a la Escuela de Estudios Generales (EEG) de la Universidad de Costa Rica (UCR), y está adscrito al Programa Interdisciplinario de Estudios y Acción Social de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (PRIDENA), así como vinculado al Observatorio Temático Interuniversitario de Derechos de la Niñez y la Adolescencia (OBINA), del Instituto de Investigaciones en Educación (INIE-UCR).

La Universidad de Costa Rica tiene como propósito obtener las transformaciones que la sociedad necesita para el logro del bien común, mediante una política dirigida a la consecución de una verdadera justicia social, de desarrollo integral, de la libertad plena y de la total independencia de nuestro pueblo (véase *Estatuto Orgánico*, artículo III). Es aquí donde el Proyecto EDNA se inserta, para procurar ser un marco de referencia para la formulación de políticas públicas entorno a los derechos de la niñez y la adolescencia. Por eso su objetivo es ser una herramienta de transformación social que aporta al proceso de búsqueda y reflexión orientadas a la transformación de concepciones y prácticas institucionales para el desarrollo de un ser humano integral. En consecuencia, el EDNA ha asumido la misión de desarrollar la coordinación académica de la elaboración y divulgación de un informe sobre el curso del cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica como tarea central. Tal esfuerzo se enmarca en una visión de contribuir a la reflexión y al análisis crítico de la situación, problemas y posición de niñas, niños y adolescentes, con respecto al ejercicio y reconocimiento de sus derechos, mediante el desarrollo de actividades de investigación y acción social, que permitan orientar la toma de decisiones políticas en el entorno nacional, para la defensa, la protección y la exigibilidad de tales derechos. Este objetivo general se articula con los siguientes objetivos específicos:

- 1) Ejecutar acciones puntuales de análisis, reflexión y promoción de los derechos, sobre temas específicos que amplíen sobre aspectos derivados del informe EDNA en temáticas relacionadas con este grupo de la población
- 2) Gestionar y desarrollar investigación sobre el estado de los derechos de la niñez y adolescencia en Costa Rica a nivel académico.
- 3) Desarrollar estrategias de sensibilización y sobre los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica.
- 4) Abogar por los derechos de la niñez y la adolescencia en los espacio de diálogo y consulta en los que se participe al Proyecto EDNA.

Los procesos de seguimiento del estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica requieren de constante observación, análisis, discusión y propuestas de solución, con el fin

de complementar la realidad del país relacionada con este grupo de la población; el cual, por su condición etaria, requiere de atención especial para garantizar el acceso a sus derechos y a su condición de “sujetos de derecho”.

El Proyecto EDNA tiene cuatro áreas de trabajo; la principal tarea es de investigación, que consisten en el desarrollo y divulgación de un informe sobre el estado del cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica, el cual da origen al proyecto. Otra área de trabajo es propiciar el análisis y la discusión sobre temas específicos relativos a los derechos de las personas menores de dieciocho años, por medio de charlas y conferencias de expertos. Además, el Proyecto EDNA realiza gestión cultural, con capacitaciones y talleres de sensibilización ante la situación de los niños, niñas y adolescentes en el país. También, en la medida de lo que le es concerniente, el Proyecto EDNA brinda asesoría sobre materia de derechos de la niñez y la adolescencia.

Las acciones del EDNA, tanto de gestión del conocimiento derivadas de la gestión e investigación se dirigen, en particular, a profesionales y tomadores de decisiones del sector público, organizaciones no gubernamentales y estudiantado de las universidades. En ocasiones, se trabaja con niños y niñas de edad escolar y sus maestros de manera conjunta, en talleres de sensibilización.

Para facilitar el acceso los productos académicos del Proyecto EDNA, se habilitó una web (www.edna.ucr.ac.cr) que está en constante actualización, tanto para dar a conocer el IX Informe EDNA y los informes anteriores, así como las investigaciones y proyectos de Acción Social realizados en la Universidad de Costa Rica, ligados a la defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia, cuya finalidad es facilitar el intercambio de conocimientos, la generación de redes de expertos y la promoción de actividades.

Por medio del OBINA, el Proyecto EDNA se asocia a proyectos de la Universidad Nacional, la Universidad Estatal a Distancia y a Universidad de Costa Rica, que desde sus ángulos particulares, unen esfuerzos para potenciar el trabajo de la universidad pública en defensa de la niñez y la adolescencia.

Otras instancias de diálogo en las que el Proyecto EDNA ha participado ha sido en colaboración el con Patronato Nacional de la Infancia (PANI), en particular con la Comisión contra la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (CONACOES), apoyo específicos a subsistemas de locales de protección, como el de Matina-Limón, participación en el proyecto internacional Ciudad de los niños-Costa Rica de la Comisión de Arquitectura y Niñez/Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, Subcomisión de niñez y adolescencia del Poder Judicial, y Patronato Nacional de la Infancia (PANI). Además, el Proyecto EDNA colabora con la organización de los Coloquios Internacional de Humanidades, Derechos Humanos y Diversidad Sexual: Familias Diversas.

La experiencia acumulada por el Proyecto en la elaboración de su Informe y de sus diferentes áreas de acción, ha beneficiado a la comunidad universitaria, del sector público vinculado a temas de niñez y adolescencia, así como a las familias costarricenses en general.

3. ¿Qué son los informes EDNA?

El Informe EDNA permite tejer una red de conocimientos en torno al estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica, y potencia la capacidad para que la Universidad de Costa Rica (UCR) apoye los procesos de las políticas públicas con lineamientos teórico-metodológicos que permitan opciones de solución.

El informe EDNA se ha logrado desarrollar, desde el año 2000, gracias a la participación y colaboración de investigadores de distintas unidades académicas de la UCR, como fue el caso del Proyecto SIEDNA (Escuela de Estadística, hasta el año 2017); así como de otras universidades públicas. También se ha contado con el apoyo logístico y financiero del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), que colaboró con el informe en el período (2000-2018), que vino a complementar los esfuerzos de la UCR, concretamente de la Escuela de Estudios Generales, del PRIDENA (Escuela de Trabajo Social) y de la Vicerrectoría de Acción Social. El Informe EDNA ya cuenta con nueve volúmenes publicados, que se pueden consultar en su una página web (www.edna.ucr.ac.cr), y está en proceso el décimo.

La elaboración del Informe EDNA, su difusión y discusión, conforman actividades estratégicas para impulsar los cambios necesarios para construir una sociedad más justa, equitativa y solidaria, pues constituye un instrumento valioso y pertinente para visualizar la problemática, vacíos, avances y/o retrocesos relativos a aspectos generales del país y temáticas particulares con respecto a la situación de niños, niñas y adolescentes.

El proceso de evaluación de los nueve informes EDNA, como capital generado, permite afirmar que se cuenta con abundante y valiosa información sobre numerosos temas ligados a los derechos de niñez y adolescencia. No obstante, es necesario ahondar y fortalecer el proceso de reflexión sistemática de éstos, para mantener un observatorio constante que responda a las necesidades de la niñez y la adolescencia en Costa Rica.

Con los informes EDNA se han visto beneficiados los avances en la protección, promoción y exigibilidad de los derechos que asisten a las personas menores de edad, lo que significa mejorar sus oportunidades, su bienestar y su calidad de vida. Esto ha permitido contribuir a la transformación de la visión que las personas menores de edad tienen de sí mismas, de manera que se reconozcan como sujetos de derechos y participen activamente en la construcción del país.

4. Antecedentes del Informe EDNA

El Informe EDNA surge como un instrumento de seguimiento al cumplimiento de la *Convención de los Derechos del Niño*, firmada en 1998 y vigente desde el 2 de septiembre de 1990 en Costa Rica).

La CDN que aporta un nuevo marco jurídico al país, que requiere de indicadores y estrategias metodológicas particulares para poder establecer los avances que se vienen haciendo en aras de cumplir con los requerimientos de la dicha convención, y de su rendimiento de cuentas a nivel internacional.

Este convenio internacional compromete al país a velar por los derechos de todas

las personas menores de edad dieciocho años, a partir de la percepción de los niños, niñas y adolescentes, como sujetos de derecho, cuya integridad como personas ha de respetarse.

La idea de una protección especial para las personas menores de edad ya aparece desde la *Declaración de Ginebra* (1924) adoptada por la Asamblea General de la ONU (el 20 de noviembre de 1959), y reconocida en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948), en el *Pacto de los Derechos Civiles y Políticos* (1966, art. 23-24, vigente desde marzo de 1976), el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1966, art. 10; vigente desde enero de 1976). No obstante, la *Convención sobre los Derechos del Niño* implicó un cambio de paradigma, porque se aplica a todo menor de dieciocho años (*vid.* Art. 1), y les otorga la condición de “sujetos de derecho activos”, y no meros “objetos de cuidado” por parte de la familia, tutores, instituciones públicas y privadas, e incluso, el Estado mismo. Esta nueva condición implica “[...] reconocer la ciudadanía, en el marco de su propio desarrollo biológico y socioafectivo, una población que hasta ese momento era concebida como incapacitada para adquirir los derechos de que goza la gente adulta” (I Informe EDNA, 2000: 19). Por consiguiente, los menores tienen derecho a la salvaguarda de su dignidad y cuidado, a facilitar y orientar su desarrollo integral, con derecho a opinar y expresarse, a ser escuchados, a tener en cuenta su forma de ser, sentir, valorar y actuar de acuerdo a sus valores y a su identidad.

La *Convención de los Derechos del Niño* también previó un sistema de “rendición de cuentas” para los Estados Partes (art.42-45). En el caso de Costa Rica, el *Código de la Niñez y la Adolescencia* (1998), que destaca el interés superior por garantizar el respeto a los derechos de la niñez y la adolescencia (art. 5), y destaca la formación del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA). Para ello, los informes EDNA ha sido un insumo y referente del informe país.

El marco jurídico que otorgó el *Código de la Niñez y la Adolescencia*, instó a una cultura institucional vigilante sobre el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia, a partir del análisis de la realidad social en materia de derechos de los menores de edad en particular, con el fin de articular el debate sobre las políticas públicas y de los factores claves para favorecer el cumplimiento de tales derechos.

El Informe EDNA surge como un estudio académico, como “[...] criterio de organización de los datos y las argumentaciones [...] en el proceso de configuración de la niñez y la adolescencia como sujetos” (I Informe EDNA, 2000: 20). El enfoque metodológico se realizó desde una perspectiva interpretativa e interdisciplinaria.

La periodicidad, estructura y metodologías de los informes ha sido variable, tano por las coyunturas temporales y lo énfasis temáticos, así como su dirección e intereses de los investigadores.

5. Aportes de los Informes EDNA

El I Informe EDNA (2000) lo coeditaron UNICEF y la UCR, tuvo también el apoyo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Oficina de la Primera Dama de la República. El mayor interés se centró en re-conceptualizar la condición de las personas menores de edad en cuanto a la respetabilidad de sus derechos en el

marco jurídico y legal, así como reconocer su condición ciudadana, lo cual no estaba suficientemente especificado en la Constitución Política.

El II Informe EDNA (2001) se centró en el aprendizaje y la socialización, con especial atención a la primera infancia; la cobertura, calidad y modernización de los procesos educativos y el trabajo temprano; y la problemática de la explotación sexual comercial de menores. El principal aporte fue mostrar las limitaciones para la evaluación y monitoreo del cumplimiento de los derechos de las personas menores de edad, por parte de las instituciones estatales, puesto que no había un sistema centralizado ni criterios homogéneos para recoger y analizar los datos.

El III Informe EDNA (2002) puso un énfasis en los derechos sociales, analizando la pobreza y la exclusión social, así como las estrategias para enfrentar la cobertura equitativa en cultura, educación, salud, nutrición, riesgo social, vida digna, agua potable, saneamiento, recreación. A pesar de la inversión en educación y salud que ha realizado el país, el nivel de pobreza de los hogares hace mayormente vulnerables a los menores de edad; y se propone un espectro más amplio de variables para el análisis de las necesidades en inversión social y servicios sociales básicos.

El IV Informe EDNA (2004) se centró en cinco ejes para su análisis: pobreza, trabajo infantil, condición familiar, condiciones socioeconómicas, e inversión social para la atención de la niñez y la adolescencia. Se determinó que, a pesar del avance de las reformas institucionales y movilización de diversas organizaciones, no se ha logrado brindar a las personas menores de edad las capacidades necesarias para el desarrollo que la sociedad globalizada exige; ya que no se han podido erradicar la violencia, el abuso, el maltrato, el trabajo infantil, ni la explotación sexual comercial que sufren los menores de edad en el país.

El V Informe EDNA (2005) analiza las dificultades para la universalización de la educación efectiva, la reforma del Patronato Nacional de la Infancia (2003-2005), los alcances del Sistema Nacional de Protección Integrada (1995-2004), y ofrece una reflexión sobre el informe del Comité Internacional de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (2005). Se aprecia, además, un avance lento en el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia, tanto en la perspectiva de institucionalidad, ciudadanía, protección y defensa; en especial se destacan el problema de la deserción educativa y del desenvolvimiento de las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia y de los Comités Tutelares que actúan a nivel local, dentro del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (SNPI).

El VI Informe EDNA (2008) revisó los alcances del *Código de la Niñez y la Adolescencia* (1998-2008), en el décimo aniversario de su entrada en vigencia; a partir de aspectos estructurales y micro sociales. El tercer eje de este informe fue el análisis del desempeño del sector salud, que incorpora el suicidio entre adolescentes, y la sexualidad. También se insiste que es necesario pasar a un análisis de los problemas de la salud cuantitativo y centrada en aspecto biomédicos y tecnológicos, hacia otro enfoque más cualitativo, que responda a una visión integral de la salud. Por último, se enfatiza la necesidad de reestructurar el Sistema Nacional de Protección Integral mediante una política integral y participativa de los diferentes actores sociales.

El VII Informe EDNA (2011) abordó la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia (PNNA 2009-2021), contó en su contenido con los ejes de institucionalidad

democrática; persona, familia y comunidad; salud integral; educación; cultura, juego, recreación; protección especial. Entre sus propuestas se destacó la necesidad de la creación de un Observatorio de los Derechos de la niñez y la Adolescencia, en especial como apoyo a los subsistemas locales. También se insiste en el problema del castigo físico y del cuidado sustituto como altamente inconvenientes para el desarrollo integral de niños y niñas; así como la necesidad de la prevención del consumo de drogas y del delito, y las oportunidades de acceso a la cultura y la recreación.

El VIII Informe (2015) es un análisis de cambio de paradigma que implicó la firma de la *Convención de los Derechos del Niño* desde 1990 al 2015. El primer acercamiento se hace desde un balance histórico, para contextualizar la relevancia y el proceso que implicó la condición de sujeto de derechos de las personas menores de edad. Luego se plantean los principios y fundamentos del marco legal que se desarrolla en el país gracias a la *Convención de los Derechos del Niño*, para luego pasar a analizar los alcances en materia de educación, salud y recreación, equidad y exclusión social, y acceso a la cultura. Cada uno de estos segmentos incluye cinco ejes transversales que se subsumen: Condición etaria, derechos, vulnerabilidad (poblaciones excluidas), género y etnicidad. La metodología es expuesta por los autores de acuerdo a los requerimientos de cada tema. Este informe incluyó un anexo estadístico del Sistema de Información Estadística de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (SIEDNA/UCR). El informe se complementa con algunas historias de vida que dan un rostro humano a la realidad de los Derechos de los NNA. Más allá del conocimiento, está la sensibilización ante la verdad de alguien, un niño, niña o adolescente que sufre.

El IX Informe EDNA (2019) da un giro a la metodológico, que se centra en establecer una línea de base, a partir de indicadores de las áreas de cumplimiento de derechos y marco jurídico, derechos de supervivencia, derechos de desarrollo, derechos de protección y derechos de participación, los cuales reúnen más 108 indicadores que se rastrearon a partir de la información oficial publicada por las instituciones competentes en cada área. Los indicadores utilizados se consideraron desde la perspectiva de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) y se encontró que persiste la insuficiencia de registro de datos de manera compatible y equivalente entre las diversas instituciones. También cabe destacar que, a pesar de que hay un modelo robusto de promoción y atención de los derechos, los NNA de zonas fronterizas y costeras tiene menos oportunidades de calidad equivalente a las gran área metropolitana (GAM), y persisten los grupos vulnerables de migrantes, indígenas, por género (niñas y adolescentes madres), afrodescendientes y personas con discapacidad. También se reitera la necesidad de un cambio cultural par el verdadero reconocimiento de la dignidad y de los derechos de los NNA, y que la condición etaria deje de ser un factor de discriminación social.

6. Consideraciones finales

El Proyecto EDNA está trabajando en un X Informe, del que ya se está avanzando en la revisión metodológica y en la crítica de los indicadores. Sin duda el período de la pandemia por covid-19 ha dejado giros importantes para considerar. También es importante resaltar que la información que las instituciones públicas, ligadas

a derechos de la niñez y la adolescencia, han sufrido contratiempos importantes por este mismo acontecer de la pandemia. Esta circunstancia supone procesos de reflexión y discusión que el Proyecto EDNA espera propiciar como parte de su quehacer.

Bibliografía

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1998) *Código de la Niñez y la Adolescencia*. www.cpj.go.cr/docs/derechos/codigo-ninez.pdf.

Naciones Unidas (1989). *Convención de los Derechos del Niño*. www.unicef.es/infancia/derechos-del-nino/convencion-derechos-del-nino.

Naciones Unidas (1959). *Declaración de los Derechos del Niño*. www.unicef.es/infancia/derechos-del-nino.

UNICEF (2000). *Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica*. UNICEF/UCR/FLACSO. 1ª ed. San José: UNICEF.

____ (2001). *II Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica/UCR*. 1ª ed. San José: UNICEF.

____ (2002). *III Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica. Inversión Social: Nuestro compromiso con el futuro*. San José: UNICEF.

____ (2004). *IV Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica*. /UNICEF: UCR. Fotografía de Pepe Bayona. San José: UNICEF

____ (2005). *V Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica*. San José: UNICEF

____ (2008). *VI Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica. A diez años del Código de la Niñez y la Adolescencia*. San José: UNICEF

____ (2011). *VII Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica. Hacia el cumplimiento de la Política Nacional para la niñez y la adolescencia (2009-2021)*. San José: UNICEF.