

Introducción.

Los Derechos del Niño

1. Un hito en los derechos del niño

La Convención sobre los Derechos del Niño fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 44/25 de 20 de noviembre de 1989.

Esta fue la culminación de un proceso que se había iniciado con los preparativos para el Año Internacional del Niño, de 1979. En ese año se iniciaron conversaciones sobre un proyecto de convención presentado por el Gobierno de Polonia.

La cuestión de los niños ya había sido examinada anteriormente por la comunidad internacional. La Liga de las Naciones (en 1924) y las Naciones Unidas (en 1959) habían adoptado declaraciones sobre los derechos del niño. También en varios tratados sobre derecho humanitario y derechos humanos se habían incorporado disposiciones específicas relativas a los niños. No obstante, algunos Estados sostuvieron que era necesario contar con una declaración amplia sobre los derechos del niño que fuera vinculante en virtud del derecho internacional.

En esa opinión tuvieron influencia los informes sobre las graves injusticias que sufrían los niños: una alta tasa de mortalidad infantil, cuidado sanitario deficiente y limitadas oportunidades de educación básica. Circulaban también relatos alarmantes sobre niños que eran objeto de abuso o explotación en la prostitución o en trabajos nocivos, niños encarcelados o en otras circunstancias difíciles y niños refugiados y víctimas de conflictos bélicos.

La elaboración del proyecto de convención se realizó en el seno de un grupo de trabajo establecido por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. El núcleo básico del grupo de redacción estuvo compuesto de delegados de gobiernos, pero también tomaron parte en las deliberaciones representantes de órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas, incluidos la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), así como varias organizaciones no gubernamentales. El proyecto original presentado por el Gobierno polaco fue objeto de muchas enmiendas y adiciones durante las prolongadas deliberaciones.

La aprobación por unanimidad de la Convención en la Asamblea General abrió el camino para la etapa siguiente: la ratificación por los Estados y el establecimiento de un comité de vigilancia. En septiembre de 1990, a menos de un año de la aprobación, 20 Estados habían sancionado jurídicamente la Convención, haciendo posible su entrada en vigor.

Durante el mismo mes se celebró en Nueva York, por iniciativa del UNICEF y seis Estados (Canadá, Egipto, Malí, México, Pakistán y Suecia) la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia. La Cumbre alentó a todos los Estados a que ratificaran la Convención; al final de 1990 la habían ratificado 57 Estados, que pasaron así a ser Estados Partes. En 1993, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena declaró que el objetivo era la ratificación universal para finales de 1995. Para enero de 2,003 la habían ratificado no menos de 191 países, cifra que no tiene precedentes en la esfera de los derechos humanos.

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado 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 la participación de 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 niños en la pornografía.

Principios universales y progresistas

La Convención sobre los Derechos del Niño tiene el mismo significado para los pueblos de todas partes del mundo. Al establecer las normas comunes, la Convención tiene en cuenta las diferentes realidades culturales, sociales, económicas y políticas de cada Estado a fin de que cada uno de ellos pueda escoger sus propios medios para aplicar los derechos comunes a todos.

En la Convención están consagrados cuatro principios generales. Su objetivo es ayudar a interpretar la Convención en su conjunto, proporcionando así orientación a los programas nacionales de aplicación. Los cuatro principios figuran, en particular, en los artículos 2, 3, 6 y 12.

- No discriminación (art. 2): Los Estados Partes asegurarán que todos los niños sujetos a su jurisdicción gocen de sus derechos. Ningún niño debe sufrir discriminación. Esto se aplica a todos los niños "independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política, 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".

El mensaje esencial es la igualdad de oportunidades. Las niñas deben tener las mismas oportunidades que los niños. Los niños refugiados, los niños de origen extranjero, los niños de grupos indígenas o minoritarios deben tener los mismos derechos que todos los demás niños. Los niños discapacitados deben tener iguales oportunidades de gozar de un nivel de vida adecuado.

- Los intereses superiores del niño (art. 3): En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño. Este principio se refiere a las decisiones de los tribunales judiciales, los órganos administrativos y legislativos, y las instituciones de bienestar social, tanto públicas como privadas. Este es, por supuesto, un mensaje fundamental de la Convención, cuya aplicación plantea un importante desafío.
- El derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (art. 6): En el artículo sobre el derecho a la vida se mencionan el derecho a la supervivencia y al desarrollo, que se deben garantizar "en la máxima medida posible". En este contexto, el término "desarrollo" debe interpretarse en sentido amplio, agregando una dimensión cualitativa: se refiere no sólo a la salud física sino también al desarrollo mental, emocional, cognitivo, social y cultural.
- Las opiniones del niño (art. 12): Los niños deberán estar en condiciones de formarse un juicio propio sobre todos los asuntos que les afectan y esas opiniones se deben tener debidamente en cuenta "en función de la edad y madurez del niño". La idea subyacente es que los niños tienen el derecho a ser escuchados y a que sus opiniones se tengan en cuenta seriamente, incluso en cualquier procedimiento de tipo judicial o administrativo que les afecte.

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado dos Protocolos Facultativos a la Convención sobre los Derechos del Niño. El primero entró en vigor el 12 de febrero de 2002, y se refiere a la participación de 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 niños en la pornografía.

Elementos destacados de la Convención

- Todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida, y los Estados garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.
- Todo niño tiene derecho a un nombre y a una nacionalidad desde el nacimiento.
- Los niños no serán separados de sus padres excepto cuando las autoridades competentes lo juzguen necesario para su bienestar.
- Los Estados facilitarán la reunificación de las familias permitiendo la entrada o la salida de su territorio a esos efectos.

- A los padres incumbe la responsabilidad primordial de la crianza del niño, pero los Estados les facilitarán asistencia apropiada y establecerán instituciones para el cuidado de niños.
- Los Estados protegerán a los niños contra los peligros físicos o mentales y el descuido, incluido el abuso sexual o la explotación.
- Los Estados proporcionarán a los niños desamparados cuidados alternativos adecuados, el proceso de adopción será cuidadosamente regulado y se procurará llegar a acuerdos internacionales que prevean salvaguardias y garanticen la validez jurídica en caso de que los padres adoptivos pretendan trasladar al niño fuera de su país de origen.
- Los niños impedidos tendrán derecho a recibir un trato, una educación y unos cuidados especiales.
- Los niños tienen derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud. Los Estados velarán por que se preste atención sanitaria a todos los niños, atribuyendo particular importancia a las medidas preventivas, la educación en materia de salud y la reducción de la mortalidad infantil.
- La enseñanza primaria será gratuita y obligatoria. La disciplina escolar deberá respetar la dignidad del niño. La educación preparará al niño para la vida en un espíritu de comprensión, paz y tolerancia.
- Los niños tendrán tiempo para el descanso y el juego, así como iguales oportunidades para realizar actividades culturales y artísticas.
- Los Estados protegerán al niño contra la explotación económica y el trabajo que pueda entorpecer su educación o ser nocivo para su salud y bienestar.
- Los Estados protegerán a los niños contra el uso ilícito de drogas y contra su participación en la producción o el tráfico de estupefacientes.
- Se tomarán todas las medidas necesarias para impedir el secuestro y la trata de niños.
- No se castigarán con la pena capital ni con la de prisión perpetua los delitos cometidos por menores de 18 años.
- Los niños privados de libertad estarán separados de los adultos; no serán sometidos a torturas ni a otros tratos crueles y degradantes.
- No participará en hostilidades ningún niño menor de 15 años; los niños afectados por un conflicto armado recibirán protección especial.
- Los niños pertenecientes a poblaciones minoritarias e indígenas disfrutarán libremente de su propia cultura, religión e idioma.
- Los niños que hayan sido víctimas de malos tratos, abandono o explotación recibirán un trato o cuidados adecuados para su recuperación y reintegración.
- Todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales será tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, y procurando su reintegración en la sociedad.
- Los Estados deberán dar a conocer ampliamente los derechos enunciados en la Convención tanto a los adultos como a los niños.

2. Vigilancia constructiva

Varios de los órganos internacionales que se ocupan de cuestiones de derechos humanos contribuyen, en el marco de sus esferas de competencia, a mejorar el respeto de los derechos del niño. Además de la Comisión de Derechos Humanos, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las

Minorías y su Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud, que se ocupa de muchos aspectos de la explotación y de los malos tratos de que son objeto los niños, los órganos internacionales que se ocupan de los derechos humanos son los siguientes:

- el Comité de Derechos Humanos;
- el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial;
- el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer;
- el Comité contra la Tortura.

Estos cinco Comités son conocidos normalmente como órganos de tratados, ya que fueron establecidos para vigilar la aplicación de determinados tratados de las Naciones Unidas sobre derechos humanos por los Estados que han ratificado o se han adherido a esos instrumentos. La creación del Comité de los Derechos del Niño, de conformidad con el artículo 43 de la Convención, reforzó las actividades de estos órganos en favor de los niños.

El Comité de los Derechos del Niño

A principios de 1991 se convocó a una reunión de representantes de los Estados Partes en la Convención sobre los Derechos del Niño, a fin de celebrar la primera elección para su órgano de vigilancia: el **Comité de los Derechos del Niño**. Se habían presentado 40 candidatos para 10 puestos. Los expertos elegidos en esta primera ocasión provenían de Barbados, Brasil, Burkina Faso, Egipto, Filipinas, Perú, Portugal, Suecia, la ex Unión Soviética y Zimbabwe. Seis eran mujeres y cuatro hombres. Representaban a grupos profesionales de diversas disciplinas, incluidos los derechos humanos y el derecho internacional, la justicia juvenil, la labor social, la medicina, el periodismo y la labor a nivel gubernamental y no gubernamental.

El Comité de los Derechos del Niño celebra actualmente tres períodos de sesiones, cada uno de cuatro semanas de duración. La última semana se reserva siempre para la preparación del siguiente período de sesiones. El Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra presta servicios al Comité.

En virtud del artículo 44 de la Convención, los Estados Partes aceptan la obligación de presentar al Comité informes periódicos sobre las medidas que han adoptado para poner en práctica la Convención y sobre los progresos en el goce de los derechos del niño en sus territorios. Dentro de los dos años de la ratificación o adhesión a la Convención, y posteriormente cada cinco años, se deben presentar primeros informes de aplicación. Los primeros informes iniciales debían presentarse en septiembre de 1992. Al mes de diciembre de 1995 el Comité había recibido más de 70 informes.

En su primer período de sesiones, celebrado en octubre de 1991, el Comité aprobó directrices para ayudar a los Estados Partes a redactar y estructurar sus informes iniciales. Se recomienda a los gobiernos que preparen sus informes de conformidad con esas directrices, en las que se hace hincapié en que los informes deben indicar "factores y dificultades" con que ha tropezado el Estado en la aplicación de la Convención, es decir, que esos informes deben estar orientados hacia los problemas y ser autocríticos. Se pide también a los Estados que especifiquen sus "prioridades de aplicación" y sus "objetivos específicos para el futuro". Junto con el informe se deben presentar los datos estadísticos y los textos jurídicos pertinentes.

Al establecer sus procedimientos, el Comité destacó la importancia de mantener un diálogo constructivo con los representantes de los gobiernos. En este contexto, también ha dejado en claro que procura una estrecha cooperación con los órganos y organismos especializados pertinentes de las Naciones Unidas, así como con otros órganos competentes, incluidas las organizaciones no gubernamentales.

Procedimientos de trabajo

Antes de cada período de sesiones del Comité, se reúne un grupo de trabajo para examinar en forma preliminar los informes recibidos de los Estados Partes, y preparar las discusiones del Comité con los representantes de los Estados que han presentado informes. Además de los informes de los Estados, el

Grupo de Trabajo examina información procedente de otros órganos de tratados relativos a los derechos humanos.

Estudios y diálogos de carácter general

En enero de 1993 el Comité introdujo una innovación de procedimiento al recomendar a la Asamblea General que pidiera al Secretario General que efectuara un estudio sobre la protección de los niños en conflictos armados. Esta petición fue el resultado de una "deliberación de carácter general" sobre este tema, de un día de duración, organizada por el Comité en 1992; se invitó a participar en esa reunión a órganos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales.

Desde entonces se han celebrado deliberaciones generales sobre la explotación económica de los niños, los derechos del niño en el contexto de la familia, los derechos de las niñas y la justicia juvenil. Estas discusiones temáticas se celebran una vez al año y pueden dar lugar a peticiones de estudios, pero también pueden servir de base para la labor de interpretación de los artículos de la Convención.

El Comité también recibe información de mecanismos establecidos por la Comisión de Derechos Humanos para investigar cuestiones temáticas o problemas de derechos humanos en países determinados, por ejemplo, los relatores especiales sobre la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, y la violencia contra la mujer. A este respecto, una contraparte fundamental es el Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

Los órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas pueden participar en las deliberaciones del Grupo de Trabajo y suministrar información. Sobre la base de la información por escrito recibida de organizaciones no gubernamentales pertinentes, el Comité ha invitado también con frecuencia a dichas organizaciones a participar en las reuniones preparatorias sobre los informes de los Estados.

El resultado final de las deliberaciones del Grupo de Trabajo previas al período de sesiones sobre los informes de los Estados es una "lista de cuestiones". La lista, que proporciona una indicación preliminar de las cuestiones que se consideran de carácter prioritario para las deliberaciones del Comité, se 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 enfoque 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".

Al final del proceso, el Comité adopta las "observaciones finales", que son una declaración sobre su examen del informe de un Estado. La intención es que estas observaciones finales sean objeto de una amplia publicidad en el Estado Parte y sirvan como base para un debate nacional sobre la forma de mejorar la aplicación de las disposiciones de la Convención. Por lo tanto, constituyen un documento esencial: los gobiernos deben aplicar las recomendaciones que contiene.

Durante las reuniones del Comité se levantan minutas. Las Naciones Unidas publican comunicados de prensa sobre las discusiones y actas resumidas más detalladas. El Comité alienta la publicación del informe del Estado Parte, las actas resumidas y las observaciones finales sobre cada país en un documento consolidado. Algunos gobiernos, cuyos informes ya se han examinado, se han comprometido a efectuar esta publicación.

Todo el proceso de examen 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 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.

El procedimiento de presentación de informes es constructivo y está orientado hacia la cooperación internacional y el intercambio de información. Su objetivo es determinar problemas y examinar las medidas correctivas que se deben adoptar. El Comité puede también dirigir peticiones de asistencia a los órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas, incluida la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el ACNUR, la OIT, el UNICEF, la OMS y otros órganos competentes.

Procedimientos para casos de emergencia

En la Convención no se prevé ningún procedimiento para denuncias individuales de niños o sus representantes. Ahora bien, el Comité podrá pedir "más información relativa a la aplicación de la Convención" (art. 4, párr. 4); esa información adicional se puede solicitar a los gobiernos, por ejemplo, cuando haya indicios de problemas graves.

3. Los derechos del niño como una realidad

Medidas generales de aplicación

Al redactar sus directrices para la presentación de informes por los Estados, el Comité de los Derechos del Niño hizo hincapié en las medidas concretas de aplicación que permitan hacer realidad los principios y disposiciones de la Convención. Más concretamente, el Comité prestó especial atención a las reformas necesarias en el espíritu de la Convención y a los procedimientos para vigilar los progresos de manera continuada.

En virtud del artículo 4 de la Convención, los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a la Convención. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, "adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional".

Una de las primeras medidas en el proceso de aplicación es el examen, por los Estados Partes, de sus legislaciones nacionales a fin de asegurar que las leyes estén en consonancia con la Convención. Por ejemplo, se necesitan leyes para proteger a los niños contra la explotación, tanto en el mercado de trabajo formal como informal, y para garantizar la educación primaria gratuita y obligatoria.

Se pueden crear mecanismos a los niveles nacional y local para coordinar políticas y vigilar la aplicación de la Convención, incluso mediante el establecimiento del cargo de *ombudsman*. El proceso de adopción de decisiones de política es importante. ¿Con qué procedimientos se cuenta para asegurar que los asuntos de los niños se traten con seriedad a todos los niveles gubernamentales pertinentes, así como en el Parlamento y las asambleas locales? ¿Tienen los niños y sus representantes oportunidades de ser escuchados?

La reunión de información fiable y pertinente a la situación de los niños es otro de los pasos importantes que hay que tomar. Con datos precisos, las deliberaciones relativas a los remedios estarán mejor fundamentadas y serán más específicas. El mejoramiento de la capacidad de la Oficina Nacional de Estadística puede, por lo tanto, ser una contribución esencial a la aplicación de la Convención.

Otros medios para realizar en forma genuina los principios y derechos consagrados en la Convención son la educación y capacitación del personal que trabaja con los niños, como maestros de guarderías y otras escuelas, psicólogos infantiles, pediatras y otro personal sanitario, la policía y otro personal de las fuerzas del orden, trabajadores sociales y otras personas. Una mayor conciencia y más conocimientos acerca de la Convención entre la población en general puede constituir una buena base para su aplicación. En virtud de la Convención (art. 42), los Estados Partes tienen la obligación de dar a conocer ampliamente esa información, tanto a los adultos como a los niños, en idiomas inteligibles. Los informes de los Estados sobre la aplicación de la Convención también deben ser objeto de una "amplia difusión entre el público" (art. 44, párr. 6).

¿Qué significa la disposición de que los Estados deben adoptar medidas respecto de los derechos económicos, sociales y culturales "hasta el máximo de los recursos de que dispongan" (art. 4)? ¿Cómo se tienen en cuenta en la Convención las limitaciones financieras?

En la Convención se reconoce que algunas de las reformas más costosas no se pueden aplicar de la noche a la mañana. Se especifica, por ejemplo, que los derechos al disfrute de los servicios sanitarios (art. 24) y a la educación (art. 28) se pueden lograr "progresivamente".

Se establece también claramente que hay un deber internacional de ayudar a otros Estados en sus esfuerzos por proteger los derechos de los niños, si bien cada Estado Parte siempre tiene sus propias obligaciones. Ya sea rico o pobre, un Estado debe asignar el máximo posible de los recursos de que disponga a la aplicación de la Convención: la prioridad se debe otorgar a los niños.

Se alienta a los países donantes a que examinen sus programas cooperativos de desarrollo a la luz de la Convención. Al mismo tiempo, los países en desarrollo, en sus informes sobre la aplicación de la Convención, pueden indicar que se necesita cooperación internacional.

Servicios de asesoramiento

La Convención sobre los Derechos del Niño y el Comité de los Derechos del Niño otorgan especial importancia a la cooperación y la asistencia internacionales, como medios de lograr la protección efectiva de los derechos de los niños. En el apartado b) del artículo 45 se autoriza al Comité a transmitir a los organismos y órganos pertinentes todo informe de los Estados Partes que contenga una petición que indique una necesidad de asesoramiento o asistencia técnica, junto con las observaciones y sugerencias del Comité. El Comité suele hacer recomendaciones de cooperación técnica en sus observaciones finales dirigidas a los Estados Partes como uno de los resultados del diálogo sobre la presentación de informes. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cuyo mandato incluye el mejoramiento de la cooperación internacional para la promoción y protección de todos los derechos humanos, presta asistencia a este respecto y alienta a los gobiernos a que respondan favorablemente a las recomendaciones del Comité.