



Índice de medición
de calidad de leyes
en el marco normativo de los

derechos de la infancia

MEXICO

Red por los Derechos de la Infancia en México

Índice de medición
de calidad de leyes
en el marco normativo de los
derechos de la
infancia

Ficha Técnica:

Índice de medición de calidad de leyes en el marco normativo de los derechos de la infancia

Esta publicación ha sido editada por:

Derechos Infancia México A.C.

Para la

Red por los Derechos de la Infancia en México

Av. México Coyoacán 350 Col. General Anaya México DF CP 03340 www.derechosinfancia.org.mx

Autora:

Valeria Geremia

Con la Colaboración de:

Gerardo Sauri Suárez

Diseño Gráfico:

Jorge Cruz Corona

Foto de portada:

Autor: [mrjhutton \(www.flickr.com\)](http://www.flickr.com/photos/mrjhutton/)

Red por los Derechos de la Infancia en México

Av. México Coyoacán no. 250

Col. General Anaya

C.P. 03340 México, D.F.

buzon@derechosinfancia.org.mx

Fecha de publicación: Diciembre de 2009

ISBN:

Este material se realizó con recursos del Coinversión Social – Vertiente de Investigación, perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), empero SEDESOL no necesariamente comparte los puntos de vista expresados por la autora del presente trabajo.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra siempre y cuando sea para fines no lucrativos y se cite a la fuente.

Impreso y hecho en México

Organizaciones del Consejo Directivo



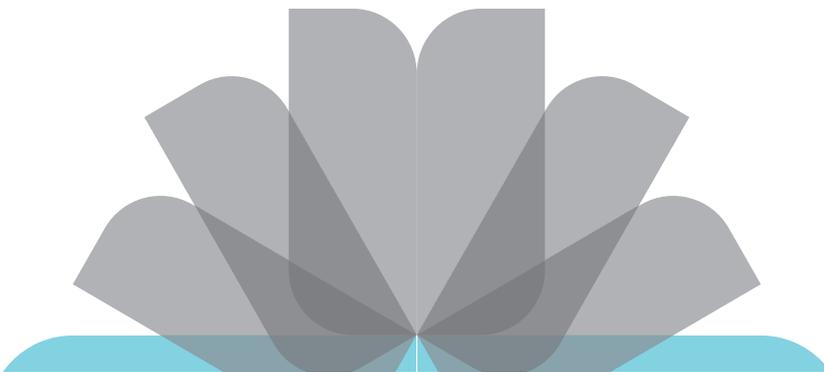
La Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM) es una coalición formada por redes y organizaciones de la sociedad civil que buscan difundir y promover los derechos de la infancia en México.

La misión de la REDIM es promover un movimiento social y cultural para que niñas, niños y adolescentes conozcan, ejerzan y disfruten sus derechos.

Te invitamos a conocer mas de nuestros miembros en:

www.derechosinfancia.org.mx

Agradecimientos	4
Introducción	5
1. Los derechos humanos del niño en el sistema jurídico mexicano	8
1.1 Los derechos humanos: visión general	8
1.2 La organización jerárquica de las normas en el ordenamiento jurídico mexicano	9
1.3 Evaluación del criterio de supremacía constitucional y sus implicaciones para los tratados de derechos humanos	11
1.4 Los derechos del niño en el ordenamiento jurídico mexicano	14
1.5 La Convención sobre los Derechos del Niño: características generales	18
1.6 El Comité de los Derechos del Niño	21
1.7 Principales compromisos de los Estados Partes de la Convención	23
2. El índice de medición de calidad de leyes	27
2.1 Justificación conceptual del índice de medición de calidad de leyes	27
2.2 Bien jurídicamente tutelado y condición jurídica de la infancia	28
2.3 Definición del niño y niña	31
2.4 Los principios generales de la Convención	36
2.5 Cobertura de derechos	55
2.6 Medidas generales para dar efectividad a los derechos	57
2.7 Medidas de protección especial	87
2.8 Difusión y capacitación sobre la ley y la Convención	90
Índice de medición de calidad de leyes	95
A manera de conclusión	101
Bibliografía	103



Agradecimientos

A Alma Rosa Colín agradezco su cuidadosa lectura, revisión y edición del texto así como sus valiosos comentarios sobre el enfoque de género.

A Fabrizio Bianca, agradezco por el apoyo técnico en la revisión del índice, la calificación de las leyes estatales y la búsqueda bibliográfica.

Este índice es un proyecto desarrollado por la Red por los Derechos de la Infancia en México, por lo que agradezco a todo el equipo operativo las facilidades técnicas y administrativas que han sido necesarias para su realización. En particular a Ma. Aurora Cuevas Trejo y a Carolina Vargas Romero agradezco la gestión que permitió la concreción de este instrumento.

El índice de medición ha sido parte de la Infancia Cuenta en México, proyecto apoyado técnica y financieramente por la Fundación Annie E. Casey y la W. K. Kellogg Foundation, a quienes agradezco por su confianza a nombre de toda la Red.

Agradezco también a la Fundación para la Protección de la Niñez, I.A.P. por su desinteresado y comprometido apoyo a las acciones que realiza la Red por los Derechos de la Infancia en México.

Este material se ha logrado concretar mediante el programa de Coinversión Social perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), lo que merece un especial reconocimiento.

Valeria Geremia

Introducción

El 19 de junio de 1990 el Senado de la República Mexicana ratificó la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN) mediante lo cual - y de acuerdo al artículo 133 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos - se convirtió en ley suprema del país.

De esta ratificación deriva – entre otras - la obligación para el Estado de legislar en diferentes niveles (nacional y local) en materia de derechos de la infancia y de adecuar sus normas internas a las disposiciones de la Convención. Esta obligación ha generado la reforma del artículo 4 Constitucional en 1999, la aprobación de una ley federal para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en 2000, así como la adopción de 29 leyes estatales sobre el mismo tema. Si bien la creación de nuevas leyes y la modificación de las leyes existentes representan un avance considerable en la aplicación de la Convención, muchas veces estas leyes cumplen solo parcialmente con los requisitos de la CDN, cuando no incluyen contenidos claramente contrarios al espíritu de la Convención.

La Red por los Derechos de la Infancia en México desarrolló el “Índice de medición de la calidad de leyes”, que permite evaluar en diferentes dimensiones la calidad de las leyes – tanto federales como locales - en materia de derechos de la infancia. La idea del índice nació de la necesidad de contestar a la siguiente pregunta: ¿Cómo saber si una ley en materia de infancia está armonizada con los principios y el espíritu de la Convención sobre los Derechos del Niño?

El objetivo del índice es mostrar el nivel de adecuación de las leyes estatales de derechos de la infancia a una serie de indicadores derivados de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, así como observaciones generales y recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (desde ahora y en adelante: Comité de los Derechos del Niño). Este instrumento es único en su género, ya que, hasta la fecha, no hay ninguna otra herramienta para medir la calidad de las leyes en México.

El presente documento tiene un doble propósito:

- Por un lado explicar la construcción del índice mismo y desarrollar conceptualmente los rubros presentes en los dominios y subdominios, y por otro
- Colocar el índice en el más amplio marco normativo que rige los derechos de la infancia en México.

Más que una investigación académica, el presente texto busca proporcionar una herramienta para profesionales y personas que trabajan en materia de derechos humanos de la infancia que quieran medir el nivel de calidad de las leyes en materia de infancia, de manera rápida y eficaz. Asimismo, el índice no pretende ser exhaustivo ni presentar todas las variables que se pueden medir en el contenido de una ley, ya que cada derecho incluido en la CDN deriva en múltiples variables. Sin embargo, el índice examina principalmente la forma en cómo se incorporan las medidas generales de implementación en las leyes, identificadas por el Comité de los Derechos del Niño y que han sido desagregadas en la Observación General No. 5 de dicho organismo, así como en otros instrumentos de esta naturaleza cuyas referencias se establecerán en la medida en que los diversos componentes se desarrollen.

Para tales propósitos el presente documento cuenta con dos capítulos. En el primero se desarrolla un análisis sobre los derechos humanos, dentro de los que se encuentran los derechos de la infancia, dentro del sistema jurídico mexicano. El propósito de este capítulo es reforzar el carácter de obligatoriedad que tiene el estado mexicano de cumplir con la CDN como tratado internacional.

El segundo capítulo explica la estructura conceptual bajo la que se desarrolló el índice, en cada uno de los dominios y variables que lo componen. Al final de este capítulo exponemos la ficha técnica desarrollada por especialistas de la Red por los Derechos de la Infancia en México, para transformar estas variables en una escala numérica.

De antemano reconocemos que la escasez de experiencias en este tipo de instrumentos de análisis del diseño legislativo, sobre todo en el caso de instrumentos de derechos humanos, que pueden valerse de modelos matemáticos, provoca que el índice sea susceptible de debates, y, lo que más nos interesa, mejoramiento. Lo anterior es en buena parte el propósito de esta publicación.

Consideramos que la armonización de los marcos jurídicos en materia de derechos de la infancia, es una tarea que no está completamente en la agenda legislativa y buscamos que este documento sirva como estímulo para provocar nuevas propuestas que fortalezcan los instrumentos jurídicos que permitan que niñas y niños vivan y ejerzan sus derechos.

Gerardo Sauri Suárez

Director Ejecutivo

Red por los Derechos de la Infancia en México

Los derechos humanos del niño en el sistema jurídico mexicano

1.1 Los derechos humanos: visión general

El derecho internacional de los derechos humanos es un ramo del derecho internacional dirigido a la protección de la persona en contra de actos del Estado y de particulares que lesionan los valores fundamentales. Eso consiste en un conjunto de tratados, declaraciones y principios que comprometen a los Estados a respetar los derechos humanos reconocidos universalmente. Todos los tratados internacionales imponen obligaciones jurídicas a los Estados que los ratificaron y se rigen por las condiciones establecidas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

El sistema internacional de protección a los derechos humanos se reforzó a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial dentro del esquema de Naciones Unidas a nivel global, así como a escala regional con organismos intergubernamentales como la Organización de Estados Americanos. Después de la Segunda Guerra Mundial, en 1948, la comunidad internacional adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que no es vinculante desde un punto de vista legal, pero constituyó la base para la adopción de los dos principales instrumentos de derechos humanos (ellos sí vinculantes): el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A la luz de la teoría de los derechos contenidos en estos pactos se aplican a toda persona independientemente de su edad, raza, nacionalidad etc. no se necesitarían otros tratados de derechos humanos.

Sin embargo, la comunidad internacional apreció que el principio de aplicabilidad para todos no tomaba suficientemente en cuenta los derechos de las personas tradicionalmente marginadas como las mujeres, los niños y las niñas, los trabajadores migrantes o las personas con discapacidades, por lo que planteó la necesidad de formalizar los derechos de estas categorías de personas en tratados internacionales. Esto llevó a la adopción de una serie de instrumentos que tutelan expresamente categorías específicas de personas.

Los derechos humanos se pueden definir como el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de las personas que viven en una

sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución, los tratados internacionales y las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado.

Los derechos humanos se caracterizan por su universalidad, inalienabilidad, indivisibilidad e interdependencia. Son universales porque pertenecen a todas las personas, sin importar su sexo, edad, posición social, partido político, creencia religiosa, origen familiar o condición económica y no existen distinciones entre los destinatarios. Son inalienables porque no pueden perderse ni transferirse por propia voluntad; son inherentes a la idea de dignidad de la condición humana. Son indivisibles e interdependientes porque el reconocimiento de que algunos derechos se tutelan de manera particular, no implica de ninguna manera que se desconozcan otros derechos.

El Estado no sólo tiene la obligación de reconocerlos, sino también de respetarlos, protegerlos y realizarlos. El reconocimiento es la primera etapa, ya que sin reconocimiento, los derechos no pueden ser respetados ni tutelados. El respeto es fundamental para dar efectividad a los derechos y consiste en la abstención del Estado de interferir directamente con el ejercicio legítimo de un derecho. La protección consiste en prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos por parte de particulares y proveer remedios efectivos. La obligación de realización consiste en tomar medidas legislativas, administrativas, judiciales y otras para cumplir con los derechos. De esta manera, los derechos humanos orientan y limitan la acción del Estado, imponiendo deberes y estableciendo objetivos a cumplir.

Los derechos humanos se han clasificado de diversas maneras, de acuerdo con su naturaleza, origen, contenido y por la materia que refiere. La clasificación de carácter histórico se basa en la distinción entre los derechos de primera generación (derechos civiles y políticos), los derechos de segunda generación (derechos económicos, sociales y culturales) y los derechos de tercera generación (derechos de solidaridad). Sin embargo, esta clasificación parece hoy superada para la idea de que no hay ninguna división digna de fe entre los derechos humanos, y que el disfrute de un derecho particular está indisolublemente unido al disfrute de los otros.

Los derechos humanos están indisolublemente vinculados con la democracia, de hecho son reconocidos como su esencia, es decir, la sustancia misma de la democracia. Los Estados que los respetan, protegen y realizan son democráticos. Y los que no los reconocen o no los garantizan son totalitarios

– más allá de la etiqueta “democrático” que pueden tener en su nombre oficial. La democracia es la que permite que hombres y mujeres participen realmente de manera activa e igualitaria, donde la convivencia es acorde a la dignidad de la persona teniendo en cuenta su libertad y sus derechos humanos. La democracia es la sola garantía de que los derechos de cada persona serán respetados y protegidos por interferencia de otros particulares o del Estado.

1.2 La organización jerárquica de las normas en el ordenamiento jurídico mexicano

México ha ratificado los principales instrumentos de derechos humanos, universales y regionales. La ratificación deriva en que estos instrumentos pasan a formar parte del sistema jurídico mexicano, pero siguen siendo normas internacionales. Esto implica que aunque el Estado ratifique un tratado internacional, nunca lo puede modificar, derogar o dejar de aplicar unilateralmente porque, al ser una norma internacional, el tratado sólo puede modificarse, derogarse o dejar de aplicarse de acuerdo con lo que diga el mismo tratado o con las normas de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

En México, la Constitución es la norma suprema de la Unión, la que concede derechos, impone deberes, crea limitaciones y otorga facultades. Todo el sistema jurídico mexicano descansa sobre la idea de esta superioridad. El principio de supremacía constitucional se encuentra en el artículo 133 de la Constitución que establece lo siguiente:

“esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

Como se destaca, este artículo se limita a listar las diferentes categorías de normas que integran el ordenamiento jurídico mexicano sin establecer una clara jerarquía normativa. Asimismo, el artículo 133 no hace distinción entre las materias que los tratados internacionales contengan, y en particular no hace distinción entre los tratados de derechos humanos y los de otras materias.

El dictamen poco claro del artículo 133 genera interpretaciones en el sentido de que no existe ningún orden jerárquico, sino que la Constitución, las leyes y los tratados tienen el mismo rango. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha intentado aclarar en diversos momentos el sentido del artículo 133, pero su postura al respecto no ha sido constante ni sistemática. La posición de la Suprema se puede dividir en dos fases, la primera abarca hasta finales de los años 90 y la segunda ha tenido lugar hacia y después del año 2000. En una primera etapa, la Corte consideró que las Leyes Federales y los Tratados Internacionales tienen la misma jerarquía normativa y que ambos se encuentran por debajo de la Constitución:

*“De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes federales que emanen de ella, como los tratados internacionales, celebrados por el Ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley, ni viceversa”.*¹

En 1999, la Suprema Corte abandonó este principio para favorecer a los tratados internacionales sobre las leyes federales, al afirmar que:

*“los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades”.*²

En 2007, la Suprema Corte confirmó la tesis de 1999, proporcionando mayores argumentos para sostener la jerarquía de los tratados.

¹ Ver por ejemplo: Suprema Corte de Justicia de la Nación, PC/92, Año 1992. Época: 8. Título: Leyes Federales y Tratados Internacionales Tienen la Misma Jerarquía Normativa. Localización: Instancia: Pleno.

² Suprema Corte de Justicia de la Nación, PLXXVII/99, Año 1999. Época: 9, Título: Tratados Internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal Tienen la Misma Jerarquía Normativa. Localización: Instancia: Pleno, Tesis Aislada.

“Los tratados internacionales se ubican jerárquicamente debajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al subscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario “pacta sunt servanda”, contrae iberamente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional³”.

En lo que se refiere a las normas internas, la Constitución no establece ninguna jerarquía entre leyes generales, federales y locales; gracias a la distribución de competencias, éstas tienen el mismo rango. La diferencia entre las normas generales, federales y locales es que las primeras tienen una aplicación “general” tanto a nivel federal (Federación) como local (Entidades federativas); las segundas son de aplicación exclusivamente federal (Federación); y las terceras se aplican sólo en los Estados.

La siguiente pirámide ilustra la jerarquía de normas en el ordenamiento mexicano de acuerdo a las opiniones más recientes de la Suprema Corte.



1.3 Evaluación del criterio de supremacía constitucional y sus implicaciones para los tratados de derechos humanos

El criterio de superioridad jerárquica de los tratados internacionales respecto a las leyes marca un paso más hacia el reconocimiento de las obligaciones internacionales de México en el orden jurídico interno.

³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, P. IX/2007, Año 2007. Época: 9, Título: Tratados Internacionales son parte integrante de la ley suprema de la Unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales. Interpretación del artículo 133 constitucional. Localización: Instancia: Pleno, Tesis Aislada.

Sin embargo, no constituye actualmente jurisprudencia ya que, en términos del artículo 192 de la Ley de Amparo, se requiere para ello *“cinco sentencias ejecutorias interrumpidas por otras en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros si se tratara de jurisprudencia de pleno, o por cuatro ministros, en los casos de jurisprudencia de las salas”*.

Como hemos visto, la decisión de la Corte Suprema de 2007 no se basa sólo en el artículo 133 constitucional, sino también en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de la que México es parte. Dicha Convención establece en su artículo 26 que *“pacta sunt servanda”* y en su artículo 27 que *“un Estado parte a un tratado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación de incumplimiento del tratado”*. Por lo demás, la interpretación de la Corte obedece a una tendencia globalizadora que no se refleja solamente en los aspectos económicos y sociales sino también a nivel jurídico, y que intenta lograr una estandarización de los ordenamientos nacionales, y la creación de un orden jurídico supranacional.

Existe una convicción casi unánime de que los tratados de derechos humanos son peculiares por su objeto y características y que no se pueden comparar a los otros instrumentos internacionales. De hecho, los tratados de derechos humanos no reflejan un intercambio de derechos y obligaciones entre los estados, sino que establecen el compromiso del estado respeto a sus ciudadanos. Como lo subraya la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

“los tratados de derechos humanos no son tratados multilaterales de tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. (...) Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción”.⁴

Sin embargo, en el sistema jurídico mexicano, el artículo 133 Constitucional no distingue expresamente los tratados internacionales de derechos humanos del resto de los tratados internacionales. Asimismo, el criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirma que todos los tratados – trátese o no de derechos humanos – se encuentran

⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-2/82 de 24 de septiembre de 1982, Título: El Efecto de las Reservas Sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana, artículos 74 y 75.

jerárquicamente por debajo de la Constitución y por encima de las leyes generales, federales y locales. No haciendo distinción entre los diversos tipos de tratados, la Corte no toma en cuenta las finalidades y obligaciones que se desprenden de los tratados según la materia, ni su relación con los derechos humanos protegidos en la Constitución. La Corte Suprema pierde así una ocasión para aclarar el papel peculiar de los tratados de derechos humanos, así como establecer para ellos un tratamiento diferente.

En materia de tratados de derechos humanos, cabe destacar una decisión reciente de los Tribunales Colegiados de Circuito que afirmó que se pueden invocar los tratados internacionales en el juicio de amparo.

“Si en el amparo es posible conocer actos o leyes violatorio de garantías individuales establecidas constitucionalmente, también pueden analizarse los actos y leyes contrarios a los tratados internacionales suscritos por México, por formar parte de la Ley Suprema de toda la Unión en el nivel que los ubicó la Corte. Por lo tanto, pueden ser invocados al resolver sobre la violación de garantías individuales que involucren la de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales suscritos por México⁵”.

Si es confirmada esta posición por la Suprema Corte, podría tener un efecto muy concreto en el sentido de que una ley se declare inconstitucional si se contrapone a los tratados internacionales. La aplicabilidad directa de los tratados internacionales en el ordenamiento interno representaría un avance considerable en la incorporación del derecho internacional al sistema jurídico mexicano.

A la luz de las confusiones generadas por la formulación oscura del artículo 133 de la Constitución, diversas iniciativas de reforma constitucional se presentaron en la Asamblea Legislativa para aclarar de manera definitiva la jerarquía de normas y tal vez dar a los tratados de derechos humanos el mismo rango que la Constitución, mediante modificación al artículo 133 Constitucional.

⁵ Tesis: I.7o.C.46 K, Año: 2008, Época: 9, Título: Derechos humanos, los tratados internacionales suscritos por México sobre los. Es posible invocarlos en el juicio de amparo al analizar las violaciones a las garantías individuales que impliquen la de aquellos. Localización: Instancia: Séptimo Tribunal Colegiado en materia civil del primer circuito, Tesis Aislada

1.4 Los derechos del niño en el ordenamiento jurídico mexicano

En el sistema jurídico mexicano, los derechos de la infancia están protegidos por la Constitución, los tratados internacionales, la ley federal sobre la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, y las leyes estatales, en cuanto existen.

La Constitución mexicana contiene 45 derechos humanos en su texto. Todos los derechos humanos reconocidos a los individuos en cuanto tales se entienden reconocidos a los niños y las niñas también, quienes gozan de derechos específicos, que se encuentran expresados en el artículo 4.

El artículo 4 Constitucional establece:

“Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar ese derecho. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez”.

Es importante destacar que el bien jurídicamente tutelado por la Constitución es la protección de los derechos de la infancia y no niñas y niños en cuanto tales. El establecimiento de la protección de los derechos es coherente con la doctrina de la protección integral que reconoce a niñas y niños como sujetos de derechos y se aleja de las viejas doctrinas tutelares que les consideraban como seres vulnerables que necesitaban protección y ayuda. Asimismo, la utilización de los términos “niño y niña” (conforme al artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño), es seguramente positiva, ya que abandona el término “menor”, típico de la doctrina tutelar, y es sensible al enfoque de género. Sin embargo, el artículo 4 no establece la edad a la que se deja de ser niño o niña, dejando la puerta abierta a que los estados en sus legislaciones puedan establecer el límite superior por debajo de los 18 años, arbitrariamente limitar derechos y beneficios y bajar la edad de responsabilidad penal.

Es entendible que un texto constitucional no puede incorporar todos los derechos internacionalmente reconocidos a la infancia; sin embargo, los principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño⁶ sí deberían incluirse. Lamentablemente, el artículo 4 no menciona tres de estos principios:

- No-discriminación.
- Interés superior del niño.
- Participación.

Y menciona sólo parcialmente el cuarto:

- Supervivencia y desarrollo.

En lo que se refiere al principio de no-discriminación, su omisión podría explicarse con la consideración que el principio de igualdad es la base de toda la concepción y de la organización que hace el sistema jurídico mexicano. Sin embargo, la reiteración de este principio para categorías particulares de individuos como pueden ser niños y niñas, ayudaría a eliminar las discriminaciones todavía existentes en las legislaciones y en la práctica.

La omisión del principio de interés superior del niño, es particularmente grave, porque es un principio peculiar de la infancia y no existe en otras disposiciones constitucionales que lo provean. Este principio debe ser la consideración primordial en todas las medidas concernientes a niños y niñas, sobre todo en las "medidas tomadas por las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos", así como en la asignación de los recursos públicos para la infancia.

En el derecho de la infancia a la participación, se encuentra otra omisión inexcusable. El concepto de ciudadanía, que abarca más allá del derecho a votar y a ser votado, implica el reconocimiento de que niños y niñas tienen derecho a participar en todos los asuntos que les afectan, a ser escuchados y a que su opinión sea tomada en cuenta debidamente.

El principio de supervivencia y desarrollo es parcialmente tomado en cuenta en el artículo 4 constitucional, que menciona "el derecho a satisfacer sus

⁶ Un análisis más detallado de estos principios y de la Convención sobre los Derechos del Niño en general se llevará a cabo en el Capítulo 2.

necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento a fin de lograr su desarrollo integral” y la obligación para el Estado a proveer lo necesario para propiciar el pleno ejercicio de los derechos de la infancia. Sin embargo, no hace ninguna referencia al derecho intrínseco de niños y niñas a la vida, ni se compromete a garantizar en la máxima medida de lo posible su supervivencia y desarrollo.

Otros principios que tendrían que estar presentes en una Constitución son: el derecho de niñas y niños a vivir en su propia familia, el derecho a ser protegidos contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, incluidos los castigos corporales, la explotación laboral y sexual comercial.⁷

La presencia de los derechos de la infancia en el texto constitucional tiene una importancia normativa y simbólica que no se puede desconocer, ya que la Constitución es la norma suprema de la nación y expresa los valores fundamentales del país. Sin embargo, la incorporación de los derechos de la infancia en la Constitución, no se traduce automáticamente en el respeto de los mismos derechos y muchas veces es sólo un trompe-l'œil.

Al lado de la Constitución, una serie de instrumentos internacionales convergen en la protección de los derechos de la infancia, de alcance universal o regional. Entre ellos destacan:

- La Convención sobre los Derechos de Niño (CDN) y sus dos protocolos facultativos:
 - a) sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, y
 - b) sobre la participación de los niños en conflictos armados.
- El Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Prohibición de las Peores formas de trabajo infantil y la Acción inmediata para su Eliminación.
- La Convención Interamericana sobre la Restitución Internacional de menores.
- La Convención de La Haya sobre la Protección de los Niños y la Cooperación en materia de Adopción Internacional.

⁷ J. E. Doek, Inserting Children's Rights in the Constitution, International Context for Children's Rights Conference, Dublin November 16, 2006.

- La Convención Interamericana sobre el tráfico internacional de menores.

- El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional.

De todos los instrumentos importantes para la protección de los derechos de niños y niñas, México solo no ha ratificado el Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la edad mínima para el trabajo. El tratado de referencia es notoriamente la Convención sobre los Derechos del Niño, cuyo análisis se desarrollará en el segundo capítulo.

Además de la Constitución y los tratados internacionales de los que México es parte, se encuentra la Ley para la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes del 2000 que es la ley de referencia a nivel nacional. Esta ley contiene aspectos novedosos en la legislación mexicana:

- Establece la protección de los derechos de la infancia.
- Define niños y niñas como sujetos de derecho.
- Establece los 18 años como edad a la que se deja de ser niño.
- Utiliza enfoque de género y edad (niño, niña y adolescente).
- Incorpora los principios claves de la CDN.

Sin embargo, su limitación más grande consiste en ser una ley federal y no general. Como hemos visto, las leyes federales no tienen un ámbito obligatorio en todas las entidades federativas, ya que están limitadas por las competencias constitucionales. De hecho, en virtud de los artículos 73 y 124 de la Constitución, la infancia y sus derechos son de competencia exclusiva de los estados. Esto restringe mucho la incidencia de la ley nacional, porque si la ley fuera general sería de observancia para todos los mexicanos, y así los diversos órganos y los tres niveles de gobierno podrían intervenir, en el ámbito de sus respectivas competencias, y podrían actuar de manera concurrente para que los derechos de la infancia se lleven a cabo.

Otra limitación es la carencia de mecanismos de justiciabilidad y exigibilidad, lo que se refleja en la falta de un apropiado sistema de protección de los derechos de la infancia. De hecho la ley establece sistemas parciales de protección que reposan sobre instituciones tradicionales, asistencialistas y con una débil fuerza normativa y de operación, así como

instancias de defensoría que no tienen capacidad real para defender, - incluso mediante el uso de la vía jurisdiccional - violaciones a los derechos de la infancia con autonomía, presupuesto adecuado y sistemas efectivos de recibir denuncias e indagar.

A nivel estatal, cada uno de los estados tiene la obligación de legislar en materia de infancia. Actualmente, 29 de los 32 estados cuentan con leyes sobre la infancia, de diferente alcance y calidad. Sólo los Estados de Chihuahua, Querétaro y Guanajuato no han legislado en la materia. Muchas leyes recalcan el modelo de la ley nacional, reproduciendo sus avances y deficiencias, enumerando una lista de derechos sin mecanismos para garantizarlos ni hacerlos exigibles. Limitación común a todas las leyes estatales es la falta de un verdadero sistema de protección social y judicial para intervenir eficazmente cuando los derechos sean amenazados o violados.

1.5 La Convención sobre los Derechos del Niño: características generales

El movimiento de protección de los derechos humanos en el siglo XX logró el reconocimiento para que todas las personas, incluidos niños y niñas, gocen de los derechos consagrados para los seres humanos, que es obligación de los Estados promover y garantizar su efectiva protección igualitaria. En particular, el reconocimiento progresivo de la importancia de la protección de los derechos de la infancia marcó su punto culminante con la aprobación por las Naciones Unidas de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) el 20 de noviembre de 1989.

En los años siguientes, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó adicionalmente dos Protocolos Facultativos a la Convención sobre los Derechos del Niño. El primero entró en vigor el 12 de febrero del 2002, y se refiere a la participación de niñas y niños en los conflictos armados. El segundo es del 18 de enero del mismo año, y tiene como objetivo combatir la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niñas y niños en la pornografía.

La CDN es el instrumento de derechos humanos más amplia y rápidamente ratificado de toda la historia; actualmente sólo Estados Unidos y Somalia no se han adherido a ese tratado. Su ratificación casi universal se debe al hecho que la CDN toma en cuenta una amplia gama de creencias, valores y

tradiciones de las diferentes realidades culturales, sociales, económicas y políticas y no refleja ni defiende el punto de vista de un grupo específico. “La Convención representa el consenso de las diferentes culturas y sistemas jurídicos de la humanidad en aspectos tan esenciales como los derechos y deberes de los padres y del Estado frente al desarrollo de los niños; las políticas públicas dirigidas a la infancia; los límites de la intervención del Estado y la protección del niño de toda forma de amenaza o vulneración de sus derechos fundamentales; y, finalmente, la obligación de los padres, los órganos del Estado, y la sociedad en general de adoptar todas las medidas para dar efectividad a sus derechos”.⁸ Aún cuando estipula normas comunes, cada Estado puede escoger sus propios medios para poner en práctica los derechos reconocidos en la Convención.

La Convención cuenta con 54 artículos: los primeros 41 estipulan los derechos humanos de todos los niños y niñas menores de 18 años y los últimos 13 establecen las cláusulas finales sobre el papel del Comité de los Derechos del Niño (el órgano encargado del monitoreo de la Convención, ver párrafo 2.5), el proceso de adhesión, ratificación y entrada en vigor de la Convención.

Los derechos de los niños estipulados en los artículos del 1 a 41 se pueden dividir en las siguientes partes:

- medidas generales
- definición del niño
- principios generales
- derechos civiles y libertades
- entorno familiar y cuidado alternativo
- salud básica y bienestar
- actividades educativas, culturales y de recreación
- medidas de protección especial

Además, la Convención se funda en cuatro principios generales que conforman las disposiciones marco de la CDN y son importantes para su estructura general:

- El principio de no discriminación (artículo 2 CDN).
- El interés superior del niño (artículo 3 CDN).
- El derecho del niño a la vida, supervivencia y desarrollo (artículo 6 CDN).
- El derecho a la participación (artículo 12 CDN).

⁸ M. Cillero Bruñol, “El interés superior del niño en el marco de la Convención internacional sobre los Derechos del Niño”, Seminario: “Las nuevas doctrinas y la justicia para menores en Colombia”, Ministerio de Justicia y del Derecho, Bogotá, 1997, p.3.

Asimismo, la CDN establece cuatro elementos básicos:

- Reconoce a niños y niñas lo status de sujeto de derecho.
- Reafirma la aplicación a niños y niñas de determinados derechos ya reconocidos a los seres humanos en general en otros tratados (protección contra la tortura, libertad de expresión, asociación, religión etc.).
- Eleva límite en la aplicación de ciertos derechos humanos básicos, para tomar en cuenta las necesidades específicas de los niños y su vulnerabilidad.
- Establece normas en aquellos ámbitos que atañen mayor o exclusivamente a niños y niñas (adopción, acceso a la educación etc.).⁹

La Convención “más que un catálogo de derechos de los niños, constituye una lista completa de las obligaciones que los Estados están dispuestos a asumir para con los niños. Dichas obligaciones pueden ser directas — procurar medios educativos y un buen funcionamiento de la administración de la justicia de menores, por ejemplo — o indirectas, en vistas de permitir a los padres, familiares o tutores desempeñar el papel que les corresponde y asumir su responsabilidad de cuidar y proteger al niño”.¹⁰

Una de las características principales de la CDN es que incluye los cinco componentes de derechos humanos en un solo tratado, es decir, los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

La Convención concede la misma importancia a todos los derechos de la infancia y abarca todas las dimensiones de su vida y desarrollo. No existe ningún derecho “pequeño” ni tampoco una jerarquía de derechos humanos. Todos los derechos enunciados en la Convención son indivisibles y están relacionados entre ellos, y su objetivo principal es la protección integral de la infancia. El carácter indivisible de los derechos es una de las claves que permiten interpretar la Convención. Las decisiones relacionadas con uno de los derechos deben examinarse a la luz de otros derechos de la Convención, ya que no se puede violar un derecho para garantizar otro. La interdependencia exige la realización conjunta de los derechos para que niños y niñas logren el desarrollo máximo.

El valor fundamental de la Convención consiste en la afirmación de una

⁹ N. Cantwell, Comentarios a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, p. 3-4

¹⁰ N. Cantwell, Comentarios a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, p. 2.

amplia gama de derechos fundamentales que elimina cualquier duda que pudiere subsistir sobre el lugar de niñas y niños en el marco del derecho internacional de los derechos humanos: no es el objeto del derecho a una protección especial, sino sujeto de todos los derechos reconocidos por la normativa internacional como "derecho de toda persona".

Veinte años después de su aprobación, la Convención "sigue siendo el principal y más importante instrumento internacional sobre esta materia no sólo porque es un marco que orienta de manera diferente la legislación y las políticas públicas de los Estados firmantes de este acuerdo, sino porque además encierra una concepción vanguardista sobre los derechos de la niñez; por ello se dice que la Convención sigue siendo el parte aguas histórico para ver, entender, tratar y relacionarse con la niñez".

1.6 El Comité de los Derechos del Niño

Todos los tratados de derechos humanos instituyen órganos de vigilancia de la aplicación de los tratados mismos. El Comité de los Derechos del Niño es el órgano que supervisa la forma en que los Estados cumplen sus obligaciones derivadas de la Convención sobre los Derechos del Niño. El Comité se compone de 18 expertos elegidos en base a su capacidad y trayectoria personal por los Estados Partes a la CDN.

Cuando un país ratifica la Convención, asume la obligación de presentar informes periódicos al Comité sobre "las medidas que hayan adoptado para dar efecto a los derechos reconocidos en la Convención y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos", así como "las circunstancias y dificultades, si las hubiere, que afectan al grado de cumplimiento" con las obligaciones consagradas en la Convención.

Para cumplir su obligación de presentación de informes, los Estados Partes deben informar por primera vez dos años después de su ratificación, y posteriormente cada cinco años. El Comité de los Derechos del Niño celebra actualmente tres períodos de sesiones en Ginebra, cada uno de cuatro semanas de duración. La última semana se reserva siempre para la preparación del siguiente período de sesiones. En esta semana, el Comité recibe la visita de organizaciones no gubernamentales, organismos de las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales o instituciones académicas que proporcionan información sobre la situación de los derechos humanos en los países que estarán examinados en la sesión siguiente.

Sobre la base de la información recibida del gobierno y las organizaciones, el Comité elabora una "lista de cuestiones" prioritarias y la envía a los gobiernos interesados junto con una invitación a participar en la sesión plenaria del Comité en la que se considerará su informe. Se invita también al gobierno a que responda por escrito a las cuestiones antes del período de sesiones.

Este proceso da a los gobiernos la oportunidad de prepararse mejor para las deliberaciones. Durante las discusiones pueden plantearse otros puntos no incluidos en la lista de cuestiones, razón por la cual el Comité prefiere tratar con funcionarios de alto nivel, como ministros o viceministros, en lugar de representantes que carecen de autoridad para tomar decisiones.

Las discusiones con los Estados Partes son concretas y detalladas, y suelen incluir tanto los resultados como los procesos. Si bien todos los miembros del Comité por lo general toman parte en las discusiones, en la mayoría de los casos dos miembros asumen la dirección de los debates respecto de cada país en calidad de "relatores".

Sobre la base de este diálogo, el Comité expresa sus preocupaciones y recomendaciones, conocidas como "observaciones finales", que los Estados Partes deben poner a la amplia disposición del público. Estas observaciones son vinculantes para el Estado porque derivan de un tratado que el país en cuestión se comprometió a respetar cuando lo ratificó.¹³

Todo el proceso de revisión de los informes de los Estados Partes tiene por objeto promover un debate público. Las deliberaciones del Comité normalmente son abiertas al público y sólo las deliberaciones preparatorias del Grupo de Trabajo previo al período de sesiones y las sesiones de redacción de las observaciones finales y observaciones generales del Comité se realizan en sesión privada. Es importante que también los procedimientos nacionales de preparación de informes sean abiertos y transparentes; el Comité fomenta la adopción de dicho criterio.¹⁴

A diferencia de otros Comités, el de los Derechos del Niño no tiene competencia alguna para conocer denuncias de casos específicos de violaciones de los derechos reconocidos por la Convención. No obstante existe una iniciativa internacional para dotarle de esta capacidad.

¹³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala: Comité de los Derechos del Niño, Prospecto GACDH 7, Guatemala, p. 5.

¹⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala: Comité de los Derechos del Niño, Prospecto GACDH 7, Guatemala, p. 6.

Además de analizar los informes de los Estados, el Comité también desempeña el papel de interpretar el contenido de las disposiciones de los derechos reconocidos en la Convención y emite observaciones generales basadas en las disposiciones y principios de la Convención. Estas observaciones tienen el propósito de promover una mayor aplicación de la Convención y de ayudar a los Estados Partes a cumplir con sus obligaciones respecto de las políticas públicas destinadas a la infancia y bajo el enfoque de derechos. Asimismo, el Comité celebra discusiones públicas, o días de debate general sobre determinados problemas, y enseguida emite recomendaciones sobre un artículo específico o un tema particular, como el derecho del niño a ser escuchado o la responsabilidad de los Estados sobre los recursos para garantizar los derechos de la infancia.

A diferencia de las observaciones finales, las observaciones generales y otras recomendaciones no son vinculantes para los Estados Partes; sin embargo, representan una fuente doctrinaria sobre la cual los Estados y la sociedad civil pueden reconocer las orientaciones conceptuales y los mecanismos operativos para la implementación de políticas activas fundadas en los principios rectores de la Convención.

1.7 Principales compromisos de los Estados Partes de la Convención

Al ratificar la Convención sobre los Derechos de Niño, los Estados Partes además de someterse a la obligación de presentar informes periódicos al Comité de los Derechos del Niño sobre los avances en la aplicación de la CDN, se someten también a la obligación de tomar medidas legislativas y otras medidas para implementar los derechos contenidos en este tratado.

La experiencia en México y también en otros países enseña que no es fácil reformar la legislación y ajustarla a las disposiciones de la Convención. La armonización de la legislación nacional puede ser definida como la actividad de gobierno y parlamento para asegurar que todas las leyes nacionales y los reglamentos administrativos sean conformes a la CDN.

La armonización no es una actividad facultativa, sino una obligación para los Estados Partes. Como lo subraya el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General No. 5:

“la revisión general de toda la legislación interna y las directrices

administrativas conexas para garantizar el pleno cumplimiento de la Convención constituye una obligación. (...) En la revisión se debe examinar la Convención no sólo artículo por artículo sino también globalmente, y se debe reconocer la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos humanos. La revisión debe ser continua en vez de única, y en ella se debe examinar tanto la legislación propuesta como la legislación en vigor”¹⁵

La armonización tendría que empezar con un profundo análisis de las disposiciones legales y las directrices administrativas existentes, sugerir soluciones para reformar la legislación y llenar los vacíos que se encuentran. Mientras se analiza la legislación vigente, es necesario garantizar que la legislación propuesta sea conforme a las normas de la CDN. Este proceso de comprobación es por su misma natura un proceso continuo; debería ser conducido de manera sistemática y debería identificar las estructuras responsables del mismo con claridad. Cada propuesta de ley y reglamento – sea nacional o local – debe ser verificada con las normas de la CDN.

Además, cada ley debería contener unos párrafos sobre su implementación. Ese párrafo debería indicar lo que sea necesario en términos de recursos humanos y financieros para garantizar una efectiva implementación. Dependiendo del contenido de la ley, podría contener algunas disposiciones por ejemplo, sobre:

- 1) La asignación de presupuestos necesarios para su implementación;
- 2) La capacitación de profesionales que estarán involucrado en la implementación de la ley.
- 3) El desarrollo de estrategias de cooperación entre, por ejemplo, los órganos de gobierno y otras organizaciones.
- 4) Normas sobre la evaluación sistemática de los resultados de la ley.

Otra obligación que deriva de la ratificación e incorporación de la Convención en el ordenamiento mexicano, es la necesidad de hacer exigibles los derechos protegidos. Implica la posibilidad de recurrir a los tribunales cada vez que los derechos no se cumplan. Como lo destaca el Comité de los Derechos del Niño en el preámbulo de su Observación general No. 5:

“es fundamental (...) que los principios y las disposiciones de la Convención

¹⁵ Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (desde ahora y en adelante: Comité de los Derechos del Niño), Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafo 16.

*puedan aplicarse directamente y sean susceptibles de la debida ejecución coercitiva”.*¹⁶

Y más abajo, en los párrafos 24 y 25, estipula que:

*“(...) para que los derechos cobren sentido, se debe disponer de recursos efectivos para reparar a sus violaciones. Es esencial que en la legislación nacional se establezcan derechos lo suficientemente concretos como para que los recursos por su infracción sean efectivos”.*¹⁷

En el mismo sentido, y más específicamente para México, el Comité señaló su preocupación relativa a:

*“la falta de eficacia de las medidas adoptadas para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención y permitir que los titulares de esos derechos los hagan prevalecer”.*¹⁸

Avanzar en la aplicación de la CDN no se agota sólo en definir los marcos normativos, sino también es necesario resolver los retos que conllevan las prácticas organizativas de los diversos servicios destinados a la infancia. La Convención implica un cambio no sólo cultural y legal sino también en términos de políticas públicas. Como lo subraya la Sra. Mary Robinson, anteriormente Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: “el enfoque basado en derechos significa describir la situaciones no en términos de necesidades humanas si no en términos de la obligación de responder a los derechos de la persona”. Este enfoque empodera a la población para reclamar el respeto de sus derechos como un derecho y no como caridad, e implica la participación directa de niñas y niños en las decisiones relativas a su propio bienestar.

Además, el enfoque de derecho requiere la concepción de un nuevo modelo institucional que cuente con instancias de coordinación nacional que garanticen la eficiencia de su transversalidad, así como con los mecanismos centrales del Estado para que se dé una implementación efectiva en el espacio local.

¹⁶ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafo 1.

¹⁷ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafos 24 - 25.

¹⁸ Comité de los Derechos del Niño, Observaciones Finales, 8 de junio 2006, CRC/C/MEX/CO/3, párrafo 6.

Al mismo tiempo, el Estado tiene que establecer una estrategia nacional en materia de políticas públicas de infancia, que no se limite a los ciclos de la política y garantice la sustentabilidad de las acciones. El enfoque de derechos debe involucrar también un mecanismo de supervisión y monitoreo independiente (Ombudsman), que cuente con autonomía, presupuestos adecuados, y un sistema eficaz para recibir denuncias.

Para desarrollar propuestas de políticas públicas de real impacto sobre la vida de niños y niñas, es esencial la reunión de información fiable y datos desagregados sobre la infancia, incorporando nuevos índices e indicadores, y elaborando diagnósticos sobre temas específicos o grupos particulares de población. Además de lo anterior, es responsabilidad del Estado asegurar una inversión suficiente para la infancia, darle visibilidad en los presupuestos y garantizar la tangibilidad de los presupuestos acordados.

Otros medios para realizar en forma genuina los principios y derechos consagrados en la Convención son la capacitación del personal que trabaja con niños y niñas, la cooperación con la sociedad civil, la creación de una mayor conciencia y más conocimientos acerca de la Convención entre la población en general.

Estos principios serán desarrollados en el siguiente capítulo.



El índice de medición de calidad de leyes

2.1 Justificación conceptual del índice de medición de calidad de leyes

El índice de medición de la calidad legislativa se encarga de brindar una valoración de las leyes de protección de los derechos de la infancia a nivel estatal. Este es el único indicador generado en el país por la Red por los Derechos de la Infancia en México dentro del proyecto *La Infancia Cuenta en México*.¹⁹ No existe algún otro órgano público, académico o social que desarrolle un análisis de esta naturaleza.

La visión común que predomina sobre la legislación, relacionada con los derechos de la infancia a nivel estatal o federal lleva a que, en el mejor de los casos, se considere que todo queda consumado al momento de que una ley es aprobada, publicada y vigente en un Estado en particular. Sin embargo, luego de que las leyes entran en vigor, pocos cambios se producen en la vida de niñas y niños en un Estado en lo concreto. En muchas ocasiones se piensa que esto se debe a la falta de capacitación de las autoridades en el uso del marco jurídico reciente y de voluntad política para aplicarlo, por parte de las autoridades competentes.

No obstante, a nivel internacional ha ido creciendo la preocupación por la calidad de las nuevas legislaciones que en teoría se dirigen a armonizar el sistema jurídico local y nacional dentro del marco de la Convención de los Derechos del Niño. Diversas leyes hacen adecuaciones que retoman el lenguaje de los derechos, pero no contribuyen a generar una nueva institucionalidad para garantizar que tales derechos sean cumplidos y, en particular, carecen de los mecanismos para hacerlos exigibles y justiciables, sobre todo por parte de niñas y niños que, de por sí, carecen de las condiciones apropiadas para hacerlos valer.

El índice de medición de la calidad de las leyes sobre derechos de la infancia se orienta al análisis de la presencia de los componentes principales que garantizarían la institucionalización de los derechos de la infancia dentro de las políticas públicas de una entidad en particular y de los mecanismos de exigibilidad y aplicabilidad de los mismos. Este índice ha sido construido

¹⁹ La Infancia Cuenta en México es un sistema de indicadores para documentar la situación de niños y niñas y sus derechos, con información confiable y accesible, buscando que sea un insumo que ayude a que las decisiones legislativas y políticas que afectan a este sector de población deriven en mejores acciones que garanticen sus derechos.

tomando como base los principios y disposiciones de la Convención de los Derechos del Niño, así como los documentos doctrinarios emitidos por el Comité de los Derechos del Niño de la ONU, como el organismo encargado de verificar el grado de cumplimiento de este tratado internacional en los países que lo ratificaron.²⁰

Aunque son diversos los elementos que pueden medirse en un instrumento legislativo (cada derecho contenido en la Convención deriva en múltiples variables), este índice examina principalmente la forma en que están presentes las disposiciones establecidas dentro de lo que se conoce como medidas generales de implementación y que se encuentran desarrolladas en la Observación General No.5, del Comité sobre los Derechos del Niño.

2.2 Bien jurídicamente tutelado y condición jurídica de la infancia

Es el primer dominio que se analiza dentro del índice de medición de la calidad legislativa. Se compone de dos subdominios y responde a las preguntas siguientes:

- 1) ¿cuál es el objeto de la ley o el bien jurídicamente tutelado?
- 2) ¿son niñas y niños considerados como sujetos plenos de derechos?

Las respuestas permiten distinguir si una ley, más allá de que se la intitule como de “derechos” o no, corresponde a alguna de las dos doctrinas prevalecientes en torno a la infancia: la doctrina tutelar vs la doctrina garantista basada en la Convención de los Derechos del Niño. En ese dominio, el índice utiliza una escala del cero al uno para calificar las leyes.

Por siglos, en distintas regiones del mundo incluida América Latina, se consideró a niños y niñas como “menores”, seres vulnerables, de segundo orden, sin derechos o cuyos derechos se pueden vulnerar o restringir según el libre albedrío de los adultos. Esta doctrina es conocida bajo el nombre de doctrina de la situación irregular, minorista o tutelar.

En el marco de dicha doctrina, sólo se contemplan a niños y niñas con mayores desventajas sociales, intentando solucionar las situaciones críticas en las que se encuentran, mediante una respuesta estrictamente judicial. El niño o “menor” no es titular de derechos, sino objeto de abordaje por parte

²⁰ G. Sauri Suárez, “Zacatecas, Dominio Legislativo, Los derechos de la infancia como parámetro de medición legislativa”, 2008, inédito.

de las autoridades judiciales y administrativas. El juez interviene cuando considera que hay “peligro material o moral”, concepto subjetivo que permite al juez disponer del niño o niña tomando la medida que crea más oportuna.

Así, el Estado interviene frente a los problemas económico-sociales que atraviesa la infancia y puede privarle de la libertad o restringir sus derechos, sólo por la situación económica en la que se encuentra, aduciendo “peligro material o moral”. Son las condiciones personales del sujeto las que habilitan al estado a intervenir, no su conducta delictiva concreta. El Estado ejerce un rol 'paternalista', directamente asume el compromiso de proteger al niño o a la niña; estableciendo políticas proteccionistas de control, por las cuales de alguna forma dispone de la vida de los “menores”. Esta concepción confunde lo asistencial con lo penal y el juez ejecuta políticas sociales asistencialistas. En este contexto, a niñas y niños se les puede separar de su familia por razones de pobreza o “imposibilidad material” de la familia y los que cometieron un delito no se les escucha, ni tienen derecho a la defensa. Y niñas y niños que han sido víctimas de un delito reciben el mismo trato de niñas o niños autores.

La aprobación de la Convención introdujo una nueva concepción de niños y niñas, no como “objeto” de protección y control de los padres o del Estado, sino como sujetos de derecho. La Convención no define a niños y niñas por sus necesidades o carencias, por lo que les falta para ser adultos o lo que impide su desarrollo. Al contrario, al niño o la niña se le considera a partir de sus derechos ante el Estado, la familia y la sociedad, y por ende como titular de derechos. Ser niño o niña no es ser “menos adulto”, ya que la niñez no es una etapa de prelación para la vida adulta. La infancia es una forma de ser persona y tiene igual valor que cualquier otra etapa de la vida.²¹

La doctrina de protección integral se construye sobre tres bases fundamentales: *“el niño como sujeto de derechos, el derecho a la protección especial, y el derecho a condiciones de vida que permitan su desarrollo integral”*.²² Para esa doctrina toda la infancia necesita sistemas eficientes de protección general y políticas básicas universales. Se pasa de una concepción que protege a la persona del “menor” a una concepción donde el sujeto de la protección no es el niño o niña mismos sino sus derechos. El niño y la niña, más allá de su realidad económica y social, es sujeto de derechos y el respeto

²¹ M. Cillero Bruñol, “Infancia, autonomía y derechos – una cuestión de principios”. Revista Infancia, Boletín del Instituto Interamericano del Niño, N° 234, 1997, Montevideo, IIN-OEA, p. 4.

²² D. O' Donnell, La doctrina de la protección integral y las normas jurídicas vigentes en relación a la familia, p. 120. Página de Internet: http://www.iin.oea.org/anales_xix_cpn/docs/Ponencia_Conferencistas/Daniel_O_Donnell/Ponencia_Daniel_O_Donnell.doc

de estos debe estar garantizado por el Estado. Se abandona la ecuación entre pobreza y delincuencia, el binomio compasión-represión y se impone el binomio derechos-protección.

“El concepto de protección integral implica un rechazo del concepto tutelar de protección, en el cual la principal medida de protección era la separación del niño de su entorno familiar, por considerar a los padres como amenaza para el bienestar del niño. Es el rechazo de un sistema de protección desprovisto de garantías, porque éstas se consideraban innecesarias y hasta inconvenientes, puesto que se entendía que todo lo que se hacía, era para el bien del niño”.²³

La protección integral se puede definir como:

“el conjunto de acciones, políticas, planes y programas que con prioridad absoluta se dictan y ejecutan desde el Estado, con la firme participación y solidaridad de la familia y la sociedad para garantizar que todos los niños y niñas gocen de manera efectiva y sin discriminación de los derechos humanos a la supervivencia, al desarrollo y a la participación, al tiempo que atienda las situaciones especiales en que se encuentran los niños individualmente considerados o determinado grupo de niños que han sido vulnerados en sus derechos.”²⁴

En este sentido, para la doctrina de la protección integral, el sistema judicial sirve sólo para dirimir problemas estrictamente jurídicos o conflictos con la ley penal. Un niño o una niña en dificultades no es competencia de la justicia sino de los organismos encargados de la protección especial. La verdadera protección de la infancia se da con políticas públicas universales y enfocadas cuyo promotor, ejecutor y garante es el Estado.

“La condición de pobre, marginal o delincuente deja de ser una cuestión relevante. Ya no son las condiciones personales del sujeto las que habilitan al estado a intervenir; sino su conducta delictiva concreta. La promoción y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de una persona menor de 18 años no es más tarea de la justicia penal”²⁵

²³ D. O' Donnell, La Doctrina de la Protección Integral y las Normas Jurídicas Vigentes en Relación a la Familia, p. 128. Página de Internet: http://www.iin.oea.org/anales_xix_cpn/docs/Ponencia_Conferencistas/Daniel_O_Donnell/Ponencia_Daniel_O_Donnell.doc

²⁴ Y. E. Buaiz Valera, La doctrina para la protección integral de los niños: aproximaciones a su definición y principales consideraciones, Ministerio de Salud, Costa Rica, p. 2.

²⁵ M. Beloff, Un modelo para armar (y otro para desarmar!): protección integral de derechos del niño vs. derechos en situación irregular, en Los derechos del niño en el sistema interamericano, Buenos Aires, 2004, p. 20.

La conceptualización de niñas y niños como sujetos de derecho tiene importantes implicaciones para las políticas públicas del Estado, ya que no se les puede seguir considerando como receptores o beneficiarios de la asistencia social, sino como sujetos que tienen derecho a ser protegidos integralmente y hacia los cuales existen obligaciones concretas.

A la luz de lo expuesto, el índice brinda la calificación más alta a las leyes que establecen la protección de los derechos de la infancia como su objeto y no simplemente la protección de la infancia. Asimismo, el índice recompensa las leyes que definen a niños y niñas como sujetos plenos de derechos y no como objetos de protección. En la medición de esa variable, es importante considerar la ley en su integralidad, con el fin de verificar si existen disposiciones dentro de la ley que contravienen a los principios de la doctrina de protección integral.

2.3 Definición del niño y niña

Ese segundo dominio se compone de dos subdominios y responde a las preguntas siguientes:

- 1) ¿Cuál es el término que la ley utiliza para referirse a los niños y niñas? Y,
- 2) ¿Cuál es la edad en la que se deja de ser niño o niña?

El primer subdominio – correspondiente a la pregunta número 1 - se relaciona directamente con lo explicado en el párrafo anterior, es decir a la diferencia entre los términos de menor y de niño y a su relevancia no sólo terminológica. El índice utiliza una escala del cero al dos para calificar las leyes en ese sentido. El índice califica con el puntaje de cero a leyes que utilizan términos discriminatorios, como el que se deriva de la doctrina de la situación irregular, como es el de “menor” y atribuye la calificación “uno” a las leyes que utilizan el término “niño”. El índice no considera que el uso del término sea un aspecto sólo de evitar lo políticamente “incorrecto” sino que se trata de una referencia negativa para hablar de niños y niñas²⁶ que ha justificado toda clase de injusticias en aras de la supuesta “protección”:

“la categoría “menor” se sustentó en viejas concepciones sobre la infancia, las cuales llevaron a considerar que, por sus características, niños y niñas deben someterse a la visión y designios de los adultos los cuales son

²⁶ M. Porto Paulo C., “Os principais avanços do Estatuto da Criança e do Adolescente, em face da legislação anterior revogada”, en Sistema de Garantia de direitos, 1999, p. 77.

portadores, por el simple hecho de tener mayor edad, de verdades absolutas que les facultan para dirigir la vida de niños y niñas."²⁷

Especial consideración merece el enfoque de género. Para Ramírez, el enfoque de género permite mirar la realidad pensando en las diferencias de hombres y mujeres, socialmente aprendidas. El enfoque de género es una categoría de análisis que va más allá de las diferencias sexuales, sirve para mirar quién hace qué en la división del trabajo, cómo se construyen y conciben los derechos, deberes y bienes de hombres y mujeres de acuerdo a una cultura patriarcal y la posición de cada uno en la sociedad, es decir, en determinadas situaciones: como el ámbito laboral, la escuela y la familia, etc.²⁸ Este enfoque es fundamental para enfrentar la discriminación y desigualdad estructural entre géneros.

Analizar esos temas con un enfoque de género no significa aislar a las niñas o contraponerlas con los niños, sino considerarlas como seres humanos que deben gozar de los mismos derechos que los niños. En todas las sociedades, persisten tradiciones y prejuicios que afectan el goce de las niñas a sus derechos fundamentales. La discriminación muchas veces nace de la distribución de los papeles que tradicionalmente se atribuyeron a las mujeres dentro de la familia y la sociedad. Las mujeres, desde niñas, tomaban la responsabilidad de la casa, y casi no tenían acceso a la educación y a la vida social y pública. Esas situaciones de descuido y marginalidad favorecían la violencia, los abusos sexuales y las prácticas tradicionales.²⁹

Si bien los cambios culturales encaminados a una mayor equidad entre los géneros se pueden lograr con la educación, la información y el cabildeo, la legislación tiene un papel importante que jugar. De hecho, con las leyes se manda un mensaje formal y poderoso de rechazo a las costumbres y las tradiciones que discriminan a las niñas, y pueden tener una fuerza disuasoria y contribuir a un cambio de actitudes y comportamientos. Las leyes que toman en cuenta el enfoque de género consiguen la máxima calificación (2).

No obstante lo anterior, por la amplitud de variables involucradas en el análisis legislativo, el índice de medición no hace un análisis exhaustivo de la presencia del enfoque de género en una legislación específica, sino centra su mirada exclusivamente en la referencia explícita a las niñas. Por eso es que

²⁷ M. Griesbach Guizar/G. Sauri Suárez, "Libro seis: marco conceptual" en Protocolo operativo para la detección, protección y atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial, 2004, p. 11.

²⁸ N. Ramírez Hernández, "Construcción de la Identidad de Género" en Pautas para la atención especializada a víctimas de explotación sexual comercial infantil bajo un enfoque de Derechos y de Género Propuesta, 2007, p. 117.

²⁹ Comité de los Derechos del Niño. Day of General Discussion, The Girl Child, CRC/C/38, 21 January 1995.

las leyes alcanzan una la mayor calificación en este rubro, pese a que no establece ninguna disposición diferenciada o de discriminación positiva, que se dirija a reducir la brecha de desigualdad entre niños y niñas.

En los últimos años, en diversos circuitos internacionales se ha dado mayor peso a la distinción entre la condición de niños, niñas y la de adolescentes. De hecho, son más numerosas las leyes que introducen el concepto de “adolescencia” fijando de manera arbitraria la edad a la que la adolescencia comienza. Si bien se entiende la necesidad de distinguir entre la infancia y la adolescencia a nivel sociológico, no se justifica esa distinción de un punto de vista jurídico.

La Convención sobre los Derechos del Niño que es el marco de referencia en la materia no introduce esa distinción en ninguna de sus disposiciones. Además, el Comité de los Derechos del Niño emplea la palabra “adolescencia” solo en un número limitado de casos con propósitos específicos (salud de adolescentes) y no entiende de ninguna manera crear una nueva categoría. Muchas veces, se hace coincidir el comienzo de la adolescencia con la edad mínima de responsabilidad penal.

Se podría explicar la introducción de la categoría “adolescencia” con la voluntad de crear medidas específicas para brindar un nivel más alto de protección de los derechos de las personas en este grupo de edad. Lamentablemente, en la mayoría de los casos, las leyes emplean el término “adolescencia” sólo para justificar la vulneración de los derechos de los “adolescentes”, al introducir medidas restrictivas o referirse a los niños en conflicto con la ley.

Por esas razones, el índice prefiere no adoptar el enfoque de edad y atenerse a las disposiciones de la CDN. Para los fines de medición, se debe prestar la máxima atención cuando se mide la calidad de una ley que introduce la categoría de adolescente (además de niños y niñas). Si la ley no pretende vulnerar ningún derecho y no crea discriminación negativa entre las condiciones de niño y adolescente, se le atribuye la máxima calificación en ese rubro (2). Al contrario, si la tipificación de la adolescencia restringe de alguna manera sus derechos o los discrimina directa o indirectamente, eso se debería registrar en el rubro “non-discriminación”.

El segundo subdominio se refiere al criterio de edad, indicando la edad a la que se deja de ser niño o niña. El índice utiliza una escala del menos uno al uno para calificar las leyes. La Convención sobre los Derechos del Niño

establece en su artículo 1° que niño o niña será considerado toda persona menor de 18 años de edad, sin especificar la edad en la que la infancia comienza. El silencio de la Convención al respecto proviene sin duda del encuentro de diferentes ideologías, en contra o a favor de la despenalización del aborto, en contra o a favor de los derechos del embrión y de la concepción como momento de comienzo de la vida. Es preciso reafirmar que desde la Convención no se puede argumentar a favor de que la vida empiece con la concepción – ni al contrario de que la vida empiece con el nacimiento - y no se puede sacar provecho de ese silencio a favor o en contra de una de las dos tesis. Por lo tanto la Convención faculta a los Estados a definir el momento a partir del cual se considera que niñas y niños gozan de los derechos establecidos en este tratado, evitando así legislar sobre cuestiones delicadas que hubieran puesto en peligro la adopción casi universal del mismo tratado.

Por otro lado, y en lo que se refiere al límite superior de la infancia y por consiguiente la mayoría de edad, el artículo 1 de la CDN estipula que “se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzando antes la mayoría de edad”.

De nuevo, la cláusula que permite a los estados rebajar la mayoría de edad representa una cláusula escapatoria al criterio principal de los 18 años, adoptada para garantizar la adopción del tratado y en ningún momento se puede interpretar como una excepción general que permita vulnerar los derechos garantizados en la Convención.

Además de la mayoría de edad, dentro de la legislación nacional de cada estado se encuentran varias edades que sirven para diferentes objetivos. En lo que se refiere a los derechos fundamentales reconocidos en la Convención:

“toda disposición del derecho interno que restrinja su aplicación tendría que ser justificada tomando en cuenta tanto las realidades sociales del país en cuestión como los principios fundamentales que inspiran la Convención y los principios generales del derecho internacional sobre los derechos humanos. Cuanto más grande sea la discrepancia entre los 18 años y la norma nacional, más difícil será fundamentarla. En principio será particularmente difícil justificar la inaplicabilidad de algunos artículos de la Convención, y no de otros, bajo pretexto de que la legislación nacional establece criterios de mayoría de edad diferentes a tales efectos”.³⁰

30 D. O'Donnell, La Convención sobre los Derechos del Niño: estructura y contenido, p. 5.

Fijar la edad más alta como criterio del fin de la infancia, tiene como propósito el establecer el más amplio espectro de protección especial a los derechos de esta población, por considerar que, en efecto se encuentran en una determinada etapa de desarrollo que requiere que ello ocurra en las mejores condiciones, no sólo por las personas en que se convertirán en un futuro, sino por las personas que son en el momento presente.

Una de las implicaciones de ese criterio es establecer la edad hasta la cual determinados derechos (como la educación o los servicios de salud) deben de ser garantizados. La definición de una edad máxima para ciertos derechos/servicios implica también poner límites a la discrecionalidad de las instituciones en torno a sus obligaciones frente a la población infantil.

Al establecer edades diferentes de los 18 años para finalidades particulares (consentimiento sexual, admisión al trabajo, matrimonio, responsabilidad penal etc.) siempre se deben respetar los principios rectores de la Convención. Por ejemplo, las leyes que establecen diferentes edades para contraer matrimonio o para el consentimiento sexual para niños y niñas, violan gravemente el principio de no discriminación. Asimismo, al instaurar esos límites de edad, se debe cuidar que el interés superior del niño sea siempre el criterio fundamental y el hilo conductor de toda medida.

Como lo subrayó el Comité de los Derechos del Niño en sus observaciones finales para México:

“Al Comité le preocupa que la edad mínima para contraer matrimonio sea tan baja y sea distinta para las niñas (14) y los niños (16). El Comité alienta al Estado Parte a que aumente la edad mínima para contraer matrimonio, tanto para las niñas como para los niños, y establezca la misma edad para ambos a un nivel internacionalmente aceptable”³².

El índice califica negativamente una ley que establezca el límite superior por debajo de los 18 años, atribuye puntuación neutra (cero) a una ley que no haga mención del límite de edad, y confiere evaluación positiva a una ley que fije la mayor edad a los 18 años, de conformidad a lo establecido en la Convención.

³¹ G. Sauri Suárez, “Zacatecas, Dominio Legislativo, Los derechos de la infancia como parámetro de medición legislativa”, 2008, inédito.

³² Comité de los Derechos del Niño, Observaciones Finales, 8 de junio 2006, CRC/C/MEX/CO/3, párrafo 22.

2.4 Los principios generales de la Convención

En la Convención sobre los Derechos del Niño, existen algunos artículos fundamentales que fijan los principios ineludibles, primordiales y que rigen la aplicación de toda la Convención. Los principios generales o rectores se encuentran en :

- El artículo 2 (no discriminación).
- El artículo 3 (el interés superior del niño).
- El artículo 6 (el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo).
- El artículo 12 (el derecho a participar).

Estas disposiciones son pivotes alrededor de los cuales se articulan todos los derechos enunciados por los otros artículos de la CDN.

El índice de medición de calidad de leyes establece primero una calificación general que permite detectar diversos niveles de inclusión de esos principios. Esos escalones van del cero al cuatro y van desde la omisión total o parcial de los principios, hasta su mención en el texto de la ley, así como su coherencia en todas las disposiciones. Alcanzan la mejor calificación las leyes donde se establecen obligaciones específicas para el Estado y sus instituciones al respecto de los principios generales.

2.4.1 No discriminación

La primera variable que se analiza en ese sentido, es el principio de no discriminación. El índice utiliza una escala del cero al dos para calificar ese aspecto de la ley.

La Convención sobre los Derechos del Niño estipula en su artículo 2 que:

“Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares”.

El primer párrafo del artículo 2, junto con el segundo párrafo del artículo 3 y el artículo 4, establece las obligaciones fundamentales de los Estados Partes con respecto a los demás derechos enunciados en la Convención – de respetar y asegurar todos los derechos a todos los niños en su jurisdicción sin discriminación alguna. El principio de “no discriminación” fue identificado por el Comité de los Derechos del Niño como un principio general de importancia esencial para la implementación de toda la Convención.

El Comité de Derechos Humanos, órgano encargado de la vigilancia de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, explicó que:

“el término "discriminación", debe entenderse referido a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas³³”.

Hay distintos tipos de discriminación: de jure, de facto, directa o indirecta. Queda de manifiesto que hay que erradicar la discriminación tanto en la forma como en el fondo y hacer de la no discriminación el corolario del principio de igualdad. En consecuencia, los Estados Partes deben erradicar la discriminación de iure o formal y asegurarse de que su constitución, legislación o su política no discriminen. Cuando quedan en las leyes discriminaciones de jure, la ley en análisis obtiene calificación de cero, ya que se supeditan los derechos de la infancia a los de otros grupos. Cuando al contrario, se menciona el principio de no discriminación, sin ir más allá ni prever medidas concretas, la ley obtendrá la mínima calificación positiva (puntaje de uno).

Igualmente, los Estados Partes deben tomar medidas para eliminar la

³³ Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 18 (No discriminación), 10/11/89, párrafo 7.

discriminación de facto. Esta obligación de igualdad sustantiva significa que las leyes, las políticas y las prácticas deben apuntar a corregir la desigualdad en el disfrute de los derechos de la infancia para hacer frente a la discriminación. La implementación del artículo 2 de la CDN implica que los Estados garanticen no sólo la legislación existente, sino también las decisiones de tribunales u otros órganos administrativos que en la práctica cumplan con el principio de no discriminación. En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño ha indicado que la mención o la integración del principio de no discriminación en la legislación nacional no es la solución final sino el punto de partida de un enfoque activo contra la discriminación.

Puede haber también discriminación directa e indirecta cuando la diferencia de trato obedece directamente a distinciones por causales prohibidas. Ese trato es contrario a la Convención si tiene como propósito impedir el ejercicio de determinados derechos reconocidos por la CDN. Hay discriminación indirecta cuando una ley, una política, un programa o un procedimiento no parecen discriminatorios pero surten un efecto de esa índole al llevarlo a la práctica, con lo cual deja vigente la desigualdad que ya existe o incluso la agrava. Por ejemplo, al exigir un certificado de nacimiento para matricular a niñas y niños en la escuela se puede discriminar contra minorías étnicas o contra personas que no sean nacionales y/o que no tengan en su poder esos certificados o les hayan sido negados.

En consecuencia, el principio de no discriminación no sólo no impide acciones positivas, sino al contrario las legitima y las requiere en el tratamiento de grupos de niñas y niños discriminados. Cuando eso ocurra en el texto de una ley, se obtiene la mayor calificación en este rubro (puntuación de tres).

La observación general del Comité de los Derechos Humanos hace hincapié que los Estados a menudo deberán tomar acciones afirmativas para disminuir o eliminar las condiciones que causan o favorecen la persistencia de discriminaciones. En su preámbulo, la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce que “en todos los países del mundo hay niños que viven en condiciones excepcionalmente difíciles y que esos niños necesitan especial consideración”. Por esta razón, hay artículos en la Convención que establecen protección especial para niñas y niños que se encuentran particularmente en riesgo de discriminación, por ejemplo niñas y niños con discapacidades (artículo 23) o niñas y niños refugiados (artículo 22), ya que la discriminación está en la base de varias formas de explotación infantil. Otros artículos exhortan acciones para luchar contra la discriminación.

Dada la importancia del principio, el Comité de los Derechos del Niño, ha planteado que dicho principio se considere en el reporte de cada Estado Parte y ha incluido uno o más párrafos sobre este principio en diez de sus once observaciones generales. Sin embargo y hasta la fecha, el Comité no ha elaborado una observación general sobre el artículo 2. En la observación general No. 3 sobre el VIH/SIDA y los derechos del niño, el Comité ha afirmado que:

“La discriminación hace que se deniegue a los niños el acceso a la información, la educación los servicios de salud y atención social o a la vida social. En su forma más extrema, la discriminación (...) se manifiesta en su abandono por la familia, la comunidad y la sociedad. La discriminación también agrava la epidemia al acentuar la vulnerabilidad de los niños, en particular los que pertenecen a determinados grupos, los que viven en zonas apartadas o rurales, donde el acceso a los servicios es menor”.³⁴

El lenguaje del artículo 2 y su interpretación por el Comité de los Derechos del Niño subraya que la obligación de los Estados Partes de prevenir la discriminación es una obligación activa que requiere un conjunto de medidas que incluyen la revisión, la planificación, la legislación, el monitoreo, la concienciación, la educación y las campañas de información, y la evaluación de las medidas tomadas para reducir las desigualdades.

En el derecho internacional, la obligación de respetar requiere a los Estados *“de abstenerse de cada acción que violaría los derechos del niños previstos en la Convención. La obligación de garantizar va más allá de la de respetar, ya que implica una obligación activa por parte del Estado de tomar las medidas necesarias para permitir que los individuos puedan gozar y ejercer sus derechos fundamentales”*.³⁵

Además, el Comité de los Derechos del Niño, en la observación general No. 5 sobre las medidas generales de aplicación, ha precisado el significado de las palabras *“respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna”* (artículo 2, párrafo 1) explicando que la obligación de no discriminación:

“exige que los Estados identifiquen activamente a los niños y grupos de niños

³⁴ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.3 (El VIH/SIDA y los derechos del niño), CRC/GC/2003/3, párrafo 7.
³⁵ P. Alston, The legal framework of the Convention on the Rights of the Child, Bulletin of Human Rights, 91/2, p. 5

cuando el reconocimiento y la efectividad de sus derechos pueda exigir la adopción de medidas especiales. Por ejemplo, el Comité subraya en particular, la necesidad de que los datos que se reúnan se desglosen para poder identificar las discriminaciones existentes o potenciales. La lucha contra la discriminación puede exigir que se modifique la legislación, que se introduzcan cambios en la administración, que se modifique la asignación de recursos y que se adopten medidas educativas para hacer que cambien las actitudes. Hay que poner de relieve que la aplicación del principio no discriminatorio de la igualdad de acceso a los derechos no significa que haya que dar un trato idéntico”³⁶. “Será necesario concentrarse especialmente en determinar los grupos de niños marginados y desfavorecidos y darles prioridad. El principio de no discriminación enunciado en la Convención exige que todos los derechos garantizados por la Convención se reconozcan para todos los niños dentro de la jurisdicción de los Estados”³⁷.

Mientras el párrafo 1 del artículo 2 hace una lista de los motivos de discriminación, enumerando “la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión etc.”, el párrafo 2 agrega la protección contra “toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares”. En consecuencia, cuando el primer párrafo se refiere sólo a la discriminación en el goce de los derechos garantizados por la Convención, en el segundo párrafo requiere que se tomen acciones contra toda forma de discriminación, y no se agota en los asuntos incluidos en la Convención. El Comité ha interpretado la expresión “toda forma de discriminación” de manera amplia y ha considerado que la lista del primer párrafo no es exhaustiva y que se pueden incluir otras causales en esta categoría.

La implementación del artículo 2 debe estar integrada en la implementación de todos los demás artículos de la Convención, asegurando que todos los derechos sean garantizados sin discriminación alguna para todas las niñas y los niños en el Estado, incluido visitantes, refugiados, hijos e hijas de trabajadores migrantes e indocumentados. En muchos casos, el Comité de los Derechos del Niño ha solicitado de los Estados Partes adoptar estrategias globales y efectivas para eliminar la discriminación padecida por los grupos de niños con mayores desventajas sociales.

El Comité ha constatado periódicamente que la discriminación contra

³⁶ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafo 12.

³⁷ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafo 30.

algunos grupos subsiste y es omnipresente (discriminación sistémica). Los Estados Partes deberían adoptar un planteamiento sistemático para eliminar la discriminación en la práctica. Para eliminar la discriminación sistémica será necesario muchas veces dedicar más recursos a grupos que tradicionalmente han sido desatendidos.

En unos casos, el Comité ha pedido que se dedique atención particular a la eliminación de estereotipos negativos como: ser migrante, indígena, tener discapacidad y ser infectados por el VIH/SIDA, así como enfrentar las causas principales de la segregación de facto de estos y otros grupos de niños y niñas. En la observación general No. 3 sobre el VIH/SIDA y los derechos del niño, el Comité señala que:

“preocupa especialmente la discriminación basada en el sexo unida a los tabúes o las actitudes negativas o críticas respecto de la actividad sexual de las muchachas, lo que a menudo limita su acceso a medidas preventivas y otros servicios. También es preocupante la discriminación basada en las preferencias sexuales. Al idear las estrategias relacionadas con el VIH/SIDA y cumplir con las obligaciones contraídas en virtud de la Convención, los Estados Partes deben examinar detenidamente las normas sociales prescritas en cuanto al sexo con miras a eliminar la discriminación por este motivo, puesto que esas normas repercuten en la vulnerabilidad de las muchachas y los muchachos al VIH/SIDA”.³⁸

Esto implica establecer medidas para hacer frente a actitudes y costumbres discriminatorias, sean tradicionales o de otro tipo. Entre estas medidas se encuentran: realización de estudios, elaboración de estrategias globales, realización de campañas de información y sensibilización, programas de educación y formación, alentar a líderes del ámbito político, religioso y comunitario a apoyar las actividades encaminadas a erradicar las prácticas discriminatorias.

Con respeto a las discriminaciones existentes en México, el Comité de los Derechos del Niño ha emitido la siguiente recomendación:

“El Comité está profundamente preocupado por las importantes desigualdades existentes en el Estado Parte en lo que respecta a la observancia de los derechos enunciados en la Convención, como reflejan varios indicadores sociales, por ejemplo las tasas de matrícula en los centros

³⁸ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.3 (El VIH/SIDA y los derechos del niño), CRC/GC/2003/3, párrafo 8.

docentes y las tasas de conclusión de los estudios, las tasas de mortalidad infantil y el registro de nacimientos, que indican la persistencia de la discriminación contra los niños indígenas, las niñas, los niños con discapacidades, los niños que viven en zonas rurales y remotas y los niños de grupos económicamente desfavorecidos.

A la luz del artículo 2 de la Convención, el Comité recomienda que el Estado Parte intensifique sus esfuerzos, incluso mediante campañas de información, por prevenir y eliminar todas las formas de discriminación de hecho contra los niños indígenas, los niños con discapacidades, las niñas, los niños que viven en zonas rurales y remotas y los niños de grupos económicamente desfavorecidos”.³⁹

2.4.2 El interés superior del niño

La segunda variable dentro de los principios rectores es el interés superior del niño. El artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece el principio del interés superior del niño en los siguientes términos:

“1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada”.

La CDN no inventó el principio de interés superior ya que en muchos países se utilizaba como principio-guía en particular en los procedimientos legales y en las decisiones judiciales con respeto – entre otros – a la guardia y custodia de

³⁹ Comité de los Derechos del Niño, Observaciones Finales, 8 de junio 2006, CRC/C/MEX/CO/3, párrafos 23 y 24.

niños y niñas en caso de divorcio, derechos de visita e ingreso de niños y niñas en instituciones. Además, el principio ya se encontraba en dos artículos de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979, 10 años antes que la Convención sobre los derechos del niño. El artículo 5 establece que los Estados Partes tendrán que:

“garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos”.

Igualmente, el artículo 16 párrafo 1 estipula que en todos los asuntos relativos al matrimonio y la familia “los intereses de los hijos serán la consideración primordial”.

El principio del interés superior del niño no aparece en ninguno de los dos Pactos internacionales de derechos humanos. Sin embargo, el Comité de Derechos Humanos, en dos de sus observaciones generales sobre la interpretación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hizo referencia al interés superior del niño considerándolo “de importancia primordial” en caso de divorcio de los padres.⁴⁰

En el contexto mexicano, aunque el principio del interés superior de la infancia no esté incluido en la Constitución mexicana, la Corte Suprema de la Nación ha reconocido recientemente la importancia de este principio en un pronunciamiento:

“De la interpretación del artículo 4o., sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, reglamentaria de aquel precepto y con la Convención sobre los Derechos del Niño, se advierte que el principio del interés superior de la infancia junto con el derecho de prioridad, implican que las políticas, acciones y toma de decisiones del Estado relacionadas con los menores de 18 años deben buscar el beneficio directo del infante y del adolescente a quienes van dirigidas, y que las instituciones de bienestar social, públicas y privadas, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos, al actuar en sus respectivos ámbitos, otorguen prioridad a los temas relacionados con dichos menores. De

⁴⁰ Comité de Derechos Humanos, Observaciones generales No. 17 y 19, HRI/GEN/1/Rev.5, p. 133, p. 138).

*ahí que para el análisis de la constitucionalidad de una regulación respecto de menores de 18 años, sea prioritario, en un ejercicio de ponderación, el reconocimiento de dichos principios”.*⁴¹

El índice utiliza una escala del cero al dos para calificar las leyes a este respeto. Así, las leyes que ni siquiera incluyen un principio tan importante en su texto obtienen calificación cero. Al contrario, las leyes que mencionan el principio y lo articulan a diferentes niveles toman calificaciones positivas.

Los redactores de la Convención sobre los Derechos del Niño no estimaron importante aclarar el concepto de interés superior y en consecuencia, la disposición no incluye ninguna explicación particular sobre la manera de aplicarla, no fija ningún deber particular, ni tampoco enuncia reglas precisas. Las críticas han sido (y siguen siendo) numerosas contra la imprecisión del concepto y la aplicación concreta del criterio. En su defensa, se puede afirmar que el carácter interpretativo del principio del interés superior del niño presenta la ventaja de ser amplio y flexible y de poder adaptarse a las diferentes culturas, condiciones socioeconómicas y sistemas jurídicos.

Hasta la fecha, el Comité de los Derechos del Niño no ha intentado proponer un criterio para aplicar el principio en general o en casos de circunstancias particulares, aparte de destacar que los principios generales de la Convención deberían ser aplicados al contexto específico. El Comité ha repetido que la Convención debe ser considerada en su integralidad tomando en cuenta las interrelaciones entre los distintos derechos. Cada interpretación del principio del interés superior del niño debe ser coherente con el espíritu de la Convención – y en particular con su énfasis en la niña y niño como individuo con opiniones y sentimientos propios y como titular de derechos y protección.

El Comité ha enfatizado que el principio debería ser aplicado junto con los otros principios generales en todo asunto en lo que la Convención no fija un estándar preciso. Un ejemplo puede ser la edad mínima de responsabilidad penal: para determinar esta edad, se deberán aplicar los principios de no-discriminación, interés superior y supervivencia y desarrollo.

“El principio exige la adopción de medidas activas por el gobierno, el

⁴¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, P. XLV/2008, Año 2008, Época: 9, Título: Menores de 18 años. El análisis de una regulación respecto de ellos debe hacerse atendiendo al interés superior y a la prioridad de la infancia. Localización: Instancia: Pleno, Tesis Aislada

*parlamento y la judicatura. Todos los órganos o instituciones legislativos, administrativos y judiciales han de aplicar el principio del interés superior del niño estudiando sistemáticamente cómo los derechos y los intereses del niño se ven afectados o se verán afectados por las decisiones y las medidas que adopten; por ejemplo, una ley o una política propuestas o existentes, una medida administrativa o una decisión de los tribunales, incluyendo las que no se refieren directamente a los niños pero los afectan indirectamente”.*⁴²

Dentro de la CDN, el concepto del interés superior del niño está presente en otros artículos, estableciendo que sea tomado en cuenta en situaciones particulares como por ejemplo:

- En caso de separación del niño de sus padres, (artículo 9, párrafos 1 y 3).
- En caso de responsabilidades de los padres, (artículo 18, párrafo 1).
- Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar (artículo 20, párrafo 1).
- Adopción (artículo 21, párrafo 1).
- Niños privados de libertad (artículo 31, párrafo C).
- Administración de la justicia de niños en conflicto con la ley (artículo 40, párrafo 2, b, iii).

La enumeración de estas reglas puntuales, nos enseña que el principio del interés superior del niño es un principio general que debe reinar sobre toda la Convención, pero que se le requiere de manera específica, cuando se debe justificar la excepción de un derecho que es reconocido a niñas y niños, en particular del derecho a mantener relaciones con los padres.

*“Cuando la elección supone cortar con estas relaciones (la adopción por ejemplo) o suspenderlas (ingresos, privaciones de libertad); la decisión que se tome debe respetar siempre este principio. Esto quiere decir que en estas situaciones, el interés individual del niño prima el interés de la familia (a tener relaciones con su hijo) o del Estado (a asegurar la estabilidad de las familias)”.*⁴³

Un dato que permite advertir si la medida tomada tiene en cuenta el interés superior es cuando se respeta la integralidad de los derechos humanos de la infancia.

⁴² Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafo 12.

⁴³ J. Zermatten, El interés superior del niño, del análisis literal al alcance filosófico, Institut International des droits de l'enfant, Informe de trabajo, N.3, 2003, p. 12.

“Una correcta aplicación del principio, especialmente en sede judicial, requiere un análisis conjunto de los derechos afectados y de los que se puedan afectar por la resolución de la autoridad. Siempre ha de tomarse aquella medida que asegure la máxima satisfacción de los derechos que sea posible y la menor restricción de ellos, esto no sólo considerando el número de derechos afectados, sino también su importancia relativa”.⁴⁴

Integralidad, máxima operatividad y mínima restricción asociados al interés superior representan una de las posibilidades de mayor rigor respecto a la interpretación adecuada del principio de interés superior.

Se puede decir que la noción del interés del niño, tal como está definida en la CDN, es una noción que tiene dos funciones "clásicas": la de controlar y la de encontrar una solución. La función de control del interés superior del niño sirve para velar que el ejercicio de derechos y obligaciones respecto de niñas y niños sea correctamente efectuado.

Es todo el dominio de la protección de la infancia que está concernida por este aspecto de control. Al contrario, la función de solución del interés superior del niño consiste en el intervenir para ayudar a las personas que deben tomar decisiones hacia niños y niñas a elegir la buena solución.⁴⁵ De hecho, no es raro encontrar que en una situación particular una y otra de las posiciones sostienen su fundamento apelando al interés superior.

La noción de interés superior del niño presenta un carácter (o un riesgo) de subjetividad, colectivo e individual. En este caso la subjetividad individual es la del juez, o de la autoridad administrativa investida del poder de toma de decisión, aún cuando se pretenda que la decisión se base en un análisis científico y legal de la situación. La subjetividad social y colectiva es la de una sociedad dada, en un momento dado de su historia, que tiene una imagen del interés de niñas y niños. Sin embargo, esta subjetividad no significa que los estados parte puedan interpretar el principio del interés superior según una postura relativista cultural y así desconocer y negar derechos garantizados por la Convención, por ejemplo el derecho a ser protegidos de las prácticas tradicionales prejudiciales o los castigos corporales.

Contrariamente a la mayoría de los artículos de la Convención, el párrafo 1 del artículo 3 no constituye un derecho subjetivo como tal; sino que instituye

⁴⁴ M. Cillero Bruñol, "El interés superior del niño en el marco de la Convención internacional sobre los Derechos del Niño", Seminario: "Las nuevas doctrinas y la justicia para menores en Colombia", Ministerio de Justicia y del Derecho, Bogotá, 1997, p. 12

⁴⁵ J. Zermatten, El interés superior del niño, del análisis literal al alcance filosófico, Institut International des droits de l'enfant, Informe de trabajo, N.3, 2003, p. 11

un principio de interpretación que debe ser utilizado en todas las formas de intervención con respecto a la infancia y que le confiere una garantía de que su suerte será examinada conforme a ese principio de interpretación. El concepto del interés superior del niño es un concepto jurídico indeterminado que debe ser precisado por la práctica y que debería serlo por las reglas de aplicación. Partiendo del estudio de casos, la jurisprudencia también debe aportar soluciones aplicables a otras situaciones o al conjunto de grupos de niños.⁴⁶

Sin embargo, esta disposición impone una obligación a los Estados: la de tomar en cuenta el interés superior del Estado desde que una decisión oficial debe ser tomada.

Es el criterio al que deben someter los casos que recurren a sus decisiones. El primer párrafo del artículo 3 funda una obligación para los Estados de examinar, en todas las decisiones que se administren relativas a la infancia, si el interés superior del niño está garantizado; aunque no sea un derecho atribuido de manera subjetiva, al menos es una garantía ofrecida niñas y niños. En ese sentido, las leyes que definen los alcances del principio en términos de procesos administrativos y judiciales obtienen la mínima calificación positiva (puntaje de uno).

El interés superior del niño, además de ser tomado en cuenta en las decisiones judiciales y administrativas, también se aplica en las políticas públicas. Las palabras “órganos legislativos” del párrafo 1 del artículo 3 significan que, cuando se establece una ley, el Estado nacional, regional, municipal, debe verificar que se tenga en cuenta a niños y niñas, además de que su interés superior esté preservado. Por estas dos palabras (órganos legislativos), que toda la dimensión política o macro social, se introduce en la Convención. El interés superior del niño toma una función nueva: sirve para establecer, en un programa legislativo, lo que es bueno y no, para niñas y niños.⁴⁷

El segundo párrafo del artículo 3 resume una obligación activa de los Estados Partes: garantizar la necesaria protección y atención al bienestar de niñas y niños en todas las circunstancias, siempre respetando los derechos y obligaciones de los padres.

Junto con el artículo 2, párrafo 1, el artículo 4 y el artículo 3, el párrafo 2

⁴⁶ J. Zermatten, El interés superior del niño, del análisis literal al alcance filosófico, Institut International des droits de l'enfant, Informe de trabajo, N.3, 2003, p. 11.

⁴⁷ J. Zermatten, El interés superior del niño, del análisis literal al alcance filosófico, Institut International des droits de l'enfant, Informe de trabajo, N.3, 2003, p. 6.

expone las obligaciones generales del Estado el cual debe asegurar la protección y el cuidado de todos los niños y niñas bajo su jurisdicción, así como considerar los derechos y deberes de los padres y otros representantes legales. Hay otros aspectos de “protección y cuidado” que los padres no pueden proporcionar y en este caso el Estado debe garantizar el bienestar de niños y niñas.

“El párrafo 2 tiene una grande importancia en cuanto se presenta como una norma paraguas dirigida a asegurar, a través de diferentes medidas, el bienestar del niño. El interés superior es un punto de referencia para interpretar las obligaciones generales del Estado a la luz de las obligaciones más específicas previstas en la Convención. La obligación del Estado, aunque de último recurso, es explícita en este párrafo y el verbo “asegurarse” incluye obligaciones positivas y negativas. Los términos “protección y cuidado” no deben ser entendidos de manera limitada o negativa (proteger los niños de perjuicio) sino con respeto al amplio ideal de garantizar el bienestar del niño”⁴⁸

El tercer párrafo del artículo 3 requiere que las normas adecuadas sean establecidas por las autoridades competentes para todas las instituciones y servicios, así como que el Estado asegure que las normas sean cumplidas a través de un monitoreo adecuado. Otros artículos de la Convención se refieren a servicios particulares, cuya accesibilidad el Estado debería garantizar, por ejemplo con respeto a niñas y niños privados de su medio familiar (artículo 20), niñas y niños con discapacidades (artículo 23), o niñas y niños en conflicto con la ley (artículo 40). El artículo 3, párrafo 3 no sólo cubre las instituciones, servicios y establecimientos estatales, sino también las estructuras privadas. Por ejemplo, en muchos países los cuidados alternativos proporcionados por organismos privados y en muchos otros las políticas de privatización están atribuyendo a instituciones privadas un papel más amplio en el cuidado de niños y niñas.

El artículo 3, párrafo 3 no establece una lista exhaustiva de las áreas en las que se deben establecer estándares y normas, sino menciona en particular “seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada”. La implementación del artículo 3 requiere también una revisión general del marco normativo que se aplica a estas instituciones, sean estatales o privadas. El Comité de los Derechos del Niño ha recomendado en particular a México de velar “por que el artículo 3 de la Convención esté debidamente reflejado en sus medidas

⁴⁸ P. Alston, “The Legal framework of the Convention on the Rights of the Child”, Bulletin of Human Rights, 91/2, p. 9

legislativas y administrativas, como las relacionadas con la asignación de los recursos públicos”.⁴⁹

Cuando una ley incluye el interés superior del niño como eje central no sólo en los procesos administrativos y judiciales sino también en términos de presupuesto y elaboración de políticas públicas, obtienen la máxima calificación dentro de este rubro.

Se puede concluir que el interés superior del niño contiene las siguientes características: es una norma de interpretación, de resolución de los conflictos que por su flexibilidad, permite adaptarse a los contextos jurídicos, culturales y socioeconómicos completamente diferentes. Además, en el plano macro social se impone como criterio para la formulación de nuevas políticas y la creación de nuevas estructuras para la infancia.

2.4.3 El derecho del niño a la vida, supervivencia y desarrollo

El tercer principio general de la Convención está representado por el derecho de niño a la vida, supervivencia y desarrollo. El artículo 6 de la Convención así lo define:

“Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida. Los Estados Partes garantizarían en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño”:

El índice de medición de calidad de leyes utiliza una escala del cero al tres para calificar las leyes a ese respecto. Por consiguiente, no se atribuye ninguna calificación a las leyes que omiten ese principio y al contrario se da apreciación positiva a las leyes que lo incluyen, en diferentes niveles y grados. Lo mínimo para lograr una calificación positiva es mencionar el principio y reflejarlo en la legislación.

El derecho inherente a la vida, así como a la supervivencia y desarrollo son principios generales de la CDN a los que otras disposiciones de la Convención hacen referencia. El derecho intrínseco a la vida que está garantizado, como lo hemos visto, en el artículo 1 sobre la definición del niño, no explica cuando inicia la vida. Asimismo, el artículo 6º de la CDN tampoco resuelve este debate, pero sí obliga al Estado mexicano a garantizar

⁴⁹ Comité de los Derechos del Niño, Observaciones Finales, 8 de junio 2006, CRC/C/MEX/CO/3, párrafo 26.

todos los derechos hasta el máximo de recursos de que disponga para todas las personas por debajo de los 18 años de edad.

El derecho a la vida se encuentra en el artículo 6 de la Declaración Universal de Derechos Humanos así como en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otros instrumentos regionales de derechos humanos. El derecho a la vida es definido con la palabra “intrínseco”, lo que quiere decir que es un derecho que los seres humanos tienen por natura y no le es conferido por la sociedad. La sociedad debe protegerlo y respetarlo en toda circunstancia porque, como lo dice el Comité de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas se trata “del derecho supremo respecto del cual no se autoriza suspensión alguna, ni siquiera en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación”.⁵⁰

Por lo tanto, es preciso afirmar que incluir esos derechos en la legislación, no es suficiente para garantizar su realización. El Comité de los derechos humanos ha observado que el derecho a la vida generalmente ha sido interpretado en forma excesivamente restrictiva:

*“La expresión el derecho a la vida es inherente a la persona humana no puede entenderse de manera restrictiva y la protección de este derecho exige que los Estados adopten medidas positivas. A este respecto, el Comité considera que sería oportuno que los Estados Partes tomaran todas las medidas posibles para disminuir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida, en especial adoptando medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias”.*⁵¹

Además de esas medidas, se pueden mencionar: combatir las enfermedades, proporcionar alimentos nutritivos y agua potable, prohibir la pena de muerte por delitos cometidos por niñas y niños menores de 18 años de edad, las ejecuciones sumarias o arbitrarias extrajudiciales o la desaparición forzada, proteger a la infancia durante los conflictos armados, brindar soluciones para el embarazo precoz, proteger a niños y niñas contra homicidios, violencia, tortura, malos tratos o penas crueles, degradantes y inhumanos etc. Las leyes que establezcan medidas concretas para evitar toda situación que pueda atentar contra el derecho a la vida obtienen en el índice una calificación alta.

El párrafo 2 del artículo 6 de la Convención es novedoso ya que introduce los

⁵⁰ Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 6 (Derecho a la vida), 1982, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I) p. 209, párrafo 1.

⁵¹ Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 6 (Derecho a la vida), 1982, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I) p. 209, párrafo 5.

conceptos de supervivencia y desarrollo. Para el Comité de los Derechos del Niño, el desarrollo es un concepto holístico que abarca la totalidad de la Convención.

El corolario que sigue de esos principios es que el estado tiene la obligación de proporcionar a niños y niñas condiciones óptimas para su vida y crear un entorno propicio para garantizar en la máxima medida posible su desarrollo físico, mental, espiritual, moral psicológico y social.

Niños y niñas tienen derecho a todos los servicios de salud o educación básicos y necesarios para su supervivencia, así como también derecho a que los programas, las condiciones y oportunidades para su supervivencia sean de la mejor calidad posible para que puedan lograr un nivel vida adecuado que les permite de satisfacer todas sus necesidades de alimentación, vivienda, educación, etc. Esos derechos deben concretarse en políticas públicas que den prioridad al desarrollo integral de la infancia proporcionándoles mejores condiciones de vida. Por consecuente, las leyes que establecen principios rectores de políticas públicas que garanticen en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo de niños y niñas obtienen la calificación más alta en el índice, debido a que no sólo mencionan eso principios sino toman medidas concretas para realizarlos.

2.4.4 Participación infantil

El cuarto y último principio general de la Convención se estipula en el artículo 12, y se refiere al derecho del niño de ser escuchado.

1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño;

2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

En la práctica de los últimos años, el derecho del niño a ser escuchado y tomado en cuenta se conceptualizó por la palabra “participación”, si bien el término no aparece en el texto del artículo 12.

“Ese término se utiliza para indicar los procedimientos que incluyen intercambio de información entre niños y adultos basado sobre el respecto recíproco, y en el cual los niños pueden aprender como sus opiniones y las de los adultos son tomadas en cuenta y afectan el resultado de esos procedimientos”.⁵²

El índice utiliza una escala del cero al tres para calificar las leyes en ese dominio. Las leyes que ni siquiera mencionan la participación infantil obtienen evaluación de cero.

La Convención impone una obligación muy clara a los Estados partes de la misma: reconocer ese derecho y asegurar su correcta implementación. La expresión “todos los asuntos que afectan al niño” se debe interpretar de manera amplia, lo que significa que el derecho de ser escuchado no se limita a los asuntos que interesan al niño directa o explícitamente. Ese derecho debe ser garantizado e implementado también en los temas que interesan sólo parcial o indirectamente a la infancia.

A la lectura del artículo 12, parece que el derecho a expresar su opinión y a que se la tome en cuenta está “limitada” a los niños que tienen la madurez para expresar sus opiniones. Sin embargo, el Comité de los derechos del Niño ha aclarado que no hay ninguna limitación de edad y ha animado a no establecer límites rígidos en la legislación. Los Estados tienen la obligación de medir caso por caso la madurez de niños y niñas, y no se puede asumir que sean incapaces de formarse una opinión. Al contrario, los Estados deben presumir que niños y niñas tienen esa capacidad y reconocer su derecho de expresar sus opiniones; no deben ser niños o niñas quienes deban probar su capacidad con ese fin.⁵³

El párrafo 2 del artículo 2 estipula que se dará al niño la posibilidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que lo afecte. Ese derecho debe ser reconocido sin limitación, inclusive en caso de separación de los padres, guardia y custodia, cuidado alternativo y adopción, justicia juvenil, violencia, abuso sexual y otros crímenes de los que niñas y niños pudieran ser víctimas, servicios de salud, educación, procedimientos de asilo político y migración, conflictos armados y situaciones de emergencia. El juez está obligado a escuchar a niños y niñas, así como a tener en cuenta su opinión, en cualquier asunto que le afecta, y también a que sus decisiones sean regidas por el principio del interés superior del niño. En particular, niños

⁵³ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 12 (The right of the child to be heard), CRC/C/GC/12, párrafo 20.

y niñas en conflicto con la ley tienen el derecho a que se les escuche, al debido proceso, a la defensa y a todas las otras garantías que se reconocen en la Convención. Niños y niñas víctimas del delito no deben ser objeto de tratamiento judicial.

El Comité de los Derechos del Niño ha incorporado el principio del derecho a la participación en un contexto más amplio de derechos, los que se pueden encontrar en el segmento comprendido entre los artículos 12 y 17 de la CDN. Así, las leyes que solo garantizan la participación infantil referida al artículo 12 de la Convención obtienen calificación uno.

Cuando hablamos de derecho de participación entendemos con eso un conjunto de disposiciones que lo abarcan, en particular el artículo 13 sobre el derecho a la libertad de expresión y el artículo 17 sobre el acceso a la información. El artículo 13 reconoce el derecho del niño de tener y expresar sus opiniones y la obligación del Estado de respetar ese derecho y no interferir con su ejercicio. El artículo 12 requiere una acción concreta por parte del Estado, que es la de introducir en la legislación normas y mecanismos necesarios para facilitar la implicación de la infancia en las materias que le afectan y tomar en cuenta sus puntos de vista.

El derecho a expresar sus opiniones, combinado con la obligación de que las mismas se tengan debidamente en cuenta, genera la obligación que el Estado proporcione a la infancia toda la información relevante. En ese sentido, el artículo 17 viene en ayuda en la medida que garantiza el derecho de niñas y niños a acceder a la información adecuada con respeto de su edad y capacidades. Eso significa que niñas y niños deben poder recibir toda la información relevante de forma transparente, amigable, apropiada, respetuosa y sensible. Las leyes que consideran la participación infantil en forma amplia, incluyendo el derecho a la libertad de pensamiento, a la información, la asociación y la religión, obtienen una calificación muy positiva (puntaje de dos).

El derecho a la participación, en su sentido más amplio, debe ser reconocido y respetado en todo tipo de situación, pública y privada, y por todo tipo de institución con la que niños y niñas se relaciona. Dentro de la familia, en las instituciones de cuidado alternativo, de salud, en las escuelas, los lugares de trabajo, las situaciones de emergencia y de violencia así como en la comunidad.⁵⁴

⁵⁴ J. E. Doek, Article 12 and the Child's Right to Participation, NICCY, 30th August 2006, p. 2.

Algunos ejemplos de esto lo podemos ver a continuación:

- En el caso de las instituciones de cuidado alternativo, niños y niñas deberían poder participar y expresar sus opiniones en los consejos directivos, y ser consultados y tomados en cuenta en el desarrollo de las políticas y reglamentos de las instituciones mismas.
- En el caso de los servicios de salud, se deberían introducir medidas que permitan a niños y niñas expresar sus opiniones e inquietudes sobre todos los aspectos de los servicios de salud recibidos, la calidad, las infraestructuras, las actitudes del personal que les atendió, las deficiencias encontradas, etc.
- En las escuelas, niñas y niños deberían participar en los procesos de toma de decisiones donde puedan hacer parte de sus observaciones sobre la implementación de las diferentes políticas escolares.
- También a nivel local y nacional, se deberían incluir a niños y niñas en el diseño, la implementación y la evaluación de toda política de educación pública. La comunidad es un lugar esencial donde la infancia puede y debe expresar sus opiniones. Ya existe un número de parlamentos infantiles, consejos municipales de niños y niñas o consultas específicas que les incluyen. Sin embargo, muchas veces esas estructuras son informales, de fachada y ninguna importancia ni seguimiento es atribuida a las decisiones que allá se toman. Se deben identificar medidas y procedimientos para que los niños puedan involucrarse, desde las primeras etapas, en todo proceso participativo y a todos los niveles (estatal, regional, nacional) en el diseño y la implementación de las políticas públicas.

En ese sentido, es preciso que niñas y niños entiendan cuanto impacto van a tener sus decisiones, que los roles y responsabilidades en cada proceso sean claramente definidos y acordados y que se incluya retroalimentación a niños y niñas sobre el progreso del proceso, una vez terminada su participación. En ese sentido, un componente importante es la rendición de cuentas: *“en cada investigación o proceso consultivo, los niños deben ser informados de cómo sus opiniones serán utilizadas y del impacto que sus opiniones van a tener sobre el resultado final. Los niños deberían tener la oportunidad de participar en las actividades de seguimiento. El monitoreo y la evaluación de la participación infantil debe ser llevados a cabo con los mismos niños.”*⁵⁵

Si las leyes revisadas establecen obligaciones de las instituciones para tomar en cuenta a niñas y niños en las políticas públicas, así como en la rendición de cuentas, logran la máxima calificación en la escala de medición.

⁵⁵ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 12 (The right of the child to be heard), CRC/C/GC/12, párrafo 134.

De acuerdo al artículo 12, el Comité de los Derechos del Niño recomendó a México lo que sigue:

- “a) Intensifique sus esfuerzos por promover, dentro de la familia, en las escuelas y en otras instituciones, el respeto a las opiniones de los niños, en especial de las niñas, y facilitar su participación en todos los asuntos que los afecten;*
- b) Enmiende los códigos de procedimientos civiles para asegurar que los niños sean escuchados en las actuaciones judiciales que los afecten;*
- c) Refuerce las campañas nacionales de sensibilización para cambiar las actitudes tradicionales que limitan el derecho de participación de los niños;*
- d) Examine periódicamente hasta qué punto los niños participan en la formulación y evaluación de leyes y políticas que los afectan, tanto en el plano nacional como en el local, y evalúe en qué medida se tienen en cuenta las opiniones de los niños, incluso su repercusión en las políticas y los programas pertinentes”.*⁵⁶

Al final, el derecho a la participación afirma que niñas y niños sujetos de derechos son seres íntegros que tienen algo que decir y obliga a las personas adultas a escucharles. Ese derecho postula la participación de la infancia en la sociedad, y establece lo que se puede llamar “un nuevo contrato social”. *“Un contrato por el cual se reconoce plenamente que la niñez está endilgada de derechos, que no solamente tiene derecho a ser protegida sino también a participar en todo asunto que le afecta; un derecho que puede considerarse simbólico del reconocimiento de que la niñez está dotada de derechos. A la larga, esto conlleva cambios en las estructuras políticas, sociales, institucionales y culturales.”*⁵⁷

2.5 Cobertura de derechos

La CDN es considerada como el fundamento central, el piso básico sobre el cual las leyes y las políticas de los Estados en materia de infancia deben establecerse. La Federación y los Estados del país están obligados a cumplirla atendiendo a los derechos establecidos en la misma y a sus normas y disposiciones de manera integral. Sin embargo, las disposiciones de la Convención no son limitantes, y es deseable que las leyes estatales basadas en la CDN las utilicen como fundamento para extender lo más ampliamente posible la protección de los derechos establecidos en ésta. No obstante a lo

⁵⁶ Comité de los Derechos del Niño, Observaciones Finales, 8 de junio 2006, CRC/C/MEX/CO/3, párrafo 28.

⁵⁷ Comité de los Derechos del Niño, Día de debate general sobre el derecho del niño a ser escuchado, 2006, preámbulo.

anterior, es común observar que algunas no contemplan al menos todos los derechos y disposiciones contenidas en la CDN.

El análisis para verificar el alcance de la cobertura de derechos dentro del índice se realiza adoptando el listado de derechos elaborado por el Instituto Interamericano del Niño y Save The Children Suecia (2002):

Derecho	Artículo de la CDN
1) Derecho a la vida	6
2) Derecho a la identidad	7, 8
3) Derecho a la familia	5, 18, 10
4) Derecho a la educación	28, 29
5) Derecho a la salud	24, 25, 26, 27
6) Derecho a la no discriminación	2
7) Derecho a la participación y libertad de asociación	12, 15
8) Derecho a la libertad de expresión e información	12, 13, 17
9) Derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, religión y de practicar su propia cultura y lengua	14, 30
10) Derecho al juego y la recreación	31
11) Derecho de niñas y niños con discapacidad a recibir atención especial	23, 26
12) Derecho a la protección integral contra el abuso y la explotación sexual comercial	34, 39
13) Derecho a la protección integral contra el traslado ilícito de niñas y niños o su retención ilícita	11
14) Derecho a la protección integral contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso	32, 39
15) Derecho a la protección integral contra el uso y explotación relacionada con estupefacientes	33, 39
16) Derecho a la protección integral contra la venta y tráfico de niñas y niños	35
17) Derecho a la protección integral contra el maltrato, abuso y todas las formas explotación	19, 4, 35, 36, 39
18) Derecho a la protección integral contra la participación de niñas y niños en conflictos armados	38, 39
19) Derecho a la protección integral ante situaciones de privación de libertad	3, 37, 39, 40
20) Derecho a la protección integral de niñas y niños refugiados o desplazados	22
21) Derecho a la protección integral de niñas y niños privados de sus padres	3, 9, 20, 21, 39
22) Derecho de niñas y niños a la protección de su vida privada	16
23) Derecho de niñas y niños a vivir en un medio ambiente saludable	24, 27, 29
24) Derecho de niñas y niños al acceso a la justicia	37, 40
25) Derecho de niñas y niños a la protección contra la tortura	37

El índice utiliza una escala de cero al cuatro para medir las leyes a ese respeto. Así, se califica con puntaje de uno la presencia de todos esos derechos, con puntaje de dos la presencia de normas para hacerlos posibles, de tres la identificación de los órganos encargados de su aplicación y con el puntaje de cuatro las leyes que además establecen medidas para hacer justiciables tales derechos.

2.6 Medidas generales para dar efectividad a los derechos

El Comité de los Derechos del Niño ha identificado la importancia fundamental y el rol instrumental de las “medidas generales para la implementación de la Convención”. Esas medidas entrecruzan la realización de los derechos y no se refieren a un derecho en específico. Esas medidas representan los fundamentos sobre los que se construye el marco que debe asegurar que las acciones tomadas por las autoridades formen parte de una amplia y coherente estrategia de realización de todos los derechos de niños y niñas. Para profundizar y desarrollar el contenido de esas medidas y sus implicaciones para las políticas públicas, el Comité ha adoptado en 2003 la Observación general No. 5 sobre las “Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño”. Así, el Comité explica que la finalidad de esas medidas es *“promover el pleno disfrute de todos los derechos reconocidos en la Convención por todos los niños, mediante la promulgación de disposiciones legislativas, el establecimiento de órganos de coordinación y supervisión, tanto gubernamentales como independientes, la reunión de datos de gran alcance, la concienciación, la formación y la formulación y aplicación de las políticas, los servicios y los programas apropiados”*.

El índice retoma esas medidas y las desglosa en seis sub-dominios, que corresponden a los asuntos más importantes para dar efectividad a los derechos. Uno detrás de otro, analizaremos los mecanismos de coordinación de las políticas públicas, la participación ciudadana, la existencia de planes y programas para la infancia, las instancias de defensa de los derechos de la infancia, la inversión en la infancia y los sistemas de información y estadística sobre la infancia.

2.6.1 Coordinación de la implementación de los derechos

Otro conjunto de obligaciones que derivan de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño es la coordinación de la implementación de los derechos de la infancia en las políticas públicas. Las

políticas públicas se pueden definir como *“decisiones, programas, planes o acciones de los sistemas de autoridad legítimamente constituidos para materializar sus ideas sobre el orden de la sociedad. Estas decisiones son adoptadas dentro de campos legítimos de jurisdicción, conforme a procedimientos legales establecidos previamente”*.⁵⁸ En materia de infancia, las políticas públicas no sólo implican adoptar planes y programas, sino también revisar las estructuras para cumplir con las disposiciones de la CDN. Eso tiene que ver fundamentalmente con la coordinación eficaz de dichas políticas entre los distintos ámbitos de gobierno que permitan la ejecución, supervisión y evaluación constante de la aplicación de la Convención.

*“La finalidad de la coordinación es velar por que se respeten todos los principios y normas enunciados en la Convención para todos los niños sometidos a la jurisdicción del Estado; hacer que las obligaciones dimanantes de la ratificación de la Convención o de la adhesión a ésta sean reconocidas no sólo por los principales departamentos cuyas actividades tienen considerables repercusiones sobre los niños (en las esferas de la educación, de la salud, del bienestar, etc.), sino también por todos los poderes públicos, incluidos, por ejemplo, los departamentos que se ocupan de las finanzas, de la planificación, del empleo y de la defensa, en todos los niveles.”*⁵⁹

Los Estados partes a la Convención asumen la obligación de garantizar que todos los niños y todas las niñas que viven en su jurisdicción gocen de los derechos establecidos en la CDN. Desarrollar mecanismos de coordinación eficientes es instrumental para hacer realidad todos los derechos humanos de la infancia; de hecho, se requiere que una amplia gama de dependencias, agencias, incluido el poder legislativo, judicial, y la sociedad civil lleven a cabo acciones concertadas.

Se pueden identificar muchas formas diferentes de coordinación, y entre ellas están los comités inter-ministeriales, los ministerios para la infancia, las instituciones de derechos de la infancia y otros mecanismos. El Comité de los Derechos del Niño no considera que exista una forma de coordinación preferida respecto a las otras y deja a cada Estado la libertad de escoger las formas más apropiadas para los distintos sistemas de gobiernos existentes en los Estados partes a la Convención. Sin embargo, el Comité aconseja no concentrar en un único departamento las funciones de todos los servicios que

⁵⁸ IIN-OEA, Eje Temático No. 2, Las políticas públicas en los sistemas de protección integral, incluyendo los sistemas locales, Documento de Referencia para el XX Congreso Panamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, Perú, 2009, p. 11.

⁵⁹ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafo 37.

se ocupan de niños y niñas porque hacerlo “podría entrañar el peligro de marginar más a los niños en el gobierno”.⁶⁰

Sugiere en cambio que

*“una dependencia especial, si se le confiere autoridad de alto nivel (informar directamente, por ejemplo, al Primer Ministro, al Presidente o un comité del gabinete sobre las cuestiones relacionadas con la infancia), puede contribuir tanto a la consecución del objetivo general de hacer que los niños sean más visibles en el gobierno como a la coordinación para lograr que los derechos del niño se respeten en todo el gobierno y a todos los niveles del gobierno”.*⁶¹

Por consecuencia, es deseable establecer un órgano de coordinación que sea responsable de la promoción y cooperación entre las diferentes actividades interdisciplinarias e intersectoriales. La coordinación debe tener dimensiones horizontales y verticales, es decir, coordinar las acciones de las diferentes dependencias entre ellas, así como las acciones de las dependencias con las agencias locales de nivel más bajo. Se destaca la importancia de contar con una voluntad política explícita y sostenida y con el respaldo de las autoridades de alto nivel en la creación y sustentabilidad de los mecanismos de coordinación intersectorial.

Para dar visibilidad e importancia a estas iniciativas se requiere del respaldo político no sólo de parte de las autoridades máximas del gobierno (por ejemplo, Presidencia), sino, además, de parte de cada sector (por ejemplo, secretarías de Estado). La capacidad de convocar a los distintos sectores e instituciones para involucrarlos en la iniciativa es crucial. Asimismo, es esencial que dicho respaldo político sea consistente y permanente, ya que, como suele suceder, los cambios de administración y/o autoridades pueden implicar cambios en la voluntad política, en tanto que las prioridades de las nuevas autoridades también son susceptibles de cambiar, poniendo en riesgo la viabilidad del mecanismo de coordinación. Para garantizar que las decisiones tomadas por el órgano de coordinación sean efectivamente implementadas, es preciso que el órgano sea establecido por ley, y sus decisiones sean jurídicamente vinculantes para las dependencias.

La voluntad política sostenida y el liderazgo técnico son condiciones sine qua non para impulsar y mantener mecanismos de coordinación. Para lograr la

⁶⁰ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafo 39.

⁶¹ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafo 39.

sustentabilidad de dichos mecanismos, cada sector e institución participante debe apropiárselo como parte de sus responsabilidades y darles pleno cumplimiento. Por consiguiente, todos los sectores involucrados deben tomar parte en un meticuloso y realista proceso de planificación, tendiente a definir estrategias y responsabilidades, en función de una visión suprasectorial, holística y consensuada (es decir, no la suma de las partes, sino su integralidad), que supere el mandato y el quehacer cotidiano de cada institución.

En cualquier mecanismo de coordinación, es esencial que los niveles técnicos de cada sector estén plenamente involucrados y comprometidos para garantizar de esta forma la operatividad y sustentabilidad de las iniciativas, más allá de los cambios de las autoridades responsables de la toma de decisiones. En este sentido, es importante que cada sector asegure el cumplimiento de sus compromisos frente al mecanismo de coordinación intersectorial, realizando las acciones acordadas y asignando el tiempo del personal y presupuestos correspondientes. Asimismo, es imprescindible contemplar un monitoreo participativo y permanente de las decisiones adoptadas, así como de los resultados.⁶²

Puede ser útil combinar las funciones de planificación, coordinación y monitoreo de la implementación en un solo órgano, especialmente cuando ese órgano es de natura inter-ministerial. De esa forma el mandato de la institución quedaría bastante amplio e incluiría investigaciones, promoción de iniciativas legislativas, realización de campañas de divulgación de los derechos de la infancia, preparación, planes de acción y estrategias, organización de procesos de formación sobre estos derechos, así como la elaboración de reportes de seguimiento.

Garantizar una protección efectiva para los derechos de la infancia depende del grado de coordinación entre las actividades de los diferentes actores involucrados. Dependencias específicas pueden ser identificadas como responsables principales de la implementación de unos derechos concretos (por ejemplo: la Secretaría de Salud es responsable del derecho a la salud). Sin embargo, asignar responsabilidades exclusivas para la realización de derechos específicos a dependencias específicas no garantiza la protección integral de los derechos en cuestión y conduce a un enfoque parcial y fragmentado.

⁶² UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe: Coordinación intersectorial de políticas y programas de la primera infancia: Experiencias en América Latina, 2004, p. 98-99.

Un enfoque integral al derecho a la salud, requiere la participación activa de por lo menos las dependencias responsables de la educación, el desarrollo social y las finanzas para enfrentar las causas y las consecuencias de los problemas de salud. Es normal para una dependencia en específico tomar la delantera en la realización de derechos específicos. No obstante, un enfoque efectivo necesita la coordinación con otros actores que, por sus responsabilidades y competencias, están en posición de hacer una contribución al esfuerzo colectivo. Una eficiente coordinación intersectorial contribuye a llenar los vacíos, evitar duplicación de funciones y esfuerzos, compartir información y emprender acciones conjuntas.⁶³

La experiencia en varios Estados muestra que la mera existencia de mecanismos de coordinación no significa por sí misma que la Convención está siendo implementada eficazmente. Es preciso prestar atención a la efectividad de esos mecanismos y a los factores que se relacionan con la efectividad – o ineficiencia - de los diferentes enfoques de coordinación. Es importante también identificar los factores que muchas veces impiden u obstaculizan la eficacia de la coordinación. Entre ellos se pueden nombrar la ausencia de recursos financieros adecuados, la falta de voluntad política para llevar a cabo la cooperación entre los diferentes sectores, la fragmentación de las actividades, la insuficiente participación de los diferentes actores interesados.⁶⁴ La ambigüedad en la integración y mandato de este tipo de instancias de coordinación es un factor que fomenta un pobre funcionamiento, como también lo es el hecho de que esté conformado por funcionarios de menor nivel de decisión.

Si bien, las restricciones que hemos señalado en el capítulo 1 en relación a que en base a los artículos 73 y 124 de la Constitución, la infancia y sus derechos son de competencia exclusiva de los Estados, provoca interpretaciones limitativas a la capacidad de coordinación en esta materia en los tres órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal). Esto no ocurre así en cuanto a la capacidad de cada uno de los Estados de la República para coordinarse con los municipios.

El Comité de los Derechos del Niño en los tres paquetes de recomendaciones hechas al Estado Mexicano ha insistido en el fortalecimiento de estos sistemas de coordinación y, en particular, en mejorar su eficacia. Es a partir de la necesidad de construir una nueva institucionalidad, adecuada para

⁶³ UNICEF Innocenti Research Centre, *The General Measures of the Convention on the Rights of the Child – The Process in Europe and Central Asia*, 2006, p.28.

⁶⁴ UNICEF Innocenti Research Centre, *The General Measures of the Convention on the Rights of the Child – The Process in Europe and Central Asia*, 2006, p.31.

garantizar los derechos de la infancia, que el índice hace una evaluación muy rigurosa de los elementos de este sistema. Una calificación baja es obtenida por aquellas legislaciones que no hacen ninguna mención, por ejemplo, a mecanismos de coordinación de las políticas públicas. La calificación básica le es asignada a aquellas legislaciones que en esta materia establecen sistemas parciales (por ejemplo, sólo instancias de coordinación, pero no instituciones competentes y con presupuesto apropiado para garantizar los derechos), así como a aquellas legislaciones que simplemente asignan más funciones a las instituciones de carácter asistencial que no tienen competencia suficiente para hacer que se cumpla la ley. La calificación más alta es alcanzada por las leyes que crean un órgano rector de políticas públicas que tenga autoridad, presupuesto, convocatoria y, que sea presidido por las instancias de más alto rango.

2.6.2 Participación ciudadana

La ciudadanía es una manera de entender las relaciones sociales en igualdad, libertad y no sometimiento o dependencia, no en una jerarquía que discrimina y excluye, ya que se va siendo ciudadano o ciudadana no sólo dentro de coordenadas históricas complejas, sino en tejidos culturales variantes. En un contexto de crisis de las instituciones y demandas sociales crecientes, la emergencia de la sociedad civil y el reclamo de formas nuevas de participación ciudadana, es un dato importante en la evolución reciente de las sociedades de América Latina.

La sociedad civil, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, puede entenderse como la relación asociativa que las personas, al margen de sus familias, amistades y lugares de trabajo, entablan voluntariamente para promover sus intereses, ideas, e ideales, normalmente sin fines de lucro. Los ciudadanos hacen usos de recursos simbólicos y materiales, capacidades organizacionales y afinidades, para actuar colectivamente a favor de alguna causa, situándose por fuera del sistema político, sin seguir la lógica del mercado y actuando con total autonomía.⁶⁵

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) forman parte de la sociedad civil pero no se agota en las mismas, pues abarca un conjunto de organizaciones mucho más amplio. Sin embargo - y sólo para los fines del presente documento - se utilizarán los dos términos (ONG y sociedad civil organizada) como sinónimos. Las organizaciones buscan desarrollar y

⁶⁵ A. J. Olvera Rivera, *Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto*, en Cuadernos de la Sociedad Civil, I, México, 2001, p. 19.

participar en las políticas públicas con una responsabilidad frente a la ciudadanía y el propio Estado en su conjunto. La autonomía que las caracteriza se refiere a la abierta diferenciación que estos actores sociales hacen frente al Estado y al mercado. Se reclaman independientes del sistema político en el sentido de que no se asimilan a una lógica de lucha por el poder ni se subordinan a las directivas estratégicas de los partidos. Aceptan la pluralidad y su relación con el sistema político es de crítica y cooperación.⁶⁶ La sociedad civil organizada no busca como meta primordial el ejercicio del poder público sino vigilar ese ejercicio por parte de las autoridades. Su política es de influencia, es decir la presión indirecta sobre el sistema político que se ejerce apelando a la crítica, a la movilización y al cabildeo.

Los estados modernos están marcados por una nueva realidad: la transformación de las instituciones políticas y la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Eso implica la necesidad de un nuevo diseño institucional y la adopción de formas incluyentes y abiertas de participación ciudadana, con el propósito de redefinir a profundidad esa relación en torno a un nuevo rumbo. De igual forma, es necesario el impulso de una cultura ciudadana de participación y de relación con los órganos del poder donde se mire a las organizaciones de la sociedad civil, como una fuerza capaz de reivindicar derechos ciudadanos, pero sobre todo como actores capaces de participar de manera activa y competente en los problemas de orden público. El objetivo es replantear una agenda e institucionalidad de la participación, con incidencia efectiva en las políticas públicas y también de fomentar una cultura de rendición de cuentas, que redundará en una mayor transparencia y democratización del uso de los recursos públicos aplicados en programas de gobierno.

Específicamente en materia de infancia y en particular en la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño, el papel que las organizaciones especializadas en el tema pueden jugar es múltiple. El Comité de los Derechos del Niño subraya la importancia de la colaboración y el apoyo que el Estado debe brindar a las organizaciones sociales.

“El Estado debe colaborar estrechamente con las ONG en el sentido más amplio, al tiempo que respeta su autonomía. Esas ONG comprenden, por ejemplo, las ONG de derechos humanos, las organizaciones dirigidas por niños y jóvenes, los grupos de jóvenes, los grupos de padres y de familias, los

⁶⁶ A. J. Olvera Rivera, Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto, en Cuadernos de la Sociedad Civil, I, México, 2001, p. 24.

*grupos religiosos, las instituciones académicas y las asociaciones profesionales. Las ONG desempeñaron una función esencial en la redacción de la Convención, y su participación en el proceso de aplicación es vital. El Comité acoge con satisfacción la creación de coaliciones y alianzas de ONG dedicadas a la promoción, protección y vigilancia de los derechos del niño e insta a los gobiernos a que les den un apoyo imparcial y a que establezcan relaciones oficiales y oficiosas positivas con ellos”.*⁶⁷

Además, en el proceso de presentación de los informes de los Estados al Comité, las ONG están invitadas a presentar informes, documentación y toda otra información a fin de brindar un panorama lo más amplio posible sobre la implementación de la Convención en los diferentes países. Las ONGs pueden sensibilizar a los diferentes actores a nivel doméstico, incluso parlamentario, abogados, jueces, y periodistas sobre las conclusiones del Comité así como preguntar al gobierno cómo va a incorporar las recomendaciones en sus actividades.

*“La participación de las ONG en el proceso de preparación de informes en virtud de la Convención, en el marco de la definición de “órganos competentes” dada en el apartado a) del artículo 45, ha dado en muchos casos un impulso real al proceso de aplicación y de preparación de informes. El Comité subraya en sus orientaciones para la preparación de informes que el proceso de preparar un informe “debe ser tal que estimule y facilite la participación popular y el control de las políticas gubernamentales por parte del público”.*⁶⁸

Además, el Comité hace una diferencia entre la obligación de la realización de los derechos de la infancia – que corresponde al Estado - y la responsabilidad de contribuir a esa realización – que se extiende también a otros actores.

“La obligación de respetar y garantizar los derechos del niño se extiende en la práctica más allá del Estado y de los servicios e instituciones controlados por el Estado para incluir a los niños, a sus padres, a las familias más extensas y a otros adultos, así como servicios y organizaciones no estatales. El Comité está de acuerdo, por ejemplo, con la Observación general Nº 14 (2000) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el

⁶⁷ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafos 58-59.

⁶⁸ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafo 59.

derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, en cuyo párrafo 42 se establece que: "Si bien sólo los Estados son Partes en el Pacto y, por consiguiente, son los que, en definitiva, tienen la obligación de rendir cuentas por cumplimiento de éste, todos los integrantes de la sociedad, particulares, incluidos los profesionales de la salud, las familias, las comunidades locales, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector de la empresa privada- tienen responsabilidades en cuanto a la realización del derecho a la salud. Por consiguiente, los Estados Partes deben crear un clima que facilite el cumplimiento de esas responsabilidades".⁶⁹

Es preciso constatar que muchas veces la participación ciudadana es sólo formal, de fachada, y sin incidencia real en las políticas públicas. Muchas leyes ni siquiera mencionan la participación de la sociedad civil para su implementación, atribuyen sólo un papel "consultivo" a las ONG en la toma de decisiones y por supuesto no garantizan a las organizaciones una "participación protagónica". Con ese término se entiende un criterio o parámetro central que oriente el ejercicio de participación, de manera que se exprese, desarrolle y profundice la experiencia colectiva y personal de ir siendo protagonistas en el ejercicio de ciudadanía a todos los niveles de la vida de la sociedad y de las personas. Para que la participación sea protagónica, son esenciales los siguientes requisitos:

- El fortalecimiento de las organizaciones sociales y el respeto de su autonomía.
- La información y transparencia de la gestión pública.
- La creación de mecanismos con consecuencias vinculantes y resultados concretos.
- La utilización de mecanismos de consulta e involucramiento ciudadano en las instancias de decisión y en la gestión pública.⁷⁰

Las organizaciones de la sociedad civil deben operar en un marco legal que garantice su libertad de asociación, su autonomía y su utilidad al interés público. Son necesarias innovaciones legales e institucionales para garantizar el acceso a la información y la rendición de cuentas. El mismo principio debe aplicarse a los poderes legislativo y judicial, cuya autonomía política no les exime del deber moral y político de abrir su información a la ciudadanía y rendirle cuentas de los recursos que la sociedad les otorga.⁷¹

⁶⁹ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafo 56.

⁷⁰ Agenda Pública Ciudadana de Derechos Humanos, Memoria de los encuentros y diálogos de organizaciones de la sociedad civil con candidatas y candidatas a la Presidencia de la República y al Congreso de la Unión, México 2006, p. 78.

⁷¹ A. J. Olvera Rivera, Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto, en Cuadernos de la Sociedad Civil, I, México, 2001, p. 57

Además, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental obliga a todas las personas que trabajan en la función pública a transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información y favorecer la rendición de cuentas a ciudadanos y ciudadanas, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados.

La institución de mecanismos de consulta y deliberación que involucren a la sociedad civil es de particular importancia, ya que implica la ampliación de las medidas concretas de participación en la programación, evaluación y control de políticas públicas. Esos mecanismos deben incluir instituciones con capacidad de representar simbólicamente a los ciudadanos frente al Estado, y que puedan participar activamente en la toma de decisiones vinculantes, rindiendo cuentas a la sociedad. Además se deben establecer nuevas modalidades de iniciativa y control ciudadano sobre el ejercicio del poder representativo, favoreciendo sistemas de rendición de cuentas para cargos electos, para que se respeten los criterios de la eficiencia, eficacia, economía, calidad e impacto de su desempeño. Lo anterior permitiría ejercer la triple función de desclientelizar las políticas públicas, promover la participación ciudadana y garantizar la vigencia y aplicación de los derechos ciudadanos. Por su parte la Ley de Planeación en México, en su artículo 1° establece la obligación del ejecutivo de planificar en base a un Sistema Nacional de Planeación Democrática que implica promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas.

Contrario a lo que suele aducirse para limitar la creación de mecanismos de participación ciudadana en los marcos jurídicos, la ley en comento faculta al ejecutivo federal, en su artículo 4° a conducir la planeación nacional de desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales. En su artículo 14° le instruye a planificar tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales, por los pueblos y comunidades indígenas interesados.

El índice de medición de calidad de leyes evalúa si la legislación brinda un peso específico a la participación ciudadana. De esta manera se le adjudica una calificación positiva a una ley, que considera la participación ciudadana en los órganos de coordinación de las políticas. Un punto adicional es adjudicado a una legislación en la que la conformación de las instancias de coordinación es paritaria entre representantes de organismos públicos y

ciudadanos.

El índice también registra positivamente y atribuye la máxima calificación a las leyes que especifican que la participación es deliberativa y que dicha intervención tendrá lugar en todos los momentos del proceso de las políticas públicas (por ejemplo, diseño, ejecución y evaluación de las mismas, así como en la decisión sobre los recursos asignados) que son elementos esenciales de la participación democrática.

2.6.3 Planes y programas

El plan de acción para la infancia es el documento marco de las acciones, programas y estrategias que deberán asumir y ejecutar los diferentes sectores e instituciones del Estado para lograr el cumplimiento de los derechos humanos de la infancia. El objetivo fundamental de un plan de acción es promover y proteger los derechos de niñas y niños en el Estado en cuestión. Eso se hace colocando los derechos humanos de la infancia en la agenda de las políticas públicas, para que los gobiernos y las comunidades puedan actuar para:

- 1) Alcanzar las metas establecidas en dicho plan.
- 2) Crear programas para asegurar la realización de esas metas.
- 3) Comprometer con la causa de la infancia a los actores relevantes.
- 4) Destinar recursos suficientes para tal fin.

Por primera vez, se alentó la elaboración de “planes de acciones” en la primera Cumbre Mundial en favor de la Infancia, celebrada en 1990. La Declaración y el Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, en 1993, instó a los Estados a que integraran la Convención sobre los Derechos del Niño en sus planes nacionales de acción en materia de derechos humanos. En 2002, en el documento final del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la infancia, se exhortó a los Estados a que “formulen o refuercen, con carácter urgente, de ser posible para fines de 2003, planes de acción nacionales y, si procede, regionales, con un calendario concreto de objetivos y metas mensurables que se basen en el presente Plan de Acción [...]”.⁷²

⁷² Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Infancia, Un mundo apropiado para los niños, documento final del período extraordinario de sesiones, 2002, párrafo 59.

Sin embargo, el Comité de los Derechos del Niño recordó que la adopción de un plan nacional y/o local es una obligación que los Estados que han ratificado la Convención deben respetar y que “el hecho de contraer compromisos especiales en reuniones mundiales no reduce en modo alguno las obligaciones jurídicas contraídas por los Estados Partes en virtud de la Convención”.⁷³ Entre ellas, la elaboración de una amplia estrategia nacional, o plan nacional de acción, a favor de niñas y niños, basada en la Convención.

Ese plan se debe de fundar sobre una serie de principios generales:

- El proceso de preparación del plan y su resultado final tienen la misma importancia.
- Es necesaria una amplia consulta con la sociedad civil y niñas y niños.
- El Estado se debe comprometer a realizar todos los derechos humanos de la infancia.
- El plan debe tener un enfoque integral, reflejar la interdependencia e indivisibilidad de los derechos de la infancia.
- El plan debe estar estructurado hacia acciones concretas.
- El monitoreo y la evaluación del plan son elementos esenciales.

El plan es al mismo tiempo un resultado y un proceso. El resultado es el plan mismo y las actividades que derivan de ello. El plan debe ser desarrollado de manera que sea un documento exhaustivo y sustancial que genera acciones concretas en las diferentes dependencias estatales. Al mismo tiempo, la manera en la que el plan es desarrollado tiene influencia en sus posibilidades de éxito. El apoyo de las autoridades de más alto nivel y la amplitud del procedimiento de consulta son elementos claves .

“Para conferir autoridad a la estrategia, es necesario que ésta se apruebe al más alto nivel de gobierno. Asimismo, es preciso que se vincule a la planificación nacional del desarrollo y se incluya en los presupuestos nacionales; de otro modo, la estrategia puede quedar marginada fuera de los principales procesos de adopción de decisiones.”⁷⁴

El plan debe atribuir un papel importante a la sociedad civil, abarcar un amplio número de participantes de todos los sectores de la sociedad, no sólo

⁷³ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafos 35.

⁷⁴ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafo 31.

ONGs, sino también de grupos como la academia, las comunidades, y por supuesto a niñas y niños. Un procedimiento de consulta amplio e inclusivo durante el desarrollo del plan contribuye a generar conocimiento y aceptación del plan mismo y es crucial para su credibilidad y eficacia. Además, la coordinación dentro de las dependencias estatales, el involucramiento de los actores relevantes en la planificación y ejecución, refuerza la idea de que los derechos de niñas y niños son un asunto de las instancias de desarrollo social, y por lo tanto concierne al gobierno en su integralidad.

El plan debería adoptar un enfoque integral, que de igual atención a todas las categorías de derechos, y contemple los derechos económicos, sociales y culturales, así como los derechos civiles y políticos. El carácter integral del plan debe ser reflejado por su aplicación a niños y niñas en su totalidad, dando particular atención quienes enfrentan mayores formas de discriminación. Ese enfoque integral deriva de los principios de universalidad e indivisibilidad de los derechos de los niños y el principio de no-discriminación. La indivisibilidad tiene implicaciones prácticas que van más allá de un concepto teórico. Por ejemplo, un niño o una niña que vive en la calle sufre la violación de su derecho a una vivienda adecuada. Pero al mismo tiempo, el hecho de vivir en la calle tiene consecuencias sobre su salud, su acceso a la educación y puede conducir a discriminación y exclusión social.

El plan debe establecer acciones concretas, por lo que más allá que declarar principios y listar derechos debería:

- Describir claramente la situación actual.
- Identificar los problemas a resolver.
- Especificar las acciones a emprender e identificar los responsables.
- Determinar un plazo para la implementación.
- Establecer mecanismos para el monitoreo y la evaluación.

Como lo subraya el Comité de los Derechos del Niño:

“la estrategia no debe ser simplemente una lista de buenas intenciones, sino que debe comprender una descripción de un proceso sostenible destinado a dar efectividad a los derechos de los niños en todo el Estado y debe ir más allá de las declaraciones de política y de principio para fijar unos objetivos reales y asequibles en relación con toda la gama de derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos para todos los niños. La amplia estrategia

*nacional puede traducirse en planes nacionales de acción sectoriales, por ejemplo para la educación y la salud, en los que se establezcan objetivos específicos, se prevean medidas de aplicación selectivas y se asignen recursos financieros y humanos. La estrategia establecerá inevitablemente prioridades, pero no se deben descuidar ni diluir en modo alguno las obligaciones concretas que los Estados Partes han asumido en virtud de la Convención. Para aplicar la estrategia se debe disponer de los fondos necesarios, tanto humanos como financieros”.*⁷⁵

El plan debe establecer resultados esperados, metas a alcanzar, estrategias, responsabilidades y actividades requeridas para producir los cambios deseados que mejoren la calidad de vida de niñas y niños. Estos cambios conforman una visión de futuro que debe explicitarse para que los actores involucrados en la intervención tengan una perspectiva común de su ideal. Para eso, es necesario establecer claramente los objetivos, condiciones y capacidades necesarias para el proceso mismo de ejecución. El plan se debe elaborar teniendo en cuenta el enfoque de derechos, el que nos lleva a reconocer las necesidades de niñas y niños como derechos exigibles y como parte de sus derechos humanos, lo que obliga a su atención urgente.

El plan es una herramienta útil para consolidar políticas sociales con una visión integral, evitando el enfoque parcial de una problemática que involucre a niñas y niños, pues se corre el riesgo de mostrar sólo una visión parcial de las condiciones de vida y la calidad de existencia de este grupo humano.

Además de los resultados directos que el plan debe producir, un plan bien desarrollado, difundido e implementado contribuye a que se refuerce la adhesión a las normas de la CDN, a armonizar el marco normativo interno con los estándares internacionales, a asegurar una mejor protección para los derechos de la infancia, y a fomentar la promoción de una cultura basada en tales de derechos.

El plan debe incluir un mecanismo de monitoreo y evaluación para supervisar su cumplimiento. La ejecución del plan sólo podrá ser viable en la medida que pueda contar con un referente evaluativo, que permita controlar el avance sistemático en el logro de los objetivos y metas. Tratándose de un plan que integra esfuerzos provenientes de diversos sectores y organizaciones, es preciso que el trabajo de monitoreo y evaluación sea una tarea concertada, bajo responsabilidad de las distintas instancias involucradas en su cumplimiento.

⁷⁵ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafo 32.

Existen varios mecanismos de monitoreo; sin embargo, es esencial el apoyo de las autoridades del nivel más alto para implementar el monitoreo en las dependencias. La sociedad civil debería estar involucrada en el proceso de monitoreo, así como en la exigencia de transparencia y objetividad. Las actividades de monitoreo se deberían llevar a cabo periódicamente y sus resultados deben ayudar a corregir los errores y asegurar que los objetivos se cumplan. Hacia el final, es necesario que se lleve a cabo una evaluación independiente del plan, que identifique los logros y los pendientes, y que haga recomendaciones para el siguiente plan.⁷⁶

Promover y proteger los derechos de la infancia es un proceso continuo, de largo plazo, que no se puede considerar acabado con el fin del plan. De hecho, el final de un plan debe coincidir con el comienzo del sucesivo; las lecciones aprendidas por el monitoreo y evaluación del primer plan deben servir como insumos para el siguiente, identificando las áreas que necesitan acciones ulteriores. Los planes sucesivos también deben tomar en cuenta los asuntos emergentes e integrar los nuevos estándares en la materia.

*“La elaboración de una estrategia nacional no es una tarea que se lleve a cabo una sola vez. Una vez preparada, la estrategia deberá ser ampliamente difundida en toda la administración pública y entre la población, incluidos los niños (una traducida a versiones adaptadas a las necesidades del niño, así como a los idiomas apropiados, y una vez presentada en las formas adecuadas). La estrategia deberá incluir disposiciones para la supervisión y el examen continuo, para la actualización periódica y para la presentación de informes periódicos al parlamento y a la población”.*⁷⁷

Desde la perspectiva de la creación de un plan nacional o local, el índice de medición valora positivamente cuando una ley incluye la obligación de crear un plan para garantizar los derechos en su jurisdicción, de acuerdo a su ámbito de competencia jurídica (nacional/local/municipal), y negativamente cuando no hace ninguna mención al respeto o cuando hace referencia a planes y programas desarticulados.

En México, las actividades de la Administración Pública Federal, se rige por la Ley de Planeación, que establece las normas y principios de la Planeación Nacional del Desarrollo.

⁷⁶ Office of the United Nations High Commissioner on Human Rights, Handbook on National Human Rights Plan of Action, Geneva, 2002, p. 12-20.

⁷⁷ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafo 33.

El Artículo 21 de la Ley de Planeación reserva la categoría de Plan, sólo al Plan Nacional de Desarrollo. Mientras el artículo 22 establece que deben elaborarse programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

Esta es la matriz básica sobre la que deben realizarse programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos, prioridades del Plan y los programas regionales y especiales.

Con esta lógica, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes aprobada en 2000, estableció la obligación del gobierno federal de crear un Programa Nacional para dar cumplimiento a esos derechos.

Más allá de que este sistema de planeación administrativo sea el más adecuado o no, las recomendaciones de los organismos internacionales relativas a la importancia de creación de planes de acción para garantizar los derechos de la infancia, pueden armonizar totalmente con los del sistema en comento y dar origen a que en las leyes en la materia incluyan la terminología “programa”. Para el índice, lo importante es evaluar que estos programas se incluyan como obligación de los gobiernos y cuenten con las características que hemos señalado.

2.6.4 Instancias de defensa de los derechos de la infancia

Entre las medidas generales para dar efectividad a los derechos, destacan las instancias de defensa de los derechos de la infancia. A nivel internacional, no existe un término universalmente aceptado, para describir esas instancias. En algunos países se habla de Ombudsman, en otros de comisiones de derechos del niño, o defensor de los derechos de los niños. En otros casos, existen comisiones de derechos humanos y Ombudsman cuyo mandato incluye los derechos de la infancia, junto con otros derechos humanos. El Comité de los Derechos del Niño habla de “instituciones independientes de derechos humanos” en su observación General no. 2, en nuestro caso utilizaremos esos términos como sinónimos debido a que consideramos que lo más importante estriba en su función y competencias.

El desafío de la protección legal implica legislar para hacer exigibles y

justiciables los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño y en otros tratados y convenciones internacionales sobre la materia, generando un marco legal moderno, basado en la doctrina de la protección integral, que posibilite la creación de instancias administrativas y judiciales que intervengan en caso de que estos derechos sean amenazados o violados. Mientras más se acerque el sistema legal a la matriz jurídica que sugiere la Convención, en mayor medida podrá estar cumpliendo la misión de una verdadera protección legal.⁷⁸

La protección de los derechos humanos es necesaria para cualquier persona, pero existen grupos que enfrentan mayores dificultades para el ejercicio de sus derechos. De hecho, la CDN fue aprobada por el reconocimiento de que niñas y niños sufren de discriminación y necesitan protección especial para que sus derechos sean garantizados. Además de eso, la infancia tiene un acceso muy limitado a los mecanismos de queja, al sistema legal y las cortes para que se respeten sus derechos.

Los mecanismos que se utilizan para que las personas adultas ejerciten sus derechos no son adecuados para niñas y niños y en muchos resultan inútiles. Niñas y niños no tienen derecho de voto y generalmente no tienen acceso a grupos de presión política que influyan en la agenda de los gobiernos; además están más expuestos a la explotación y los abusos a causa de su particular momento de desarrollo físico y psicológico, por lo que requieren de una mayor y adecuada presencia y soporte de las personas adultas, sobre todo en la medida que tienen edades más tempranas. Esta situación ha derivado en una tradición jurídica que provoca que niñas y niños dependan de personas adultas para la justiciabilidad de sus derechos.

Como lo señala el Comité de los Derechos del Niño:

“La situación especial y dependiente de los niños les crea dificultades reales cuando los niños quieren interponer recursos por la violación de sus derechos. Por consiguiente, los Estados deben tratar particularmente de lograr que los niños y sus representantes puedan recurrir a procedimientos eficaces que tengan en cuenta las circunstancias de los niños. Ello debería incluir el suministro de información adaptada a las necesidades del niño, el asesoramiento, la promoción, incluido el apoyo a la autopromoción, y el acceso a procedimientos independientes de denuncia y a los tribunales con la asistencia letrada y de otra índole necesaria. Cuando se comprueba que se han violado los derechos, debería existir una reparación apropiada,

⁷⁸ IIN-OEA, Prototipo base sistema nacional infancia, 2003, p. 17

incluyendo una indemnización, y, cuando sea necesario, la adopción de medidas para promover la recuperación física y psicológica, la rehabilitación y la reintegración, según lo dispuesto en el artículo 39” (de la Convención).⁷⁹

Bajo este contexto surge la necesidad de crear mecanismos que protejan eficazmente los derechos de niñas y niños. Las legislaciones que ni siquiera mencionan esos organismos obtienen calificación de cero.

En materia de instancia de defensa de los derechos humanos, los documentos de referencia a nivel internacional son los Principios de París, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas con resolución 48/134 del 20 de diciembre de 1993, y la Observación General N.2 sobre “el papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño”.

Para que estas instituciones funcionen, son necesarias características fundamentales. En primer lugar, el mandato de la institución debe estar definido en la legislación. La ley debe crear la instancia, asegurar su legitimidad, transparencia, independencia y visibilidad. La ley también se debe aclarar el papel de la instancia y distinguirla de otros mecanismos, como por ejemplo, las comisiones parlamentarias, las agencias estatales y privadas, las ONGs, etc. Además, la instancia debe ser independiente, a nivel político y financiero. Si bien las relaciones con las autoridades políticas son importantes, la institución debe ser capaz de establecer su propia agenda, conducir sus actividades independientemente del poder político. Los procesos de reclutamiento del personal deben ser transparentes, abiertos y no sujetos a aprobación por parte de las autoridades políticas.

Desde un punto de vista financiero, la institución debe disponer de infraestructura adecuada, fondos suficientes y garantizados por un tiempo razonable, personal y locales propios, así como estar libre de controles financieros que puedan afectar su independencia. Además, la instancia de defensa de los derechos de la infancia debe ser pluralista en su representación y velar por que los distintos sectores de la sociedad civil participen en su labor.

Otro elemento importante es la accesibilidad y visibilidad de la institución. Niños y niñas deben conocer la existencia de la institución, y sentirse en confianza para contactarla. Por lo que la institución debe desarrollar procedimientos amigables para niñas y niños, crear y difundir materiales que

⁷⁹ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafo 24.

les sean accesibles, donde se explique ampliamente la función de la institución y su trabajo dirigido a la protección de sus derechos. Además, la institución debe ser fácilmente accesible para niños y niñas a través de medios como: teléfono, Internet o contar con oficinas regionales a las que puedan acudir.⁸⁰

La institución debe colaborar y cooperar con actores gubernamentales y con las organizaciones de la sociedad civil, y todo actor especializado en los derechos de la infancia, a nivel nacional e internacional. Por último, la instancia debe rendir cuentas al gobierno o al parlamento y reportar anualmente sobre sus progresos. De igual forma, debe rendir cuentas y reportar los resultados de sus actividades a niñas y niños, publicando informes e involucrándoles en el monitoreo y evaluación de su trabajo.

Lamentablemente, muchas leyes sólo hacen referencia a órganos administrativos sin autonomía de presupuesto, ni de función para procurar y defender los derechos de la infancia. En ese caso, estas legislaciones obtienen puntaje de uno, en el índice de medición de calidad de leyes.

En lo que se refiere a las actividades que las instituciones de derechos humanos deberían llevar a cabo, el Comité de los Derechos del Niño lista al menos las siguientes actividades:

- Realizar investigaciones sobre cualquier situación de violación de los derechos de la infancia.
- Efectuar indagaciones sobre asuntos relativos a los derechos de la infancia.
- Preparar y publicar opiniones, recomendaciones e informes.
- Mantener en examen la adecuación y eficacia de la ley y la práctica en relación con la protección de los derechos de la infancia.
- Promover la armonización de la legislación, los reglamentos y las prácticas con la Convención, los Protocolos facultativos, y demás instrumentos internacionales.
- Velar por que los encargados de formular la política económica nacional tengan en cuenta los derechos de la infancia al establecer y evaluar los planes económicos y de desarrollo nacionales.
- Examinar, vigilar e informar sobre la implementación de la Convención por parte del Estado.

⁸⁰ UNICEF Innocenti Digest, Independent institutions protecting children's rights, 2001, p. 9.

- Fomentar la comprensión y la toma de conciencia en el público de la importancia de los derechos de niñas y niños.
- Empezar procedimientos judiciales para reivindicar los derechos de la infancia en el Estado o brindar a los niños asistencia jurídica.
- Entablar, cuando proceda, procesos de mediación o conciliación antes de que se recurra a una acción judicial.
- Facilitar a los tribunales sus conocimientos sobre los derechos de niñas y niños, en calidad de *amicus curiae*.⁸¹

Cuando existen instituciones independientes de derechos humanos, pero no cumplen con los criterios referidos en la Observación general N.2 del Comité, las leyes que establecen esos órganos obtienen puntuación de 2 en el índice de medición de calidad de leyes. Sólo cuando se crean verdaderas instituciones de derechos humanos, como órganos accesibles con capacidad para defender e indagar las violaciones a los derechos de la infancia, las legislaciones obtienen la máxima evaluación (nota 3).

Respeto a la forma que la instancia de defensa de los derechos de la infancia debería tener, el Comité no hace ninguna recomendación y no aclara si es más adecuado crear una comisión especial para los derechos de la infancia dentro de instituciones de derechos humanos ya existentes o crear una instancia especializada en los derechos de la infancia. Los dos modelos tienen sus ventajas.

El Ombudsman especializado en infancia puede enfocarse exclusivamente en los derechos de niñas y niños, para asegurar que no se les desatienda a favor de los derechos de otros grupos, ya que existe un riesgo de que niños y niñas se descuiden y no logren alcanzar la visibilidad que se merecen. Muchas veces, los conflictos nacen entre los derechos de niños y niñas y los de las personas adultas. El Ombudsman especializado tiene la ventaja de tener una responsabilidad clara de promover los derechos de la infancia en caso de conflictos con otros derechos.

Por otro lado, una institución de derechos humanos que cuente con un comisionado especial para los derechos de la infancia, promueve el reconocimiento de que niños y niñas tienen la misma consideración que las personas adultas como sujetos de derecho pleno y merecen la misma protección. Una institución integrada que representa todos los derechos humanos tiene más visibilidad y poder y será difícilmente marginada.

⁸¹ Comité de los Derechos del Niño, Observación General N.2 (El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño), CRC/GC/2002/2, párrafo 19.

Además, en tiempos de crisis económica, quizás una institución integrada es una opción más viable desde un punto de vista financiero.⁸²

La práctica de los Estados que adoptaron los diferentes modelos no produce pruebas concluyentes para anteponer un modelo a otro. Lo que queda claro es que si los requisitos fundamentales para el buen funcionamiento de la institución están presentes, la forma pasa a un segundo término.

2.6.5 Inversión en la infancia

El artículo 4 de la Convención establece que:

“los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional”.

En la Observación General No.5, el Comité subrayó la obligación de los Estados partes para desarrollar medidas generales de aplicación e incluyó entre ellas la necesidad de invertir más en la infancia y de darle visibilidad en los presupuestos. El fin último de toda política pública, en un Estado social de derecho, constituye el bienestar y el cumplimiento de los derechos de todos los ciudadanos.

La inversión social es el medio de la política pública, a través del cual se materializan los derechos humanos de la infancia. El volumen y uso de los recursos públicos asignados al cumplimiento de los derechos de niños y niñas constituye un importante indicador del grado de prioridad que otorgan los Estados para tal fin, ya que el presupuesto no sólo es un ejercicio contable, sino que es el principal instrumento de gestión de un gobierno, donde se evidencia cómo el país asigna sus recursos y cuáles son las acciones que el Estado establece para garantizar los derechos a los que está obligado.

Existen diferentes argumentos para justificar la necesidad de invertir en la infancia, y de priorizarla respecto de otros grupos de población. El argumento legal recalca que la Convención sobre los Derechos del Niño es un instrumento vinculante que garantiza a niños y niñas la satisfacción de sus

⁸² UNICEF Innocenti Digest, Independent institutions protecting children's rights, 2001, p. 10.

necesidades básicas como el derecho económico y social y establece que los Estados deben hacerlos efectivos “*hasta el máximo de los recursos que dispongan*”. Desde esta óptica, la inversión social constituye un instrumento de implementación de derechos, y por tanto de equidad y bienestar.⁸³

Además del argumento legal, existe también un argumento económico: la política social tiene un impacto económico. Estrechos y complementarios vínculos existentes entre la política social y la política económica y, con ello, los beneficios derivados de la inversión social sobre el crecimiento económico y la productividad. La falta de educación, las precarias condiciones de salud y la baja calidad de vida en general dificultan el progreso tecnológico, así como el conocimiento en sus procesos productivos, fuente primordial de ganancias de productividad. El crecimiento económico y su adecuada distribución es la fuente que amplía los recursos y permite generar montos suficientes para aumentar sostenidamente la inversión en la gente y la inversión productiva. Además el Comité de los Derechos del Niño enfatizó que el propósito final de las políticas públicas son el bienestar de la población y la realización de sus derechos. El crecimiento económico y la estabilidad deben ser considerados como medios para el desarrollo humano y no como un fin en sí mismo. El tercer argumento es de natura política: una inversión social insuficiente, con acentuados niveles de inequidad y severa pobreza constituyen una combinación perjudicial para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia en los países. Tal condición social de privación debilita tanto las instituciones, como los valores y la cultura de participación y convivencia solidaria que son esenciales para la vida democrática.⁸⁴

Conciente de la creciente importancia del tema de la inversión en la infancia, el Comité de los Derechos del Niño dedicó al asunto el día de debate general del año 2007. La idea era de identificar y elaborar las obligaciones de los Estados con referencia a los derechos económicos y sociales, establecidos en el artículo 4 de la CDN. Para tal fin, la expresión “recursos disponibles” del artículo 4 no se debe entender de manera limitada a los recursos financieros, sino referirse a todos los recursos humanos, organizativos, naturales, tecnológicos, e incluir los recursos que deriven de la cooperación internacional.⁸⁵

⁸³ UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe: ¿Cómo influenciar una mayor inversión social en la infancia? Argumentos y estrategias, 2005, p. 10.

⁸⁴ UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe: ¿Cómo influenciar una mayor inversión social en la infancia? Argumentos y estrategias, 2005, p. 10.

⁸⁵ Comité de los Derechos del Niño, Día de Debate General, “Recursos para los derechos del niño – Responsabilidad de los Estados”, 2007, párrafo 24

El desafío es hacer visibles los vínculos entre la inversión social y la progresiva realización de derechos. Asegurar la vigencia de los derechos deberá superar el sólo análisis presupuestal y adoptar una visión integral y un enfoque de derechos. Además, un sistema financiero y presupuestario sano y una administración pública transparente, eficaz y eficiente son requisitos para una adecuada asignación del presupuesto. Al contrario, la falta de transparencia, de sistemas de monitoreo del procedimiento presupuestario y una insuficiente coordinación entre las autoridades interesadas, son obstáculos que dificultan la identificación de los recursos destinados a niños y niñas.

Otro elemento de suma importancia es la transparencia en el ejercicio presupuestal y el acceso a la información. Es imposible discutir y analizar la inversión pública en infancia si no existen mecanismos de acceso y publicidad de la información gubernamental que permitan un control ciudadano y un contraste internacional. Es necesario que los Estados implementen un sistema público de información oficial que permita monitorear la información a través de indicadores de resultados, procesos e insumos, con el fin de visualizar a la infancia en el presupuesto público para democratizar la información.

Se debe asegurar la transparencia interna y externa de los procedimientos de asignación presupuestal. Internamente, significa que se debe proporcionar la debida información sobre todas las dependencias estatales cuyo trabajo impacta a la infancia. Transparencia externa implica que el presupuesto debe ser de fácil acceso para todos los interesados, incluida la sociedad civil y los grupos de niñas y niños. El Comité recomendó que los Estados desarrollen sistemas de datos financieros y estadísticas sobre las asignaciones presupuestarias e incluyen en sus informes para el Comité, informaciones detalladas sobre la proporción del presupuesto destinado a la infancia.⁸⁶

El principio del cumplimiento progresivo de los derechos económicos y sociales, implica que los gobiernos deben ser proactivos en asegurar que el goce de los derechos se fortalezca progresivamente. Esto significa tomar medidas deliberadas, concretas y apropiadas, lo cual no es en absoluto contradictorio con la necesidad de definir prioridades presupuestarias en el marco de los recursos disponibles y hasta su máximo. Asimismo, es difícil definir el significado de la expresión del artículo 4 "hasta el máximo de los recursos que se dispongan". Sin embargo, el Comité ha evidenciado la

⁸⁶ Comité de los Derechos del Niño, Día de Debate General, "Recursos para los derechos del niño – Responsabilidad de los Estados", 2007, párrafo 24

importancia de desarrollar indicadores medibles y herramientas de monitoreo en el uso de recursos que permitan evaluar los progresos en la implementación de la Convención, desde un punto de vista presupuestal.

En este sentido, es la necesidad de disponer de un marco normativo que asegure la tangibilidad de los recursos para niños y niñas (asignar un porcentaje fijo del presupuesto reservado a esta población, que no se pueda disminuir en los ejercicios sucesivos) y el principio de no-regresión (la obligación de no tomar medidas regresivas que pongan en peligro los avances adquiridos en materia de derechos económicos, sociales y culturales).

Es importante reconocer que, siendo los derechos de la infancia indivisibles y universales, no existe un valor específico y fijo que permita evaluar si un gobierno invierte “mucho” o “poco” en garantizar sus derechos. Su implementación necesita de muchos actores trabajando juntos y muchas acciones en diferentes sectores. Para eso es necesario saber cuál es el objetivo a alcanzar con esa inversión y cuán lejos se está del objetivo. Esto tiene varias implicaciones.

El primer paso es poder calcular cuánto gastan los gobiernos en los distintos programas. Para ello es importante tener claro en qué se debe gastar. Los gobiernos invierten, en mayor o menor medida, en salud, educación, pensiones para jubilados, etc. Estos fondos tienen, directa e indirectamente, efectos diferenciados sobre la infancia. Todos los gastos públicos que contribuyen directamente a la reducción de la pobreza en la infancia (es decir, en la eliminación de las discriminaciones en las áreas de salud, educación, agua, saneamiento, vivienda, etc.) deben ser considerados como inversión en la infancia.

En segundo lugar, existen otros gastos, en general de menor cantidad, que también deben ser considerados como inversión en la infancia, aún si no reducen los efectos de la pobreza. Estos incluyen gastos de crucial importancia para sectores específicos vinculados con situaciones que limitan el ejercicio de los derechos de niñas y niños (por ejemplo, programas de atención de adolescentes en conflicto con la ley, apoyo psicosocial y familiar para niñas y niños privados del medio familiar, recuperación emocional para niños víctimas de violencia, entre otros). Estos gastos son conocidos como “medidas de protección especial” ya que se trata de intervenciones específicas para grupos de niñas y niños fuertemente discriminados o cuyos derechos están siendo violados. Si bien estos gastos no son de carácter

universal sino focalizado, la existencia de estos programas permite el restablecimiento de los derechos violados. En este sentido, los componentes dedicados a la niñez de los programas de protección social referidos deben ser incluidos como parte de la inversión.⁸⁷

Si al realizar el análisis de todos los gastos sociales que tienen un impacto sobre la infancia, estos resultan insuficientes, se debería analizar si el problema está en la asignación de recursos o en la recaudación de impuestos que está siendo ineficiente. De hecho, la mayoría de las veces, la insuficiencia de recursos es la que genera ineficiencia. Es decir, por muy bien diseñada que esté una política, sin una cantidad mínima de recursos no puede ser llevada a cabo. La inversión social en la infancia se encuentra estrechamente ligada al concepto de recaudación eficiente y redistribución de la riqueza. Así, muchas veces, el problema radica en que el Estado no recolecta los suficientes ingresos para poder desarrollar las actividades necesarias o que no redistribuye la riqueza de manera adecuada. De hecho, por la vía de la recaudación tributaria se demanda a quienes más tienen para contribuir y por la vía de la redistribución se anticipa el gasto social en servicios sociales que garanticen los derechos de toda la población.⁸⁸

Priorizar a la infancia en el presupuesto implica priorizarla con respeto a otros grupos sociales, así como identificar a niños y niñas como parte de grupos altamente discriminados y darles prioridad de acuerdo con el principio de no-discriminación. Ese principio requiere que las asignaciones presupuestarias se hagan en el respeto de los principios rectores de la Convención, utilizando el enfoque de derechos y operando para que los grupos marginados logren el mismo nivel de bienestar que los grupos más privilegiados. Utilizar la selectividad y la focalización como instrumentos para garantizar la universalidad, dirigiendo la inversión social hacia grupos sociales, que viven en situación de pobreza extrema y especialmente discriminados, utiliza el principio de la realización progresiva de los derechos.

De ninguna manera, la realización progresiva reduce a los Estados la obligación inmediata de tomar todas las medidas para adelantar lo más rápido y efectivamente posible en la realización de todos los derechos de niños y niñas. Sin embargo, el enfoque de derechos reconoce que difícilmente se pueden garantizar todos los derechos humanos inmediata y

⁸⁷ IIN-OEA, Eje Temático N° 2, Las políticas públicas en los sistemas de protección integral, incluyendo los sistemas locales, Documento de Referencia para el XX Congreso Panamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, Perú, 2009, p. 16-19

⁸⁸ IIN-OEA, Eje Temático N° 2, Las políticas públicas en los sistemas de protección integral, incluyendo los sistemas locales, Documento de Referencia para el XX Congreso Panamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, Perú, 2009, p. 18

simultáneamente. El cumplimiento progresivo puede ayudar a establecer una secuencia en la satisfacción progresiva e identificar los grupos prioritarios en la asignación permite conciliar la tensión entre universalidad y responsabilidad fiscal.

En lo que se refiere a la inversión en la infancia por parte del Estado Mexicano, el Comité de los Derechos del Niños emitió la siguiente recomendación:

*“El Comité recomienda que el Estado Parte intensifique sus esfuerzos por aumentar considerablemente, tanto en valores nominales como reales, la parte del presupuesto asignada a la realización de los derechos del niño “hasta el máximo de los recursos” de que disponga, prestando atención especial a los niños de grupos económicamente desfavorecidos”.*⁸⁹

El índice de medición de calidad de leyes juzga negativamente las leyes que ni siquiera mencionan la inversión en la infancia y atribuye puntajes muy bajos a las que emplean fórmulas poco comprometedoras como “en la medida posible”. Al contrario, se brindan calificaciones altas a las legislaciones que establezcan por ley mecanismos de asignaciones que protegen la inversión en la infancia o que adopten medidas claras para utilizar los recursos disponibles hasta el máximo, en conformidad con el texto del artículo 4 de la Convención.

2.6.6 Sistema de información sobre la infancia

Monitorear la implementación de la Convención implica esfuerzos para evaluar sistemáticamente hasta qué punto los derechos de la infancia son efectivamente protegidos.

El monitoreo implica una actividad continua de valoración de los progresos hacia la plena realización de los derechos de niñas y niños. El monitoreo es esencial por dos razones principales: a) para identificar los derechos que no son adecuadamente protegidos y respetados y los grupos de niñas y niños en dificultad, discriminados y que se están quedando afuera de las políticas públicas; b) para evaluar la relevancia y la eficacia de las medidas existentes que se dirigen a niñas y niños.⁹⁰

⁸⁹ Comité de los Derechos del Niño, Observaciones Finales, 8 de junio 2006, CRC/C/MEX/CO/3, párrafo 16.

⁹⁰ UNICEF Innocenti Research Centre: The General Measures of the Convention on the Rights of the Child – The Process in Europe and Central Asia, 2006, p. 33.

Para monitorear eficazmente la condición de la infancia, es necesario desarrollar sistemas de información o recolección de datos. El objetivo es asegurar que los Estados tengan suficiente información para la realización de todos los derechos para la infancia. Conocimiento e información son las bases de todo procedimiento de planificación. No se puede planificar ninguna intervención sin disponer un conocimiento profundo de la situación sobre la que se va a intervenir. Ese conocimiento se puede obtener sólo a través de la colección de datos e información.

Como hemos visto, los organismos rectores de los derechos de la infancia tienen una responsabilidad esencial en el diseño e implementación de políticas públicas sobre nuevos enfoques de seguimiento y evaluación de impacto. Pero su función no se puede desempeñar correctamente sin un sistema de información sobre en que pueda apoyarse. Así mismo, ese sistema es indispensable para el seguimiento de las observaciones y las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, así como para el cumplimiento a los tratados adscritos en la materia.

Los sistemas de información se componen de indicadores; en este caso, se trata de indicadores sociales, que se utilizan para el diseño de las políticas sociales y para medir y monitorear los efectos de esas políticas sobre el bienestar de la sociedad. En líneas generales, un indicador se puede definir como un factor, una característica o un atributo medible de un sistema o grupos de individuos.

Existen varios tipos de indicadores. Los dos principales son los indicadores iniciales o de referencia (baseline indicators) y los de monitoreo (monitoring indicators). Los indicadores iniciales miden la situación actual y marcan un punto de referencia para futuras comparaciones. Los indicadores de monitoreo muestran los cambios en el curso del tiempo y se utilizan para medir el impacto y la eficacia de las intervenciones. El monitoreo se enfoca en la medición de un indicador en el tiempo, con el propósito de medir los cambios e interpretar lo que esos cambios significan con respeto al sistema o a los individuos que el indicador mide.

El Comité de los Derechos del Niño establece un marco para delinear esos indicadores, y sugiere unos ejemplos de indicadores en sus Orientaciones generales para los informes periódicos.⁹¹ El desarrollo de todo sistema de

⁹¹ UNICEF Innocenti Research Centre: The General Measures of the Convention on the Rights of the Child – The Process in Europe and Central Asia, 2006, p. 34.

información para el monitoreo de los derechos de la infancia supone, como punto de partida, la construcción de una propuesta teórica basada en los lineamientos y principios de la Convención sobre los Derechos del Niño y como marco conceptual el enfoque de derechos.

Los indicadores deben ser específicos, es decir vinculados con los fenómenos sobre los que se pretende actuar. Por lo anterior, se debe contar con objetivos y metas claros, para poder evaluar qué tan cerca o lejos nos encontramos de los mismos y proceder a la toma de decisiones pertinentes. Deben mostrarse especificando la meta u objetivo a que se vinculan y/o a la política a la que se pretende dar seguimiento. Deben estar disponibles por varios años, con el fin de que se pueda observar el comportamiento del fenómeno a través del tiempo, así como para diferentes regiones.

La comparabilidad es un insumo que permite entender nociones socioeconómicas como pobreza, tarea que sólo es comprensible en términos relativos. Además, los indicadores deben ser relevantes y oportunos para la aplicación de políticas públicas. Técnicamente un indicador debe ser sólido, es decir, válido, confiable, comparable y lógico así como factible, en términos de que su medición tenga un costo razonable.⁹²

Los indicadores deberán generar datos desglosados por sexo, edad, origen social o étnico, etc. y representar todos los grupos de derechos establecidos en la Convención. Esos datos permiten identificar la condición de la infancia en las diferentes áreas geográficas o pertenecientes a diferentes grupos sociales y consienten a las autoridades, por ejemplo, de modificar la asignación de recursos presupuestarios para satisfacer las necesidades de cada área geográfica y/o grupo de población.

La recolección y el análisis de los datos son dos actividades igualmente importantes. En muchos países, existen datos administrativos sobre la salud, educación y justicia juvenil que se pueden utilizar para monitorear la aplicación de la Convención. Esos datos casi no tienen costos adicionales pero presentan la limitación de reportar sobre niños y niñas que tienen contactos con los diferentes sistemas sociales, y dejar afuera a quienes que no asisten a la escuela, hospitales, niñas y niños víctimas de delitos no reportados, etc.

Otros métodos para obtener datos incluyen encuestas de hogares (censos de población), encuestas por muestreo y otros estudios cuantitativos (por

⁹² A.R. Mondragón Pérez, ¿Qué son los indicadores?, en Revista de información e análisis, N.19, 2002, p. 53-54.

ejemplo, Demographic and Health Survey, o Multiple Indicator Cluster Surveys etc).⁹³ Esos métodos son mucho más onerosos porque requieren una gran cantidad de muestras para ser atendibles y por esa razón se limitan a medir los mínimos datos socio-económicos.

No es suficiente coleccionar los datos sino también analizarlos desde una perspectiva de derechos de la infancia. De hecho, muchas veces, el enfoque de análisis no es sobre niñas y niños sino sobre el tema en particular que se está midiendo (educación, salud, trabajo etc.). Se necesita un enfoque integral de derechos de infancia, que analice su situación desde una perspectiva holística y no solo sectorial. El Comité de los Derechos del Niño subraya que es fundamental: *“no sólo establecer sistemas eficaces de reunión de datos, sino también hacer que los datos recopilados se evalúen y utilicen para valorar los progresos realizados en la aplicación, para determinar los problemas existentes y para informar sobre toda la evolución de las políticas relativas a la infancia. La evaluación requiere la elaboración de indicadores sobre todos los derechos garantizados por la Convención”*.⁹⁴

Un sistema de monitoreo demanda de voluntad política, administrativa y técnica para definir con claridad los indicadores, estándares, medios de verificación y estrategias de seguimiento, entre ellos, indicadores diseñados desde un enfoque de derechos y el establecimiento cuidadoso de instrumentos de análisis de información. En este sentido, es importante tener claridad sobre las características de la evidencia y especificidades que se quieren evaluar.

Por otro lado, se recomienda identificar con exactitud el tipo de información que se quiere recoger para poder medir los avances en la vigencia de derechos, en la construcción de ciudadanía y los avances en los esfuerzos para lograr la democracia para toda la población. En este operativo conviene contar con definiciones sobre diversos aspectos, por ejemplo, el nivel del territorio incluido, la disponibilidad de información, las bases mínimas que aseguran comparabilidad, entre otros.⁹⁵

La observación general No. 5 del Comité de los Derechos del Niño afirma que recoger datos es parte esencial de la aplicación de la Convención y resalta la importancia de la recopilación y análisis para monitorear el

⁹³ UNICEF Innocenti Research Centre, The General Measures of the Convention on the Rights of the Child – The Process in Europe and Central Asia, 2006, p. 35.

⁹⁴ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafo 48.

⁹⁵ IIN-OEA, Eje Temático No. 2, Las políticas públicas en los sistemas de protección integral, incluyendo los sistemas locales, Documento de Referencia para el XX Congreso Panamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, Perú 2009, p. 20

alcance de las disparidades y discriminaciones. De hecho, la creación de sistemas de información o de recolección de datos es una preocupación reciente que el Comité ha dirigido al Estado Mexicano en 2006:

*“A pesar de algunas mejoras introducidas en el sistema de reunión de datos, al Comité le preocupa que los datos disponibles no permitan analizar de una forma amplia y sistemática la situación de los derechos de los niños en el Estado Parte. Los datos disponibles no se desglosan sistemáticamente por Estado y municipio, por lo que es difícil concebir y abordar las disparidades regionales. Al Comité también le preocupa la falta de datos actualizados y desglosados sobre el número y la situación geográfica de los niños que no asisten a la escuela, los niños de 6 a 14 años que trabajan, los casos de violencia y abuso de niños, los niños víctimas de explotación comercial y sexual, los niños víctimas de trata, los niños privados de libertad, los niños migrantes e indígenas y los niños que no fueron inscritos después de nacer”.*⁹⁶

Por consiguiente, el Comité recomendó específicamente que México:

*“continúe intensificando sus esfuerzos por elaborar un sistema que facilite la reunión general de datos sobre todos los niños menores de 18 años, desglosados por sexo y grupos de niños que necesitan protección especial; elabore indicadores para vigilar y evaluar eficazmente los progresos logrados en la aplicación de la Convención y medir la repercusión de las políticas que afectan a los niños”.*⁹⁷

En cuanto a la forma que esos sistemas deberían tomar y a la autoridad encargada de llevar a cabo la reunión de datos, normalmente se requieren institutos nacionales o locales de estadísticas. Estas instituciones, siendo las principales proveedoras de datos, deberían jugar un rol central en la sistematización y centralización de la información de los indicadores relativos a la niñez. En términos de atribuciones, deberían:

- Definir los indicadores para medir la situación de los derechos de los niños.
- Levantar y actualizar los inventarios sobre los programas y documentos en materia de niñez.
- Proveer información estadística descriptiva sobre la población

⁹⁶ Comité de los Derechos del Niño, Observaciones Finales, 8 de junio 2006, CRC/C/MEX/CO/3, párrafo 13.

⁹⁷ Comité de los Derechos del Niño, Observaciones Finales, 8 de junio 2006, CRC/C/MEX/CO/3, párrafo 14

atendida por los programas que se llevan adelante.

- Analizar el gasto social dirigido a los niños.
- Realizar estudios e investigaciones en materia estadística sobre los derechos de niñas y niños.
- Apoyar con una permanente colaboración los órganos rectores de políticas públicas en materia de infancia.
- Publicar y difundir los resultados de sus actividades.

Ante la ausencia de estas instituciones, se deben crear por ley y sus funciones deben quedar claramente estipuladas. El índice de medición evalúa negativamente las leyes que ni siquiera hacen referencia a sistemas de información (existentes o por crear), ya que sin esa información es imposible para quienes toman decisiones planificar e implementar políticas públicas adecuadas. Al contrario, se brinda evaluación positiva a las legislaciones que establecen o se refieren a sistemas de recopilación y análisis de datos; además, se atribuye el máximo puntaje a las leyes que identifican las entidades responsables para la reunión de datos, y les asignan funciones claras y recursos suficientes.

2.7 Medidas de protección especial

No obstante, como se ha señalado al principio, el índice se concentra sobre todo en las medidas generales de aplicación y protección de los derechos, en este apartado se da cuenta de las medidas de protección especial, establecidas en la CDN en términos generales.

Esas medidas abarcan diversas situaciones y poblaciones infantiles cuyos derechos se encuentran vulnerados. La Convención dedica los artículos 22 y 32 a 40 a éstos grupos de niñas y niños (refugiados, en situación de calle, trabajadores, indígenas, con discapacidades, en conflicto con la ley, víctimas de trata, venta, explotación y abuso sexuales, de los estupefacientes, afectados por los conflictos armados, con VIH-SIDA). Además, se deben incluir a niñas y niños contemplados en el artículo 20 (privados de su ambiente familiar), quienes pasan por procesos de adopción (artículo 21), así como a quienes se encuentran en condiciones de internación. Para cada una de estas situaciones, la CDN establece medidas y disposiciones específicas que debieran ser contempladas en los ordenamientos tanto federales como estatales. Además, los dos protocolos adicionales a la Convención sobre los Derechos del Niño refuerzan medidas especiales de protección en cuanto a situaciones de explotación sexual comercial infantil y de conflictos armados, puntos que la Convención aborda respectivamente en

sus artículos 34, 38 y 39.

Las medidas de protección especial se insertan en un sistema de protección integral hacia la infancia, y no contradicen la universalidad de los derechos ni las políticas públicas universales. En efecto, en la base de este sistema se encuentran el conjunto de políticas públicas básicas y universales y políticas públicas específicas o focalizadas. Mientras las políticas públicas universales *“son destinadas a generar condiciones sociales, económicas, culturales y de otra índole para la satisfacción de los derechos colectivos y difusos de todos los niños, las políticas especiales son destinadas básicamente a atender determinadas circunstancias que provocan situaciones de vulnerabilidad a grupos también determinados de niños. Las primeras provocan y generan disfrute universal de derechos, las segundas protegen frente a violaciones de estos, para liberar de afecciones sociales o de otra índole a los niños”*.⁹⁸

En un sistema de protección integral son aplicables medidas de protección especial cuando los derechos reconocidos por la Convención estén amenazados o sean violados: por acción u omisión de la sociedad o del Estado; por acción u omisión de los padres o responsables; en razón de la conducta de niñas o niños. La protección de la infancia, grupos altamente discriminados o cuyos derechos están siendo violados, requiere la identificación de su especificidad y necesita hacerse de acuerdo con los principios de no discriminación, del interés superior del niño, y del derecho a la participación. Las medidas de protección especial son pensadas con la perspectiva de igualar las oportunidades a aquellos sectores de infancia a quienes sus derechos les están siendo vulnerados.

“Para estas situaciones más que la atención de políticas globales para todos los niños, la Convención acuerda medidas especiales de protección que se conviertan en formas sociales de impacto real para transformar la situación de abierta desprotección en que se encuentran grupos determinados de niños. Ya no se trata de reconocer, cumplir y garantizar derechos universales en las políticas globales de una sociedad, sino de proteger a determinados grupos de niños, o a un niño en particular, de las situaciones adversas que le vulneran su condición humana. La protección especial como parte integrante e integradora de la protección Integral está dirigida al reconocimiento del derecho a ser protegido frente a situaciones de hecho que impiden el ejercicio de otros derechos, o violentan derechos, para restituir la condición y situación

⁹⁸ Y.E. Buaiz Valera, La doctrina para la protección integral de los niños: aproximaciones a su definición y principales consideraciones, Ministerio de Salud, Costa Rica, p. 2-3.

*a parámetros normales de protección, y en consecuencia se trata de una atención positiva y preferencial de los niños que se encuentran en estas situaciones especiales de desprotección.*⁹⁹

Es precisamente, el derecho a la igualdad, el fundamento principal que motiva el desarrollo de servicios focalizados, en virtud de que atienden principalmente a aquellos que han quedado fuera de las prestaciones universales o que requieren de insumos especiales para alcanzar la igualdad. La población a la que estos programas y prestaciones especiales se dirigen serán a niños y niñas que tienen bloqueadas las oportunidades de desarrollo de sus potencialidades, de compensar déficit, de integrarse o reintegrarse a sus familias, a sus comunidades, al sistema educativo, o al mercado laboral formal.¹⁰⁰ Claramente, las prestaciones focalizadas no excluyen a las universales. En efecto, la población beneficiaria de las primeras, deberá seguir siendo usuaria de las segundas. Las prestaciones focalizadas siempre deben darse en compensación o “refuerzo” de las prestaciones universales y nunca en sustitución de ellas. Así, mientras mayor sea la cobertura y la calidad de las prestaciones universales, menos se requerirán las prestaciones focalizadas.¹⁰¹

Las medidas especiales deben tener como objetivo identificar, reportar, atender las violaciones y restituir los derechos violados. El pleno reconocimiento de un derecho se configura tanto por la definición del derecho mismo y la creación de las condiciones sociales para su ejercicio como por la prevención de una posible violación, su restitución en caso de que sea violentado y la atención específica a los grupos más vulnerados. Ningún derecho está plenamente establecido si no se definen los mecanismos y procedimientos a través de los cuáles los sujetos de derecho de manera individual y los grupos sociales en forma colectiva puedan exigir el pleno reconocimiento de los mismos.

“Restituir el derecho no puede reducirse a atender las consecuencias y los efectos provocados por su violación, sino que exige restablecer las condiciones y los servicios cuya ausencia provocó la violación del derecho. Por eso, restituir significa detener el hecho que está produciendo la violación, atender a sus consecuencias y efectos, reconstruir las condiciones y los servicios o garantizar que la persona cuyo derecho fue violentado vuelva

⁹⁹ Y.E. Buaiz Valera, La doctrina para la protección integral de los niños: aproximaciones a su definición y principales consideraciones, Ministerio de Salud, Costa Rica, p. 11.

¹⁰⁰ IIN-OEA, Prototipo Base Sistema Nacional de Infancia, 2003, p. 19.

¹⁰¹ IIN-OEA, Prototipo Base Sistema Nacional de Infancia, 2003, p. 19.

atener acceso a esas condiciones y servicios, y dejar implantados los mecanismos y las condiciones para prevenir que la violación vuelva a repetirse”¹⁰².

El índice de medición dará una calificación baja a las disposiciones que dentro de una legislación estatal confundan aspectos de la doctrina tutelar con la doctrina de derechos, lo que seguramente contribuirá a la desprotección de los derechos que se pretenden garantizar en el cuerpo legislativo. Un puntaje mejor se atribuirá a las leyes que solo retoman algunas de las situaciones especiales establecidas en la Convención, ya que la omisión de mencionar todos los grupos de población resulta en consecuencias negativas para las población afectadas por las violaciones no previstas. Las calificaciones más altas son logradas por las legislaciones que además de proteger todas las situaciones de vulnerabilidad y discriminación asignan responsables y recursos apropiados para la ejecución de los programas o establece políticas públicas focalizadas en las poblaciones en cuestión.

2.8 Difusión y capacitación sobre la ley y la Convención

El último rubro del índice se integra por dos dominios: uno es la difusión de la ley y la Convención entre la población (incluidos niños y niñas) y el otro es la capacitación para todas las personas que trabajan en el sector de infancia.

En lo que se refiere a la difusión, el artículo 42 de la Convención establece la obligación para los Estados de dar a conocer ampliamente los principios y disposiciones de la CDN por medios eficaces y apropiados, tanto a las personas adultas como a niñas y niños.

Las personas tienen derecho a conocer sus derechos. Tradicionalmente, en la mayoría de las sociedades, si no en todas, no se ha considerado a niñas y niños como titulares de derechos. Por lo tanto, el artículo 42 reviste una importancia especial.

Si las personas adultas que rodean a niñas y niños, sus padres y otros parientes, docentes y las personas que se ocupan de ellos no comprenden las repercusiones de la Convención, y sobre todo su confirmación de la igualdad de condición de niños y niñas como titulares de derechos, es altamente

¹⁰² Instituto Nacional del Niño y la Familia, Comisión Permanente de Protección Especial, Programa de protección especial: marco conceptual, Ecuador, 2004, p. 44..

improbable que los derechos consagrados en la Convención se realicen.

La difusión de la CDN responde a los siguientes objetivos:

- Poner a niñas y niños en primer plano.
- Aumentar el respeto que se debe a niñas y niños.
- Reafirmar el valor de sus derechos fundamentales.
- Fortalecer las instituciones democráticas.
- Conseguir la reconciliación nacional.
- Proteger los derechos de niñas y niños pertenecientes a grupos minoritarios.
- Cambiar las actitudes negativas hacia niñas y niños.
- Combatir y erradicar las prácticas culturales nefastas y los prejuicios existentes contra grupos de niñas y niños en dificultad.¹⁰³

El Comité de los Derechos del Niño invita a que:

“los Estados formulen una amplia estrategia para dar a conocer la Convención en toda la sociedad. Esto debería incluir información sobre los órganos, tanto gubernamentales como independientes, que participan en la aplicación y en la vigilancia y sobre la manera en que se puede tomar contacto con ellos. Al nivel más básico, es necesario que el texto de la Convención tenga amplia difusión en todos los idiomas. Es necesario que haya una estrategia para la divulgación de la Convención entre los analfabetos. El UNICEF y las ONG han creado en muchos países versiones de la Convención al alcance de los niños de diversas edades, proceso que el Comité acoge con satisfacción y alienta; esos organismos también deberían informar a los niños sobre las fuentes de ayuda y de asesoramiento con que cuentan.”

Niñas y niños también tienen derecho a conocer sus derechos, y el Comité atribuye especial importancia a la difusión y campañas de sensibilización al respecto. Estas alcanzan su máxima eficacia cuando se conciben como un proceso de cambio social, de interacción y de diálogo y no cuando se pretende sentar cátedra. Todos los sectores de la sociedad, incluidos niños y niñas, deberían participar en las campañas de sensibilización. Niñas y niños, tienen derecho a participar en las campañas de sensibilización sobre sus derechos hasta donde lo permitan sus facultades en desarrollo. Los medios de difusión pueden desempeñar un papel crucial en la divulgación y comprensión de la Convención, y el Comité promueve su participación

¹⁰³ R. Hodgkin/P. Newell, Manual de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, 2001, p. 587.

voluntaria en ese proceso, participación que puede ser estimulada por los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil.

Durante la revisión y análisis del informe del Estado Mexicano, el Comité se mostró muy preocupado por el escaso conocimiento que tiene de la Convención el público en general, especialmente los propios niños y niñas, por lo que recomendó a México que:

“adopte medidas eficaces para difundir información sobre la Convención y su aplicación entre los niños y sus padres, la sociedad civil y todos los sectores y niveles del Gobierno, y procure que los medios de difusión participen activamente en esa labor; proporcione la mayor información posible en lenguas indígenas, teniendo en cuenta el contexto cultural de la Convención y la distribuya entre las comunidades indígenas”.¹⁰⁴

El Comité de los Derechos del Niño valora positivamente la inclusión de los estudios sobre la Convención y los derechos humanos en general en el programa de estudios de las escuelas en todas sus etapas. En ese sentido, hay que tener presente la Observación general N. 1 (2001) del Comité, titulada “Propósitos de la educación”. El Comité explica que el:

“párrafo 1 del artículo 29 de la Convención puede considerarse también como una piedra angular de los distintos programas de educación en la esfera de los derechos humanos que se pedían en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, y que promueven los organismos internacionales. No obstante, no siempre se ha reconocido a los derechos del niño la relevancia que merecen en el marco de estas actividades. La educación en la esfera de los derechos humanos debe facilitar información sobre el contenido de los tratados de derechos humanos, pero los niños también deben aprender lo que son esos derechos observando la aplicación en la práctica de las normas de derechos humanos, ya sea en el hogar, en la escuela o en la comunidad. La educación en la esfera de los derechos humanos debe constituir un proceso integral que se prolongue toda la vida y empiece con la manifestación de valores de derechos humanos en la vida y las experiencias cotidianas de los niños”.¹⁰⁵

El índice de medición de calidad de leyes valora positivamente la mención de la obligación de difundir los derechos de la infancia en las leyes. Además, el

¹⁰⁴ Comité de los Derechos del Niño, Observaciones Finales, 8 de junio 2006, CRC/C/MEX/CO/3, párrafo 18.

¹⁰⁵ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.1 (Propósitos de la educación), CRC/GC/2001/1, párrafo 15.

índice evalúa con el máximo puntaje (voto 2) la incorporación de los derechos de niñas y niños en los programas de estudios de las escuelas.

En lo que se refiere a la capacitación, ningún artículo de la Convención habla expresamente de capacitación o formación sobre los derechos de la infancia. Sin embargo, las Orientaciones generales para los informes periódicos, elaboradas por el Comité de los Derechos del Niño, mencionan la importancia de la capacitación, entre las medidas generales de aplicación. De hecho, el Comité pide que los Estados den a conocer las medidas concretas que se hayan tomado para impartir formación a los funcionarios públicos, así como para formar a los grupos profesionales que trabajan con y para la infancia, como por ejemplo docentes, agentes del orden público, incluida la policía, funcionarios de inmigración, jueces, fiscales y abogados, fuerzas de defensa, médicos, trabajadores sanitarios y asistentes sociales. También el Comité recomienda la incorporación de los principios y disposiciones de la CDN en los planes de formación profesional (inicial y continua) y los códigos de conducta y reglamentos.

De manera similar, en la observación general N. 5, el Comité recuerda a los Estados la obligación de:

“promover la formación y el fomento de la capacidad de todos los que participan en el proceso de aplicación (funcionarios del Estado, parlamentarios y miembros de la judicatura) y de todos los que trabajan con los niños y para los niños. Entre ellos figuran, por ejemplo, los dirigentes comunitarios y religiosos, los maestros, los trabajadores sociales y otros profesionales, incluidos los que trabajan con niños en instituciones y lugares de detención, la policía y las fuerzas armadas, incluidas las fuerzas de mantenimiento de la paz, las personas que trabajan en los medios de difusión y otros muchos. La formación tiene que ser sistemática y continua e incluir la capacitación inicial y el reciclaje. La formación tiene por objeto destacar la situación del niño como titular de derechos humanos, hacer que se conozca y se comprenda mejor la Convención y fomentar el respeto activo de todas sus disposiciones. El Comité espera que la Convención se vea reflejada en los programas de formación profesional, en los códigos de conducta y en los programas de estudio en todos los niveles”.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafo 53.

*“Se debería proceder a una evaluación periódica de la eficacia de la capacitación en la que se examinase no sólo el conocimiento de la Convención y de sus disposiciones sino también la medida en que ésta ha contribuido a crear actitudes y prácticas que promuevan activamente el disfrute de los derechos del niño”.*¹⁰⁷

*“El Comité recomienda que se hagan todos los esfuerzos necesarios para que la formación en materia de derechos del niño tenga carácter práctico y sistemático y se integre en la formación profesional normal a fin de sacar el máximo partido de sus efectos y sostenibilidad. La formación en materia de derechos humanos debe utilizar métodos de participación e impartir a los profesionales los conocimientos y las actitudes necesarias para interactuar con los niños y jóvenes sin menoscabo de sus derechos, su dignidad ni el respeto por su propia persona.”*¹⁰⁸

Más específicamente para México, el Comité recomendó que:

*“elabore programas para impartir capacitación sistemática y constante sobre los derechos humanos, incluidos los derechos de los niños, a todas las personas que trabajan para y con los niños (jueces, abogados, fuerzas del orden, funcionarios públicos, funcionarios de la administración local, maestros, trabajadores sociales y personal sanitario)”.*¹⁰⁹

¹⁰⁷ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafo 55.

¹⁰⁸ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5, párrafo 66.

¹⁰⁹ Comité de los Derechos del Niño, Observaciones Finales, 8 de junio 2006, CRC/C/MEX/CO/3, párrafo 18.

Índice de Medición de Calidad de Leyes

Nombre del indicador

Índice de medición de la calidad de leyes

Definición

El índice de medición permite evaluar desde diferentes dimensiones la calidad de las leyes en materia de derechos de la infancia

Fórmula de cálculo

$$\frac{\sum_{i=1}^{19} \text{Max}(D_i)}{60} \times 10$$

- D_i Subdominio
 i 1 al 19, donde:
- 1= Bien jurídicamente tutelado y condición jurídica de la infancia: objeto
 - 2= Niño y niña como sujeto de derechos
 - 3= Definición del concepto del niño
 - 4=Criterio de edad,
 - 5=Presencia general de los principios rectores de la CDN
 - 6= No discriminación
 - 7= Interés superior del niño
 - 8= Vida, supervivencia y desarrollo
 - 9=Participación infantil
 - 10=Cobertura de derechos
 - 11=Coordinación de la implementación de los derechos en las medidas generales para dar efectividad a los derechos
 - 12= Participación ciudadana para dar efectividad a los derechos
 - 13= Planes y programas para dar efectividad a los derechos
 - 14= Instancias de defensa de los derechos de la infancia para dar efectividad a los derechos
 - 15=Inversión en la infancia para dar efectividad a los derechos
 - 16= Sistema de información de la infancia para dar efectividad a los derechos
 - 17=Medidas de protección especial
 - 18= Difusión sobre la ley y la Convención
 - 19= Capacitación sobre la ley y la Convención.

Muestra el nivel de adecuación de las leyes estatales de derechos de la infancia a una serie de indicadores derivados de la Convención de los Derechos del Niño y de otros tratados internacionales, así como de recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño hacia México. El índice es presentado en una escala de 0 a 10 en donde el valor más cercano a 10 implica mejor nivel de adecuación.

Fuente

REDIM, estimaciones a partir de las leyes estatales y nacionales sobre derechos de la infancia, existentes en nuestro país.

Índice de Medición de Calidad de Leyes

Dominio	Subdominio	Escala de medición	
El bien jurídicamente tutelado y condición jurídica de la infancia	Objeto	0	Establece la protección de niños y niñas; no de sus derechos
		1	Establece la protección de los derechos de la infancia
	Niño y niña como sujeto de derechos	0	Considera a niños como objetos de protección
		1	Define a niños y niñas como sujetos plenos de derecho
Definición del niño	Concepto	0	Utiliza el término "menor"
		1	Utiliza el término niño(s)
		2	Utiliza enfoque de género: niños y niñas
	Criterio de edad	-1	Establece el límite superior por debajo de los 18 años
		0	No establece la edad a la que se deja de ser niño o niña
		1	Establece el límite superior en los 18 años
Presencia de principios rectores de la Convención sobre de los Derechos del Niño	General	0	No retoma los principios
		1	Sólo retoma algunos de los principios
		2	Retoma todos los principios
		3	Además de lo anterior, los principios cruzan el contenido completo de la ley
		4	Además de lo anterior, la ley establece obligaciones específicas para el Estado y sus instituciones al respecto
	No discriminación	0	Se supeditan los derechos de la infancia al de otros grupos o se incluyen apartados sobre "obligaciones" o "deberes" de la infancia
		1	Se menciona el principio, sin medidas para garantizarlo
		2	Se contemplan derechos para todos los niños y niñas, así como medidas concretas para impedir y combatir la discriminación

Índice de Medición de Calidad de Leyes

Presencia de principios rectores de la Convención sobre de los Derechos del Niño	Interés superior del niño	0	No define los alcances de este principio
		1	Define los alcances de este principio sólo en términos de procesos administrativos y judiciales
		2	Define los alcances de este principio en términos administrativos, judiciales, de presupuesto y de elaboración de políticas públicas
	Vida, supervivencia y desarrollo		No define los alcances de este principio
			No se menciona
			Sólo se menciona el principio, sin medidas para Establece medidas para evitar situaciones que atenten contra el derecho a la vida de niños y niñas, sobre todo para poblaciones en especial discriminación Además de lo anterior, se establecen principios rectores de políticas públicas que garanticen en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo de niños
	Participación infantil		No considera la participación infantil
			Sólo considera la participación infantil referida al Artículo 12 de la Convención (derecho a ser escuchado/a y tomado/a en cuenta)
			Considera la participación infantil en forma amplia: derecho a la información, a formarse un juicio propio, a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, a expresarse, a ser escuchado y tomado en cuenta, a asociarse y organizarse Además de lo anterior, establece obligaciones de las instituciones para escuchar y tomar en cuenta a la infancia en las políticas públicas y rendirles cuentas y define a las instancias obligadas a garantizar estos
			No considera todos los derechos contemplados en la Convención
			Considera todos los derechos contemplados en la Convención y los define a partir de la misma
			Además de los anterior, establece criterios básicos para la aplicación del derecho Además de lo anterior, define a los órganos responsable de su aplicación y las medidas de cumplimiento Además de lo anterior, establece medidas de justiciabilidad

Índice de Medición de Calidad de Leyes

Coordinación de la implementación de los derechos

- 0 No establece órganos ni mecanismos de coordinación
- 1 Crea un órgano de coordinación, diseño, seguimiento o ejecución de las políticas públicas pero ese órgano carece de autoridad y presupuesto adecuado para desempeñar eficazmente su mandato
- 2 Se establecen mecanismos permanentes de coordinación de las políticas públicas a nivel intersectorial, nacional-local, económico-social

Además de lo anterior, se establece un órgano rector (de competencia nacional o local) de coordinación, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas en materia de infancia con autoridad, presupuesto, convocatoria y presidido por las instancias de más alto rango

Participación ciudadana

No incluye participación ciudadana

Menciona la participación ciudadana sin establecer mecanismos claros para garantizarla

La participación es consultiva

La participación es deliberativa

La participación es deliberativa y amplia: en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas

Planes y programas

No se establecen disposiciones específicas

Define acciones y/o programas desarticulados

Establece la creación de un plan o programa anual de acción en favor de niños y niñas, de acuerdo a su ámbito de competencia jurídica (nacional/local/municipal)

Instancias de defensa de los derechos de la infancia

No se establecen disposiciones específicas

Refiere o establece órganos administrativos sin autonomía de presupuesto y funciones

Hace referencia a instituciones independientes de derechos humanos pero estas no cumplen con los criterios de la Observación general No. 2 del Comité de los Derechos del Niño

Establece refiere o reforma a instituciones de derechos humanos como órganos accesibles con capacidad para defender en forma especializada violaciones a derechos de la infancia, con autonomía, presupuesto público propio y capacidad de investigar y difundir

Índice de Medición de Calidad de Leyes

Inversión en la infancia

- 0 No hace mención al respecto
 - 1 Utiliza las fórmulas poco comprometedoras como "en la medida de lo posible"
 - 2 Establece mecanismos de asignación presupuestaria que protegen la inversión del gasto público para la infancia
 - 3 Además de lo anterior, adopta medidas "hasta el máximo de los recursos de que disponga" (en conformidad con el Artículo 4 de la Convención) y promueve la inversión pública en programas para la infancia
- Además de lo anterior, establece mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación social en el control del presupuesto

Sistema de información sobre la infancia

- No hace mención al respecto
- Establece un sistema de información y estadística sobre la infancia, de acuerdo a su ámbito de competencia jurídica: nacional, local etc.
- Además de lo anterior, asigna responsabilidades, recursos humanos y financieros adecuados para el desempeño de sus funciones

- Mezcla principios de la doctrina tutelar con la doctrina de protección integral en el tratamiento de poblaciones especialmente discriminadas o vulnerables
- Solo retoma algunas de las situaciones de vulnerabilidad y discriminación especificadas en la Convención
- Retoma todas las situaciones vulnerabilidad y discriminación especificadas en la Convención
- Asigna responsables y recursos apropiados para la ejecución de las políticas y programas
- Establece mecanismos para el diseño y ejecución de políticas públicas para la protección y restitución de los derechos de las poblaciones especificadas

Difusión

- No hace mención al respecto o solo menciona la difusión sin mecanismos obligatorios para garantizarla
- Establece la obligación de difundir la ley y la Convención entre la población (incluido niños y niñas) y desarrollar una estrategia de difusión
- Además de lo anterior, incorpora los derechos de los niños en los programas de enseñanza de las escuelas

Índice de Medición de Calidad de Leyes

Capacitación

No hace mención al respecto

Establece la obligación de capacitar a los funcionarios públicos que participan en el proceso de aplicación de la ley y de la Convención

Además de lo anterior, identifica las entidades responsables de la capacitación

Además de lo anterior, la capacitación es sistemática y continua y su eficacia es sometida a evaluación periódica

A manera de conclusión

Al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño, los Estados Partes – y con ellos todas sus articulaciones y dependencias a todos los niveles - se someten a la obligación de tomar medidas legislativas y las que sean necesarias para implementar los derechos contenidos en ese tratado, así como armonizar las normas internas con las normas de la Convención. El marco legal tiene una relevancia fundamental, aun cuando se reconoce que la simple adopción de una ley no es garantía de respeto de los derechos de la infancia, por lo que se requieren medidas adicionales para hacer realidad todos los derechos establecidos en la Convención para toda la diversidad de niños y niñas.

El presente documento quiso brindar los elementos fundamentales para la evaluación de la calidad de las leyes existentes y su nivel de cumplimiento y adecuación con los principios de la Convención. Sin embargo, el índice y el marco que lo acompaña sirven también para la propuesta y redacción de nuevos textos de leyes sobre la infancia, así como para la revisión de las leyes existentes y su reforma.

Para la realización de los derechos de la infancia es fundamental que exista un marco normativo fuerte y contundente que establezca obligaciones para el Estado y sus dependencias, que atribuya funciones y poderes claros y, que asigne presupuestos para llevar a cabo las actividades que prevee. De hecho, muchas de las debilidades que se encuentran en la implementación de la ley (órganos de carácter consultivo, instancias de defensa sin presupuesto, estrategias sin coordinación) son el reflejo de preocupantes vacíos legales. ¿Cómo esperar, por ejemplo, de un órgano de coordinación que sea un ente rector de políticas públicas si la ley que lo faculta, ni le atribuye presupuesto, capacidad de convocatoria, e independencia? Si la ley presenta evidentes deficiencias, su aplicación es limitada desde el principio.

Reconocer las lagunas legales existentes, implica la obligación de restituir las y solucionarlas con reformas apropiadas al marco legal. Esas reformas deberán incluir por lo menos los siguientes elementos:

- adoptar un sistema de protección integral de la infancia, estableciendo la protección de los derechos como objeto de la ley, y definiendo claramente el concepto de niño/niña;
- incluir los principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño, no sólo de forma declarativa, sino con el objetivo de integrarse en todas las disposiciones de la ley y establecer obligaciones para su realización;
- garantizar todos los derechos expresados en la Convención y prever medidas de protección especial para los grupos de infancia particularmente marginada;
- instaurar una entidad responsable de la coordinación que se encargue de la implementación de las políticas públicas de infancia, de más alto nivel de decisión posible y dotada de autoridad, autonomía y presupuesto;
- establecer una estrategia global, unificadora, fundada en los derechos y basada en la Convención para que se concrete en la formulación de un plan anual que tenga un calendario concreto de objetivos y metas medibles;
- asignar un porcentaje fijo del presupuesto a los derechos de la infancia que no se pueda disminuir en los ejercicios fiscales sucesivos;
- constituir una institución independiente y especializada en la defensoría de los derechos de la infancia, con un mandato claramente definido en la ley y las facultades necesarias para que pueda desempeñarlo con eficacia;
- construir un sistema de información para monitorear y evaluar la situación de los derechos de la infancia, así como el impacto de las diferentes políticas públicas en la materia;
- garantizar la participación ciudadana como mecanismo de control y cooperación en todas las etapas;
- adoptar estrategias de información y difusión de la ley a la población en general y a la infancia en particular, así como estrategias de capacitación para todas las personas que participan en el proceso de aplicación de la ley.

Monografías, artículos y otras contribuciones

P. Alston, The legal framework of the Convention on the Rights of the Child, *Bulletin of Human Rights*, 91/2.

P. Alston/B. Gilmour Walsh, The best interests of the child: towards a synthesis of children's rights and cultural values, UNICEF Innocenti Research Centre, 1996.

A. Baratta, "Infancia y Democracia", en *Infancia, Ley y Democracia*, E. García Méndez/M. Beloff Compiladores, Santa Fe de Bogotá - Buenos Aires, 1998.

M. Beloff, Un modelo para armar y otro para desarmar!: protección integral de derechos del niño vs. derechos en situación irregular, en *Los derechos del niño en el sistema interamericano*, Buenos Aires, 2004.

A-M. Brooks/S. Hanafin, *Measuring Child Well-Being: An Inventory of Key Indicators, Domains and Indicator Selection Criteria to Support the Development of a National Set of Child Well-Being Indicators*, The National Children's Office, Dublin, 2005.

A-M. Brooks/S. Hanafin, *The Delphi Technique: A Methodology to Support the Development of a National Set of Child Well-being Indicators*, The National Children's Office, Dublin, 2005.

Y. E. Buaiz Valera, *La doctrina para la protección integral de los niños: aproximaciones a su definición y principales consideraciones*, Ministerio de Salud, Costa Rica, poligrafiado sin fecha.

N. Cantwell, *Comentarios a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño*.

M. Cillero Bruñol, "El interés superior del niño en el marco de la Convención internacional sobre los Derechos del Niño", Seminario: "Las nuevas doctrinas y la justicia para menores en Colombia", Ministerio de Justicia y del Derecho, Bogotá, 1997.

M. Cillero Bruñol, "Infancia, autonomía y derechos – una cuestión de principios". Revista Infancia, Boletín del Instituto Interamericano del Niño, N° 234, 1997, Montevideo, IIN-OEA.

S. Deetrick, The United Nations Convention on The Rights of the Child, Martinus Nijhoff Publishers, The Netherlands, 1992.

J. E. Doek, Article 12 and the Child's Right to Participation, NICCY, 30th August 2006.

J. E. Doek, Inserting Children's Rights in the Constitution, International Context for Children's Rights Conference, Dublin, November 16, 2006.

D. O'Donnell, La Convención sobre los Derechos del Niño: estructura y contenido.

D. O' Donnell, La doctrina de la protección integral y las normas jurídicas vigentes en relación a la familia. Página de Internet: http://www.iin.oea.org/anales_xix_cpn/docs/Ponencia_Conferencistas/Daniel_O_Donnell/Ponencia_Daniel_O_Donnell.doc

European Network of Ombudspersons for Children, ENOC's Standards for Independent Children's Rights Institutions, 2001.

M. Griesbach Guizar/G. Sauri Suárez, "Libro seis: marco conceptual" en Protocolo operativo para la detección, protección y atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial, 2004.

C. Harper/N. Jones/A. McKay/J. Espey: Children in times of economic crisis: past lessons, future policies, Overseas Development Institute Background Note, 2009.

R. Hodgkin/P. Newell, Manual de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, 2001.

IIN-OEA, Eje Temático No. 2, Las políticas públicas en los sistemas de protección integral, incluyendo los sistemas locales, Documento de Referencia para el XX Congreso Panamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, Perú, 2009.

IIN-OEA, Prototipo base sistema nacional infancia, Montevideo, 2003.

Instituto Nacional del Niño y la Familia, Comisión Permanente de Protección Especial, Programa de protección especial: marco conceptual, Ecuador, 2004.

A. R. Mondragón Perez, "¿Que son los indicadores?", en Revista de información e análisis, N.19, 2002.

Office of the United Nations High Commissioner on Human Rights, Handbook on National Human Rights Plan of Action, Geneva, 2002.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala, Comité de los Derechos del Niño, Prospecto GACDH 7, Guatemala.

A. J. Olvera Rivera, "Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto", en Cuadernos de la Sociedad Civil, I, México, 2001.

M. Porto Paulo C., "Os principais avanços do Estatuto da Criança e do Adolescente, em face da legislação anterior revogada", en Sistema de Garantia de direitos, 1999.

N. Ramírez Hernández, "Construcción de la Identidad de Género" en Pautas para la atención especializada a víctimas de explotación sexual comercial infantil bajo un enfoque de Derechos y de Género Propuesta, 2007.

L. Salinas Beristáin/K. Gallo Campos, Protocolo teórico-metodológico para la verificación del grado de tutela de derechos de las mujeres en el orden jurídico mexicano: indicadores y variables, Cámara de Diputados, LX Legislatura: Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, 2007.

G. Sauri Suárez, La Convención de los Derechos de la Infancia, www.derechosinfancia.org.mx.

G. Sauri Suárez, Zacatecas, Dominio Legislativo, Los derechos de la infancia como parámetro de medición legislativa, 2008, inédito.

UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe: Coordinación intersectorial de políticas y programas de la primera infancia: Experiencias en América Latina, 2004.

UNICEF Innocenti Research Centre, The General Measures of the Convention on the Rights of the Child – The Process in Europe and Central Asia, 2006.

UNICEF Innocenti Research Centre, Las reformas legales y la implementación de la convención sobre los derechos del niño, 2008.

UNICEF Innocenti Research Centre, Handbook On The Optional Protocol On the Sale Of Children, Child Prostitution And Child Pornography, 2009.

UNICEF Innocenti Digest, Independent institutions protecting children's rights, 2001.

UNICEF, Oficina Regional para America Latina y el Caribe: ¿Como influenciar una mayor inversión social en la infancia? Argumentos y estrategias, 2005.

UNICEF, Policy, Advocacy and Knowledge Management (PAKM), Division of Policy and Practice, Aggregate Shocks, Poor Households And Children: Transmission Channels And Policy Responses, 2009.

P. Veerman, The Rights of the Child and the Changing Image of Childhood, Martinus Nijhoff Publishers, Ad Dordrecht, The Netherlands, 1992.

J. Zermatten, El interés superior del niño, del análisis literal al alcance filosófico, Institut International des droits de l'enfant, Informe de trabajo, N.3, 2003.

Documentos

Agenda Pública Ciudadana de Derechos Humanos, Memoria de los encuentros y diálogos de organizaciones de la sociedad civil con candidatos y candidatas a la Presidencia de la República y al Congreso de la Unión, México 2006.

Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Infancia, Un mundo apropiado para los niños, documento final del período extraordinario de sesiones, 2002.

Asamblea General de las Naciones Unidas, Principles Relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), Res. 48/134, 20 December 1993.

Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Day of General Discussion, The Girl Child, CRC/C/38, 21 January 1995.

Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Día de Debate General, Recursos para los derechos del niño – Responsabilidad de los Estados, 2007.

Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Día de debate general, El derecho del niño a ser escuchado, 2006.

Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observaciones Finales, 8 de junio 2006, CRC/C/MEX/CO/3.

Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General No.1 (Propósitos de la educación), CRC/GC/2001/1.

Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General N.2 (El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño), CRC/GC/2002/2.

Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General No.3 (El VIH/SIDA y los derechos del niño), CRC/GC/2003/3.

Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General No.5 (Medidas generales para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño), CRC/GC/2003/5.

Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación General No. 12 (The right of the child to be heard), CRC/C/GC/12.

Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General Nº 6 (Derecho a la vida), 1982, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I).

Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observaciones generales No. 17 y 19, HRI/GEN/1/Rev.5.

Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General No. 18 (No discriminación), 10/11/89.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-2/82 de 24 de septiembre de 1982, Título: El Efecto de las Reservas Sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana, artículos 74 y 75.

Séptimo Tribunal Colegiado en materia civil del primer circuito: Tesis: I.7o.C.46 K, Año: 2008, Época: 9, Título: Derechos humanos, los tratados internacionales suscritos por México sobre los. Es posible invocarlos en el juicio de amparo al analizar las violaciones a las garantías individuales que impliquen la de aquellos. Localización: Instancia: Séptimo Tribunal Colegiado en materia civil del primer circuito, Tesis Aislada.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, P.C/92, Año 1992. Época: 8, Título: Leyes Federales y Tratados Internacionales Tienen la Misma Jerarquía Normativa. Localización: Instancia: Pleno.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, P.LXXVII/99, Año 1999. Época: 9, Título: Tratados Internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal Tienen la Misma Jerarquía Normativa. Localización: Instancia: Pleno, Tesis Aislada.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, P. IX/2007, Año 2007. Época: 9, Título: Tratados Internacionales son parte integrante de la ley suprema de la Unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales. Interpretación del artículo 133 constitucional. Localización: Instancia: Pleno, Tesis Aislada.

Séptimo Tribunal Colegiado en materia civil del primer circuito: Tesis: I.7o.C.46 K, Año: 2008, Época: 9, Título: Derechos humanos, los tratados internacionales suscritos por México sobre los. Es posible invocarlos en el juicio de amparo al analizar las violaciones a las garantías individuales que impliquen la de aquellos. Localización: Instancia: Séptimo Tribunal Colegiado en materia civil del primer circuito, Tesis Aislada.



Red por los Derechos de la Infancia en México
México, 2009