

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**Instrumentos del Derecho Internacional para el Cumplimiento de los Derechos Humanos: el caso de la  
Convención sobre los Derechos del Niño y su aplicación en México (2000-2006)**



**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:**  
**LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES**  
**P R E S E N T A:**  
**RODRIGO ÁVILA BARREIRO**  
**ASESORA: MTRA. TÉRESA PÉREZ**

**Ciudad Universitaria    Octubre de 2007.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**Instrumentos del Derecho Internacional para el Cumplimiento de los Derechos Humanos: el caso de la Convención sobre los Derechos del Niño y su aplicación en México (2000-2006)**

A Norma, Agustín, Aleida, Eloisa Fernando y Amelia, porque nada me hace tan afortunado como su compañía.

A Mario y Michel, amigos entrañables de toda la vida. A Leonora y Frank por el Oyameyo y una gran adolescencia. A tres grandes amigos Erik, Roberto y Marco, por hacer de la Universidad algo más que una escuela, y porque ya viejos nos seguiremos encontrando. A Jas por su lealtad. A Eduardo, por el afecto. A Dalia, por el amor con que me ayuda a crecer. A la Conferencia Mariano Otero, por la calidad humana que siempre encontré ahí; a todos, amigos, gracias. A Elvia, por el cariño que aprendimos a tenernos. A la familia Peña Cid, porque siempre me hicieron sentir en casa. Agradezco al Dr. Antonio Azuela, por el detalle de escucharme. Al Mtro. José Woldenberg, por ejemplar y generoso. Al Dr. Edgar Corzo agradezco la oportunidad. Al Mtro. Mario Luis Fuentes por siempre exigirme más, y por tomarse el tiempo para ayudarme a aprender de mis errores. Al Mtro. Saúl Arellano, colega solidario. A la Mtra. Teresa Pérez, por su tiempo.

Finalmente, agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México, por representar el anhelo y dar ejemplo de un México justo e incluyente.

## ÍNDICE

<b>Introducción</b>	<b>7</b>
<b>1. Los Derechos Humanos</b>	<b>14</b>
1.1 La Noción Filosófica de los Derechos Humanos	15
1.2 La Noción Política y las particularidades de los Derechos Humanos	18
1.3 La Noción Jurídica de los Derechos Humanos	23
1.3.1 Características de los tratados internacionales de Derechos Humanos	27
1.3.2 La necesaria relación entre ley interna y derecho internacional	29
1.3.3 Distintas formas de introducción de los Tratados Internacionales en el derecho interno	31
<b>2. Los Derechos Humanos de la Niñez en el Derecho Internacional</b>	<b>35</b>
2.2 Instrumentos Generales Universales	39
2.2.1. Declaración Universal de Derechos Humanos	39
2.2.2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	40
2.2.3 Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales	43
2.3 Instrumentos Específicos Universales	44
2.3.1 En relación a las niñas: La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	45
2.3.2. En relación al trabajo: los convenios 182 y 138 de la OIT	47
2.3.3 En relación a la justicia: las Reglas de Beijing.	49
2.4 La Convención sobre los Derechos del Niño.	52
2.4.1 La Convención y el cambio de paradigma: del objeto al sujeto.	56
2.4.3 La Convención y sus mecanismos de cumplimiento.	58
2.4.3 El proceso de rendición de cuentas del gobierno mexicano.	59
<b>3. México y la Convención sobre los Derechos del Niño.</b>	<b>63</b>
3.1 Medidas Generales de Acción.	63
3.1.1 Medidas Legislativas y Administrativas.	64
3.1.1.2 Coordinación institucional para el cumplimiento de los derechos del niño.	72
3.1.1.3 Reunión de datos sobre la situación de la infancia.	75
3.1.2 Difusión de la Convención.	77
3.1.2.1 Cooperación con la sociedad civil.	79
3.2. Definición del niño y edad para contraer matrimonio.	80

3.3 Principios generales.	81
3.3.1 No discriminación.	82
3.3.2 Interés Superior del Niño.	85
3.3.3 Derecho a la vida, supervivencia y desarrollo.	86
3.3.4 Respeto a las opiniones del niño.	89
3.4 Derechos y libertades civiles.	90
3.4.1 Derecho a la identidad (registro de nacimientos)	90
3.4.2 Castigo corporal.	92
3.5 Entorno familiar y otro tipo de tutela.	93
3.5.1 Niños privados de su medio familiar, niños con uno de sus padres en la cárcel y adopciones.	93
3.5.2 Abuso y descuido, malos tratos y violencia.	97
3.6 Salud básica y bienestar.	99
3.6.1 Niños Discapacitados.	99
3.6.2 Desnutrición, anemia y obesidad.	101
3.7 Educación: cobertura y deserción	113
3.8. Medidas especiales de protección	121
Conclusiones	125
Fuentes	131

*Se dirá que los soberanos de nuestros tiempos no tratan de hacer con los hombres sino cosas grandes. Yo querría que pensasen algo en hacer grandes hombres, que diesen menos valor a la obra y más al obrero; que no olvidasen que una nación no puede ser por largo tiempo fuerte, siendo cada hombre individualmente débil.*

Alexis de Tocqueville

## Introducción

Las herramientas del derecho internacional para el cumplimiento de los derechos humanos datan del siglo XX. En ese sentido, se puede afirmar que en su noción jurídica los derechos humanos corresponden al derecho contemporáneo. La positivización del concepto derechos humanos surgió en una coyuntura influida por los efectos de las dos guerras mundiales, en la cual las circunstancias producto de ambas conflagraciones impulsaron a la comunidad internacional a buscar medidas que atemperasen los riesgos de verse repetidos los excesos de aquellos años.

Entre estas medidas destacan la Organización de Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, alrededor de las cuales se generaron otras más específicas. Durante el siglo XX, la comunidad internacional realizó un intenso trabajo con respecto a la creación de instituciones y acuerdos normativos, en ocasiones de carácter vinculante. El acotamiento de las distancias, el avance de las comunicaciones y otros desarrollos propios del siglo de las guerras, facilitaron la creación y el trabajo desde organismos internacionales, gubernamentales y no gubernamentales.

Como parte de este proceso histórico, a partir de la segunda mitad del siglo XX, se fue construyendo un sistema internacional –al abrigo del de Naciones Unidas- de protección de los derechos humanos, el cual en el hacer de sus instancias involucraría a la dimensión política y jurídica de la realidad social. Será al amparo de dicho sistema y su construcción, que la promoción y protección de los derechos humanos se ampliará, especializará y positivizará. Tal es el caso del surgimiento de los derechos de la niñez.

Esta aparición de los derechos aplicados de manera particular a la infancia parece fruto del progresivo ‘descubrimiento’ social y cultural de la niñez y la adolescencia como fases específicas de la existencia humana, merecedoras de una especial atención. De esta manera, el desarrollo de los derechos fue haciéndose más específico no sólo en cuanto al contenido de los mismos, sino en cuanto a los propios sujetos titulares. Así como los derechos humanos responden a ciertas garantías con las que debe contar la persona humana por el sólo hecho de serlo, los derechos de la niñez lo hacen considerando a esta última en su condición específica de niño o niña.



De esta manera, el término de los derechos de la niñez se fue acuñando en el contexto del desarrollo conceptual, institucional y jurídico de los derechos humanos. En otras palabras, los derechos de la niñez forman parte de los derechos humanos. Al respecto, la primera declaración sistemática de los derechos de la infancia se redactó en 1923, tan sólo cuatro años después de inaugurada la efímera Sociedad de Naciones. Más tarde a lo largo del siglo veinte, fueron adoptándose nuevos y más elaborados acuerdos, tratados y organismos dedicados a los derechos de la niñez.

A la fecha, podría argumentarse que el proceso internacional de desarrollo de los derechos de la niñez alcanzó un punto clave con la adopción en 1989 de la Convención de los Derechos del Niño, el acuerdo vinculante más integral al respecto, y al cual se han adherido todos los países del mundo, salvó Estados Unidos y Somalia. Esta Convención es el instrumento internacional de derechos humanos con mayor aceptación en toda la comunidad mundial, firmado por 193 Estados y ratificado por 107. En el caso de México, la Convención se firmó en 1989 y fue aprobada por el Senado el año siguiente.

Al hablar de derechos de la niñez, es preciso ubicar que éstos pertenecen a la categoría más amplia de los derechos humanos, en este sentido se puede hablar de derechos humanos de la niñez. Los derechos particulares que se reconocen a una persona en función de la etapa de la vida que atraviesa, no deben separarse de la doctrina de protección de los derechos fundamentales de los seres humanos. Estos derechos fundamentales de todos los humanos abarcan desde el derecho a la vida, a la libertad de expresión, de religión, a no ser sometido a la esclavitud, a no ser víctima de tratos crueles o degradantes, a acceder a recursos efectivos antes los Tribunales, a no ser detenido de manera arbitraria, etc.; estos son derechos reconocidos a todas las personas, sin distinción alguna por motivos de edad, género, creencias, origen étnico o de ninguna otra índole.

En ese sentido, los derechos de los niños<sup>1</sup> no deben separarse de los de los adultos. En todo caso, los niños cuentan con derechos especiales en tanto sujetos en desarrollo, derechos que han sido establecidos en la Convención de los Derechos del Niño principalmente, y en otros instrumentos internacionales avocados a temáticas más específicas.

Lo que se ha conseguido a través de la elaboración de la Convención de los Derechos del Niño es contar con un instrumento jurídico internacional que estipula cuáles son las condiciones

---

<sup>1</sup> En este texto se utilizará la palabra niños para hacer referencia tanto a varones como a mujeres, evitando el uso de niños y niñas sólo con el fin de facilitar la lectura.

sociales, materiales y afectivas convenientes para la infancia y su desarrollo; es también un instrumento que introduce un nuevo paradigma sobre la conceptualización de las personas menores de 18 años –ya no sólo como objetos de asistencia y caridad sino cómo sujetos titulares de derechos- y en ese sentido re direcciona los objetivos de las acciones que sociedad y gobierno deberían llevar a cabo con respecto a los individuos que aún no han cumplido 18 años.

Aquel Estado donde todos los niños puedan ejercer integralmente los derechos establecidos en la Convención, será un Estado en el que niños y niñas estén creciendo de manera saludable en lo físico y psicológico, donde el entorno familiar y comunitario los integre y considere en las decisiones que tengan que ver con ellos, donde las políticas gubernamentales garanticen que todos tendrán igualdad de oportunidades, donde habrá garantías jurídicas del debido proceso para los jóvenes en conflicto con la ley, donde los ciudadanos del mañana aprenden a deliberar y respetar las diferencias desde pequeños. En fin que, lo que la Convención plasma cómo derechos de los niños en su articulado es aquello que la comunidad de naciones ha reconocido cómo lo más indicado en términos de un desarrollo integral sano para dicho grupo de población. En ese entendido, el cumplimiento de la Convención resulta en una tarea de primera importancia para el Estado moderno; se trata de garantizar los derechos humanos de los niños.

En México hay una tarea pendiente con respecto a los derechos de la niñez. Existe pobreza, desigualdad, discriminación y exclusión. A pesar de haber progreso en temas como el de la aplicación universal de las vacunas o la disminución de la mortalidad materno infantil, México reconoce –aunque no siempre asume- la existencia de una agenda pendiente en cuanto a los derechos de la infancia.

No obstante la falta de coordinación gubernamental en cuanto al tratamiento de la agenda social de la infancia, con la firma y ratificación de la Convención se puede encontrar un elemento positivo respecto al compromiso con los derechos de la niñez; al aceptar el contenido de la CDN, el Estado mexicano está asumiendo como propios ciertos parámetros éticos y materiales respecto de lo que significa el bienestar infantil.

A partir de 1990, momento en el que el Estado mexicano ratificó la Convención de los Derechos de la Niñez y asumió el compromiso internacional de reconocer y garantizar a la niñez mexicana, entre otros derechos, el de la salud, la educación y la protección contra la explotación económica, así como observar en la práctica los principios rectores de dicho instrumento internacional -la no discriminación, el derecho a la participación, a la supervivencia y el

desarrollo infantil, y el interés superior del niño- la obligación internacional de garantizar condiciones saludables de vida a la infancia se volvió además de ética, jurídica.

El instrumento internacional que México ha ratificado tiene la cualidad de definir parámetros que permiten evaluar el grado de cumplimiento de los derechos de la niñez en cada país; permiten pues evaluar el quehacer del Estado en cuanto a la tarea de garantizar la vigencia de dichos derechos.

Además de ser una Convención de carácter vinculante, la CDN establece mecanismos de supervisión encaminados a dotarla de mayor efectividad operativa. Uno de los principales es aquel consistente en la obligación de los Estados Parte de presentar reportes periódicos sobre la situación nacional en la materia ante el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, el cual como contraparte especializada debe elaborar una serie de Recomendaciones a cada país dirigidas a hacer vigentes los derechos de la infancia.

Las Recomendaciones del Comité señalan las omisiones que la política gubernamental tiene con respecto a la Convención, y en ese sentido brindan un marco de referencia para el quehacer del Estado. Para complementar la información y el análisis que realiza el Comité, se contempla también la presentación de informes alternativos a los gubernamentales, elaborados por la sociedad civil de cada país.

Los Informes gubernamentales deben hacerse el primero dos años después de firmada la Convención y después cada 5 años. En el caso mexicano, el informe gubernamental más reciente se presentó, con cuatro años de retraso, en mayo del 2006.

Otras medidas anexas a la Convención son protocolos facultativos como el “Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados” (2000) y el “Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía” (2000). La asesoría técnica por parte de agencias internacionales especializadas forma parte de los mecanismos dirigidos a hacer realidad el texto de la Convención.

Se tiene entonces que existe un instrumento internacional vinculante del cual México forma parte, y que además hay mecanismos de evaluación y seguimiento que permiten conocer el grado de cumplimiento de la Convención existente en cada Estado Parte. Y, al revisar las últimas Recomendaciones, puede constatar que en México no se está cumpliendo cabalmente con lo acordado mediante la ratificación de la Convención en 1990.

A partir de una experiencia profesional, este trabajo busca señalar cual es la agenda pendiente de la infancia en México, tomando como punto de referencia la Convención de los Derechos de la Niñez y las Recomendaciones al Estado mexicano que emitió en junio de 2006 el Comité del Niño del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas.

El presente trabajo busca examinar el cumplimiento en México de un instrumento jurídico internacional dirigido a la vigencia de los derechos humanos.

El tema es relevante por varias razones. Desde el punto de vista de las Relaciones Internacionales (RI), el derecho internacional y los derechos humanos tienen validez como objeto de estudio. Se trata de dos construcciones sociales elaboradas en el campo de estudio de las RI: es decir, en el contexto de las relaciones entre colectividades humanas –representadas por entes gubernamentales y no gubernamentales. El derecho internacional es una dimensión de la realidad social inscrita en el marco de las relaciones internacionales. Asimismo, los derechos humanos surgieron, y hoy se promueven y vigilan –sin menoscabo de la actividad estatal- desde organismos de carácter internacional.

Desde el punto de vista del Estado mexicano existen también razones para llevar a cabo un estudio de la naturaleza que aquí se presenta. Considerando el contenido del artículo 133 constitucional, la Convención de los Derechos de la Niñez es ley suprema en México, por lo cual su aplicación en el país es una obligación que debe ocupar a sociedad y gobierno. En segundo lugar, se encuentra que a 16 años de aprobado dicho instrumento jurídico y aún habiendo avances, en México se siguen violentando los derechos de la infancia. De acuerdo con la oficina de UNICEF México, en el país trabajan alrededor de 3,5 millones de niños, muchos de ellos en tareas peligrosas para su desarrollo; existe una alta tasa de deserción escolar; la desigualdad en las oportunidades de vida son muy distintas para un niño que habita en Chiapas y otro que lo hace en Nuevo León; la infancia indígena sigue siendo sujeto de discriminación, por citar sólo algunos retos pendientes.

Por otro lado, el tema de la vigencia de los derechos de la infancia brinda una oportunidad de estudio puesto que hay marcos de referencia y parámetros definidos. La Convención establece los derechos universales e inalienables a la infancia, además, por medio de las sesiones del Comité y los gobiernos se profundiza en la realidad de cada país, señalando aun con mayor precisión cuales son los retos y los avances de cada Estado signatario. La combinación de estos factores brinda los parámetros para realizar un ejercicio de evaluación y

diagnóstico sobre los resultados del quehacer gubernamental. En otras palabras, hay claridad respecto a las obligaciones gubernamentales y a las medidas que deben de llevarse a cabo. En este sentido, resulta conveniente hacer un examen sobre el grado de progreso del Estado mexicano con respecto a los derechos de la infancia, y de la eficacia de la Convención. La hipótesis de este trabajo es que en México no hay un cumplimiento cabal de la Convención de los Derechos del Niño y, en ese sentido, existe una agenda pendiente en cuanto a dar vigencia universal e integral a los derechos de la niñez en México.

El objetivo general del proyecto ha sido examinar el cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño por parte del Estado mexicano, identificando las tareas pendientes que a 16 años de ratificada la Convención aún tenemos.

Asimismo, se hay tres objetivos específicos:

- Examinar los orígenes y el significado del concepto derechos humanos y de los derechos de la niñez.
- Identificar los antecedentes, mecanismos y contenidos de la Convención de los Derechos de la Niñez.
- Examinar el grado de vigencia de los derechos de la niñez en México, tomando como referencia la Convención de los Derechos de la Niñez y las Recomendaciones emitidas en junio de 2006 por el Comité de los Derechos del Niño.

Acorde a los objetivos, esta tesis esta dividida en tres capítulos. El primer capítulo analiza someramente el proceso histórico a partir del cual se originan los derechos humanos; el objetivo es brindar un marco de referencia sobre lo que significan los derechos humanos en tres ámbitos: el de la filosofía política, el de la praxis política y finalmente en el ámbito jurídico, haciendo hincapié en el tránsito que este concepto tuvo en cuanto a su utilización en los tres ámbitos señalados. Por otro lado, este capítulo también señala cuáles son las características de los tratados internacionales de derechos humanos y precisa necesaria relación que debe existir entre el derecho nacional y el derecho internacional; en este sentido, este apartado muestra distintas formas y mecanismos en que las constituciones introducen la legislación internacional a la legislación nacional.

El segundo capítulo se aboca a mostrar el contenido de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos en general y en particular de aquellos específicamente relacionados con la infancia: se trata de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los

Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de la Convención para Erradicar la Discriminación contra la Mujer, los Convenios 138 y 182 de la Organización Internacional del Trabajo relativos al Trabajo Infantil, las Reglas Mínimas sobre Administración de Justicia de Menores y Finalmente la Convención de los Derechos del Niño. La parte final de este capítulo esta dedicada a caracterizar a la Convención, así como a explicar la importancia paradigmática de la misma.

Tomando como marco de referencia las Recomendaciones del Comité, el tercer capítulo busca señalar la agenda pendiente de la infancia en México. De esta manera, a partir de un instrumento jurídico internacional (la Convención de los Derechos del Niño) y haciendo uso de los mecanismos de evaluación que dicho ordenamiento establece (las Recomendaciones), este trabajo busca identificar los déficit existentes en el país en cuanto a vigencia de los derechos de los niños y niñas se refiere.

## Los Derechos Humanos

Existen distintos significados del término derechos humanos, podría decirse que éste es un concepto multívoco<sup>1</sup>. Y es que la aplicación de la idea de derechos humanos se presenta en distintas dimensiones de la realidad social, por lo cual su manifestación concreta varía también dependiendo del ámbito en el que se da. No obstante, podría esbozarse la idea que impulsó su creación: defender al individuo contra el abuso de las distintas formas de poder social y político<sup>2</sup>.

El discurso de lo que hoy son los derechos humanos tuvo su inicio en el ámbito de la filosofía política, y más tarde pasó por igual a ocupar un lugar importante en la política y la ley positiva. Su arribo al medio jurídico se dio a finales del siglo XIX mediante un proceso cuya naturaleza fue política.

El origen del concepto derechos humanos puede ubicarse en reflexiones acerca de la naturaleza del ser humano, en corrientes de pensamiento que desde el siglo XVII comenzaron a elaborar una construcción conceptual del individuo como un ser dotado de ciertos derechos denominados naturales o fundamentales. Comienza a desarrollarse la idea de que el ser humano, por la simple razón de serlo, cuenta con facultades que le son innatas; la persona es un ente dotado de razón y de libertad –en tanto poseedora de voluntad. Se observa una apreciación del individuo que le confiere capacidad de pensar y de decidir, que asume que la raza humana está naturalmente dotada de la capacidad de razonar, del libre albedrío.

Más adelante, esta construcción conceptual sobre las potestades naturales del ser humano iniciada en el ámbito de la reflexión filosófica fue tomada y utilizada en el ámbito de la práctica política. El nuevo paradigma sobre la naturaleza del ser humano –libre y racional- serviría como fundamento ideológico a aquellos que propugnaban por el tránsito a nuevos esquemas de convivencia política y social. En la contienda política, el uso práctico de conceptos como derechos naturales y fundamentales se inscribe en el proceso de lucha entre el *ancien régime* y la modernidad, siendo los promotores de la segunda quienes hacían alusión y reivindicaban la libertad inherente a todo ser humano. Los conceptos a partir de los cuales surgiría el proceso de construcción de los derechos humanos jugaron un papel central en la justificación moral y ética de la lucha política desplegada por el liberalismo en contra del absolutismo. Es un proceso que

---

<sup>1</sup> Mario I Alvarez Ledesma, *Acerca del concepto derechos humanos*, McGrawHill, México, 2003, p. 12.

<sup>2</sup> *Ibíd.*,

comienza en el siglo XVII y se intensifica en el XVIII y XIX, principalmente en Europa occidental y los Estados Unidos. Se observa cómo conceptos originados en el ámbito de la filosofía comienzan a insertarse en el juego del discurso y la práctica política.

A inicios del siglo XIX, las victorias de esta práctica política liberal sobre los promotores del absolutismo<sup>3</sup> darían como uno de sus resultados la gradual inclusión a los marcos jurídicos de preceptos que reconocían ciertos derechos inalienables al individuo, ya fuese en su carácter de hombre o ciudadano.

Hubo un proceso complejo a través del cual el uso y significados del concepto, que a la postre serían los derechos humanos, se expandió de la filosofía a la política y de ahí a su positivización en normas jurídicas. Puede establecerse entonces que la evolución histórica del pensamiento liberal ha tenido como una de sus desembocaduras los derechos humanos, los cuales están presentes en la reflexión filosófica, el discurso político y la práctica legislativa. En cada caso el término de derechos humanos cumple una función distinta y por ende adquiere particularidades en su significado.

Hay, entonces, tres dimensiones en las cuales el concepto derechos humanos se utiliza: la filosófica-política, la política y la jurídica. Las tres son actividades distintas de la vida que requieren de distintas herramientas, y por lo tanto es posible que cada una utilice un significado distinto del término derechos humanos, pero que al final resultan complementarios y no excluyentes. De aquí que dicho concepto pueda concebirse como multívoco, multidimensional.

### 1.1 La noción filosófica de los derechos humanos

En su dimensión filosófica los derechos humanos significan una postura moral y ética; una decisión individual y racional respecto a lo correcto y lo incorrecto en cuanto a las formas en que se relacionan los seres humanos, en este caso abanderando el principio de autonomía personal<sup>4</sup>. Es posible afirmar que la semilla de los derechos humanos germinó y se difundió en el marco del pensamiento liberal. Su origen puede rastrearse a Europa occidental durante los siglos XVII y XVIII, en el marco de las teorías de filosofía política *iusnaturalistas* y *contractualistas*<sup>5</sup>. En el contexto de la modernidad comienza a pensarse sobre qué es el individuo. Son tiempos del Renacimiento, de la Ilustración; el credo religioso comienza a sustituirse por el credo de la razón,

---

<sup>3</sup> La Revolución Francesa de 1789 es un ejemplo clásico de esta lucha.

<sup>4</sup> Mario I. Álvarez Ledesma, *Acerca del concepto derechos humanos*, McGrawHill, México, 2003, p.39

<sup>5</sup> Mario Álvarez Ledesma, *Op.Cit.* p. xiii



y la reflexión sobre la esencia del ser humano no se abstrae de dicho proceso y sus nuevos paradigmas.

Haciendo uso de situaciones hipotéticas que planteaban al hombre en su estado de naturaleza –previo a la vida en sociedad-, varios filósofos comenzaron a elaborar nuevas respuestas a las preguntas sobre la esencia del ser humano y las formas en que debía darse su vida en sociedad. Si bien las respuestas variaban de autor a autor, empiezan a utilizarse más comúnmente categorías como derechos naturales y derechos fundamentales. Cabe señalar que en ocasiones el término *derecho* podría prestarse a confusiones, puesto que denotaba, más que derechos, facultades o potestades de la persona (raciocinio por ejemplo). Los derechos naturales pueden entenderse cómo “los que pertenecen al hombre por el mero hecho de existir. De este género son todos los derechos intelectuales, o derechos de la mente, así como todos los derechos de actuar como individuo para su bienestar y felicidad propios”<sup>6</sup>.

Es en ese entorno que autores como Hobbes y Locke sientan bases que prefigurarían un particular “modelo de persona humana: un individuo dotado de libertad y razón”<sup>7</sup>. De esta manera, al elaborar sus modelos de organización política, ambos autores “sustentan el contrato social en el sometimiento voluntario de las libertades individuales”<sup>8</sup> propias del hombre en su estado de naturaleza. Cómo diría Tocqueville, “La igualdad, que hace a los hombres independientes unos de otros, les da el hábito y el gusto de no seguir en sus acciones particulares sino su voluntad.”<sup>9</sup> La idea es que al pensar la forma en que debía organizarse la vida en comunidad, las características de ésta no podían obviar la condición humana en el estado previo a la sociedad política, en el estado natural. Esta concepción del ser humano a partir de la cual se piensan nuevos modelos de convivencia política sería establecida con claridad entre otros por Jacques Maritain<sup>10</sup> en el siglo XIX: se ve a la persona cómo autónoma en su hacer (dotada del libre albedrío) y cómo un todo en si misma, lo que implicaría en consecuencia que la sociedad humana significase no la suma de partes fragmentadas –incompletas- sino de muchas totalidades, cada una representada por un individuo.

---

<sup>6</sup> Thomas Paine, *Los derechos del hombre*, en “Teoría General y Política de los Derechos Humanos”, D. Herrendorf, comp. CNDH, México, 1992 p.96.

<sup>7</sup> Mario Álvarez Ledesma, *Op.Cit.*, p.55

<sup>8</sup> *Ibid.*, p.45

<sup>9</sup> Alexis de Tocqueville *Despotismo y Democracia* en “Teoría General y Política de los Derechos Humanos”, D. Herrendorf, comp. CNDH, México, 1992 p.27

<sup>10</sup> Jacques Maritain, *Persona y dignidad*, en “Filosofía de los Derechos Humanos”, D. Herrendorf, comp. CNDH, México, 1992. pp.251-291.

Estas corrientes de pensamiento son innovadoras en cuanto que comienzan a utilizar una aproximación a lo social desde un ángulo poco común en aquel momento, el individual. Al prescribir la sociedad política, estos filósofos parten de sus consideraciones acerca de la naturaleza del ser humano. En unos casos (v.g. Hobbes) la premisa sería la de ser egoísta, en otros (Rousseau) la de ser bueno por naturaleza, pero no obstante la diferencia de apreciación sobre la esencia mala o bondadosa del individuo, existe la coincidencia en tomarle como punto de partida para fundamentar por qué la sociedad política debía ser de una forma u otra.

Para Hobbes, por ejemplo, la licencia para hacer con que contaba el ser humano en el estado de naturaleza, implicaba riesgos de inestabilidad, implicaba un estado de guerra continua. En ese sentido era necesario que, por el bien de todos, se sometiesen las libertades individuales ante la voluntad de un soberano, obteniendo a cambio la seguridad, tan escasa en el estado previo.

En cambio, Rousseau sostenía que si en el estado de naturaleza la condición del individuo era la de libertad, era necesario encontrar formulas que mantuviesen su ejercicio, una vez habiendo ingresado a la vida en comunidad, a la sociedad política. De ahí su defensa de la voluntad general como norma legítima al interior de los Estados<sup>11</sup>.

Si bien es cierto que a lo largo de los siglos XVII, XVIII y XIX distintos autores sostuvieron posturas divergentes con respecto a sus prescripciones y teorías, en el fondo muchos de ellos abonaron al desarrollo del liberalismo individual que reconoce y, tácita o explícitamente, reivindica el principio de autonomía de la persona, autonomía conferida por la naturaleza.

Alrededor de la reflexión filosófica-política de los derechos (entendidos como facultades) de la persona humana, hay una preocupación, un interés por ubicar las formas cómo debía legitimarse el ejercicio del poder político<sup>12</sup>. En Hobbes, Locke y Rousseau, la reflexión acerca de la naturaleza del ser humano está directamente relacionada con desarrollar los fundamentos filosóficos de las formas de organización política que proponen. Los juicios de los tres autores acerca de las funciones del poder político, del ejercicio de gobierno, de sus límites y sus formas de organización están directamente relacionadas con su concepción del individuo; un individuo dotado de razón y libertad. De una u otra manera comienza a desarrollarse la idea de que el poder

---

<sup>11</sup> Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social*

<sup>12</sup> Mario I. Álvarez Ledesma, *Op. Cit.*, p. 32.

no puede ser absoluto: “la actuación de una persona tiene siempre como límite el ejercicio de los derechos de terceros”<sup>13</sup>.

## 1.2 La noción política de los derechos humanos y el establecimiento de sus particularidades

Hacia el siglo XVIII, de su noción axiológica los derechos de la persona humana pasaron a expresarse en la dimensión de la práctica política. Las preocupaciones filosófico-políticas concernientes a la legitimidad del poder se expresaron más tarde en el quehacer político. Es así que dichos conceptos trascienden las publicaciones y el debate epistolar entre filósofos y comienzan a sobresalir en los procesos y resultados alrededor de conflictos políticos entre modernidad y antiguo régimen, como el de la independencia estadounidense o las revoluciones francesas. Es como parte de la inserción de las nociones de derechos del hombre al discurso político que se elaborarían escritos como la Declaración del Buen Pueblo de Virginia de 1776 y la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789<sup>14</sup>.

Es en declaraciones de derechos como las recién mencionadas que se establecieron los rasgos distintivos que caracterizarían a los derechos humanos en la modernidad; “éstos aparecen concretados y publicitados en el *tránsito de la noción filosófica de dichos derechos (como derechos naturales) a la dimensión política*, es decir, convertidos en derechos de hombre y del ciudadano”<sup>15</sup>. El término de ciudadano denota una concepción que va más allá de la filosofía y penetra el ámbito político; “los derechos civiles son los que pertenecen al hombre por su condición de miembro de la sociedad.”<sup>16</sup> Ya no se trata sólo de los derechos innatos de la persona dados por su condición humana, sino que se piensa en sus derechos a partir de la pertenencia a un grupo social, como miembro de una sociedad política en cuyas decisiones puede y debe participar. Esta concepción se sitúa en una comunidad de personas que gozan de igualdad –todos están dotados de razón y libertad- y en la cual el arreglo entre Estado y ciudadanos –entre gobierno y gobernados- debe ser el contrato social, el sometimiento de todos a la voluntad general, obedeciéndose entonces a sí mismos<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> *Ibíd.*, p.39.

<sup>14</sup> *Ibíd.*, p.31.

<sup>15</sup> *Ibíd.*, p.71 – cursivas en el original.

<sup>16</sup> Thomas Paine, *Op.Cit.* p.96

<sup>17</sup> Juan Jacobo Rousseau, *El Contrato Social*,

Ahora bien, es menester delinear cuáles son las características singulares atribuidas a los derechos humanos que se plasman con cierta precisión en las Declaraciones políticas del siglo XVIII antes mencionadas. Estos rasgos particulares se refieren a dichos derechos como universales, absolutos e inalienables.

Los derechos humanos se consideran universales en cuanto que le son asignables a toda persona sin excepción; este rasgo alude, pues, al alcance de dichos derechos, el cual trasciende fronteras geográficas y culturales. En ese sentido puede señalarse que dicha particularidad corresponde a la noción axiológica de derechos humanos, y que si bien jurídicamente es difícil de instrumentar, sirve como guía orientadora de la acción legislativa. Al declararlos universales, los derechos humanos están siendo situados por encima incluso de las condiciones objetivas elaboradas por el legislador, es decir que este último no puede –desde esta concepción ética– abolirlos por medio del derecho positivo<sup>18</sup>.

Se dice que los derechos humanos son absolutos puesto que tienen una “fuerza moral y jurídica que los coloca como exigencias éticas y derechos que se hallan en un escalón de importancia tal que cualquiera otra exigencia moral o jurídica debiera ceder ante ellos<sup>19</sup>”. Su carácter absoluto los sitúa por encima de otros derechos, significa que son los de “mayor importancia moral en una determinada escala o concepción ética”. En términos jurídicos esto quiere decir que los derechos humanos deberían plasmarse en las leyes de mayor jerarquía como es el caso de las Constituciones de los Estados.

Como inalienables se entiende que los derechos humanos no son algo que se pueda dar o quitar; son un atributo propio de todo ser humano por el sólo hecho de serlo. En otras palabras, los derechos humanos son irrenunciables. Éste es un “rasgo formal tendiente a acentuar, de ciertos bienes o derechos, un rango especial con propósitos protectivos, haciendo una abstracción ya moral, ya jurídica respecto de su virtual posibilidad de ser negados o renunciados por parte de su propio poseedor”<sup>20</sup>.

Se ha sostenido aquí que los derechos humanos surgen en el seno del liberalismo político y que su concepción inicial supone o privilegia la libertad del individuo con respecto al poder político y social. No obstante, y en su condición de construcción social directamente relacionada con las condiciones objetivas de un momento histórico dado, los derechos humanos han

---

<sup>18</sup> Mario I. Álvarez Ledesma, *Op. Cit.* P. 78

<sup>19</sup> *Ibíd.*, p.82

<sup>20</sup> *Ibíd.*, p.88.

evolucionado en su forma y contenido, privilegiando primero la libertad pero más tarde poniendo igual o mayor énfasis en la igualdad. No hay que perder de vista que a pesar de reivindicar al individuo como ser autónomo, los derechos humanos comprenden las esferas individual y social de la persona. Sobre la primera, Tocqueville escribiría que “los verdaderos amigos de la libertad y de la grandeza humana deben estar dispuestos a impedir que el poder social sacrifique los menores derechos de algunos individuos a la ejecución general de sus designios”<sup>21</sup>, advirtiendo sobre la peligrosa tendencia a exagerar la idea de que “el interés de un individuo debe ceder siempre al interés de muchos.”<sup>22</sup> Sin embargo, como se verá más adelante, las circunstancias obligaron a matizar y equilibrar esta valiosa defensa del individuo ante la colectividad.

Regresando a la esfera individual, ésta comprende principios íntimamente ligados con el fuero interno de la persona humana, por ejemplo la libertad de conciencia, de expresión, de credo<sup>23</sup>. Esta esfera también recoge algunos derechos colectivos que para su realización requieren de la participación de otras personas; tal es el caso de la libertad de asociación y la libertad de prensa<sup>24</sup>. En resumen, la esfera individual de los derechos humanos –anterior en su existencia a la social- acentúa la libertad de la persona humana en lo político, lo económico y lo intelectual; reconoce la capacidad del individuo para tomar decisiones bastándose en sí mismo, en su voluntad autónoma<sup>25</sup>. Este primer momento en cuanto al contenido de lo que se configuraría como los derechos humanos corresponde a la reivindicación del liberalismo político de los siglos XVII y XVIII.

Hacia el siglo XIX, las condiciones materiales traídas a cuenta por la Revolución Industrial generaron contradicciones sociales, las cuales al ser procesadas por los sistemas políticos de aquella Europa que se introducía en la Modernidad –Francia, Inglaterra- dieron como uno de sus resultados la incorporación de *ciertos derechos sociales* al debate público y a los ordenamientos jurídicos. Son tiempos de Marx y el socialismo en Europa, de la Revolución francesa de 1848. A partir de una nueva situación social de exclusión se generó una ideología política y unos ordenamientos jurídicos que partían y reflejaban la premisa de que sin la

---

<sup>21</sup> Alexis de Tocqueville, *Op.Cit.* p.35.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>23</sup> Sobre la libertad de conciencia y libertad de credo, ver Thomas Paine, *Op.Cit.* pp.102-105

<sup>24</sup> Sobre la libertad de prensa, Tocqueville escribió: “un ciudadano a quién se oprime no tiene más que un medio de defensa, que es el de dirigirse a la nación entera, y si ella no lo escucha, al género humano; y no hay sino un medio de hacerlo, que es la prensa (...). La prensa es, por excelencia, el instrumento democrático de la libertad”.

*Despotismo y Democracia*, *Op.Cit.* pp. 34-35.

<sup>25</sup> Mario I. Álvarez Ledesma, *Op.Cit.*, p.100.

compañía de cierta igualdad económica, el principio liberal de la igualdad política –con el cual coincidían- se volvía falaz. Los derechos sociales –que pueden reivindicar el título de garantías sociales- buscan entonces hacer operativo el principio liberal de igualdad política del ciudadano. De esta manera, “En su origen, fueron las garantías individuales un límite al poder absoluto del Estado que estaba, en los siglos XVI, XVII y XVIII, encarnado en el monarca, quien, aliado a la nobleza, lo explotaba todo en su provecho. Desde el siglo XVIII fueron garantías para la clase social dominante en contra del pueblo. Las nuevas garantías sociales tienen otra vez aquel primer carácter: son dadas, igualmente, contra los explotadores, contra el Estado explotador que no es otra cosa que el instrumento de la clase que detenta el poder,”<sup>26</sup> en este caso la burguesía.

La libertad significó a los derechos individuales lo que la igualdad a los sociales; la primera se movía en un marco de referencia esencialmente político, la segunda lo hacía en uno económico<sup>27</sup>. Si bien son dos valores y realidades complementarias, en ocasiones la meta de alcanzar la igualdad podría implicar la disminución de la libertad o viceversa, pero en términos de la teoría de los derechos humanos, siempre tendría que hacerse respetando ciertos límites impuestos al ejercicio del poder.

Con respecto a los derechos sociales, Alejandro del Palacio<sup>28</sup> sostiene que “se instituyen a partir del reconocimiento de las desigualdades entre los seres humanos a causa de sus condiciones reales de existencia; protegen no al individuo, sino al integrante de un grupo social identificado por sus intereses comunes, lo cual significa, en última instancia, el reconocimiento de la lucha de clases como realidad social producto de las condiciones económicas; pero a diferencia de las tesis marxistas, los derechos sociales implican la afirmación de la posibilidad de la conciliación de esos intereses de grupo y de clase por la intervención del poder político”, siendo dos de sus implicaciones la ampliación de las facultades del Estado y el que su “práctica y defensa dependen de la eficacia del poder político”. Es así que la intervención del Estado y la formación de los derechos sociales “persigue como finalidad primordial el que la producción llene las necesidades colectivas y no sirva de manera exclusiva al propósito de lucro individual”<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Mario de la Cueva, *El Derecho Social* en “Antología de Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos”, CNDH, México, 1991/2, p. 194.

<sup>27</sup> *Ibíd.*, p.101

<sup>28</sup> Alejandro Del Palacio, *Lecciones de Teoría Constitucional*, Claves Latinoamericanas, México, 1989, pp.125-126, citado en Mario Álvarez Ledesma, *Op.Cit.* p.102.

<sup>29</sup> Mario de la Cueva, *Op.Cit.*, p.187.

Este quehacer político-liberal –ocupado ya en la defensa de los individuos y/o en la igualdad entre éstos- encontró en la ley uno de sus canales de expansión. El conflicto social que se iba procesando a través del derecho en la Europa del siglo XIX producía como resultado las primeras constituciones que limitaban el poder absoluto del monarca. Estos cambios se inscriben en el proceso de transición del *Ancien Régime* a la Modernidad, en la pugna entre absolutismo y liberalismo político.

Históricamente, estas ideas con fuerza de principios éticos y morales y de usos filosóficos y políticos, se fueron traduciendo en normas de derecho nacional e internacional. Si bien estas exigencias de reconocimiento a ciertos derechos del individuo se pueden encontrar plasmadas en declaraciones del siglo XVIII y XIX, en su acepción jurídica el término derechos humanos corresponde al derecho contemporáneo<sup>30</sup>.

### 1.3 La noción jurídica de los derechos humanos

Si bien en su concepción filosófica *iusnaturalista* y *contractualista* los derechos humanos podrían etiquetarse como derechos atemporales, en su noción jurídica son necesariamente históricos y por ende temporales. A final de cuentas, los derechos humanos son producto de la cultura y el devenir de los acontecimientos sociales: los derechos humanos son una invención social, en este caso dirigida a la protección del individuo, por lo cual hablar de ellos (en términos jurídicos) como anteriores a la sociedad es un sinsentido. En esa lógica vale retomar a Norbert Hoerster cuando dice que “los criterios normativos, las normas supremas (tanto del derecho como de la moral) no son verdades encontradas por los hombres en la realidad metafísica sino instrumentos de la convivencia social inventados o creados por los hombres, los individuos que ponen en vigencia ciertas normas (...), llevan, en el grupo o en la sociedad en la que viven, una vida mejor, pueden realizar más eficazmente sus respectivas necesidades e intereses que en el caso de que viviesen sin tales normas”<sup>31</sup>.

Puede pensarse entonces en los derechos humanos como una invención social dirigida a impedir que las distintas formas de poder vulneren “la autonomía, la inteligencia o libertad

---

<sup>30</sup> Mario I. Álvarez Ledesma, *Op.Cit.* p.106.

<sup>31</sup> Norbert Hoerster, *En defensa del positivismo jurídico*, en Mario Álvarez Ledesma, *Op.Cit.*, p. 90.

humanas en cualquiera de sus manifestaciones”<sup>32</sup>. Se trata de una invención social que incorpora “exigencias éticas de importancia fundamental que se adscriben a toda persona humana, sin excepción, por razón de esa sola condición. Exigencias sustentadas en valores o principios que se han traducido históricamente en normas de Derecho nacional e internacional en cuanto parámetros de justicia y legitimidad política”<sup>33</sup>. Los derechos humanos en cuanto concepción de la persona humana como una totalidad valiosísima han ido ocupando espacios en instrumentos jurídicos que gradualmente les han brindado de la “fuerza, que en el más amplio sentido del término, el derecho legítimamente posee”<sup>34</sup>. Aquí es preciso anotar que el rol del derecho positivo con respecto a los derechos humanos no corresponde a la fundamentación filosófica, sino a incorporarlos en los ordenamientos jurídicos que mejor puedan brindarles garantías de realización. En este punto sobresale la reflexión rousseauiana sobre el credo en la legalidad.

Al igual que Hobbes, Locke o los Federalistas, Rousseau comienza a utilizar una aproximación a lo social desde la perspectiva del individuo *racional*. La sociedad política comienza a prescribirse desde el punto de vista del individuo libre. Y en esa tarea prescriptiva propia del Derecho es que Rousseau centra parte de sus baterías: se interesa ya no sólo por los fundamentos ideológicos de su contrato social, sino por la manera en que dicha filosofía puede y debe ser traducida en ley civil. Esta ley positiva, que debe ser producto de la *voluntad general* y cuyo objeto es coadyuvar a dirimir los conflictos y contradicciones que surgen en la sociedad, debe reivindicar aquellas potestades del ser humano como la libertad y la igualdad. Rousseau se ocupa entonces de delinear la importancia de transitar del mero uso filosófico y político de los derechos humanos a su inserción en los marcos jurídicos reglamentarios de la sociedad política. De esta manera comienza a configurarse la idea de la legalidad como condición de legitimidad<sup>35</sup>.

El tránsito del significado filosófico de derechos humanos al jurídico es de suma importancia para su aplicación. En la primera acepción, se trata de una postura moral que en principio no puede imponerse a aquellos que no la asumiesen voluntariamente. En cambio, una vez que estas facultades de la persona son plasmadas como derechos por la ley positiva, “se puede, de hecho, determinar el curso de la conducta de otro, aun en contra de su propia

---

<sup>32</sup> Álvarez Ledesma, *Op.Cit.* p.xii.

<sup>33</sup> *Ibíd.*, p. 21.

<sup>34</sup> *Ibíd.*, p. 92.

<sup>35</sup> *Ibíd.*, p.59.



voluntad”<sup>36</sup>. En otras palabras, el marco legal representa una vía que coadyuva a asegurar el respeto y la observancia a los preceptos morales sobre los que se construye la idea de los derechos humanos, dirigiéndose principalmente a limitar en su hacer a quienes ejercen el poder.

Sucedió que la carga de moralidad contenida en la idea que se configuraría como derechos humanos, se convirtió en “una exigencia ética para el derecho positivo, y las exigencias éticas para el derecho no son otra cosa que exigencias de justicia”<sup>37</sup>. La incorporación de garantías para la protección de los “derechos fundamentales” en el marco jurídico de los Estados se convertiría en un rasero para evaluar el grado de justicia contenida en dichos sistemas normativos.

Actualmente los derechos humanos “funcionan como parámetros o ideales de justicia, cuyo incumplimiento o inobservancia por el Estado, el derecho o la sociedad en turno, se convierte en un argumento de peso para el cuestionamiento de su legitimidad política y sus fines”<sup>38</sup>. En las tres dimensiones de la realidad social donde se señaló que opera este concepto hay “un denominador común y un mismo objeto: la persona y sus derechos en la sociedad y en el Estado”<sup>39</sup>. Aunque no puede decirse que exista una única doctrina de los derechos humanos, parece haber un consenso de que hay ciertos derechos que deben tener todos los seres humanos, aun si no está plenamente definido cuáles deben y cuáles no deben ser esos derechos<sup>40</sup>.

Es a partir de la segunda mitad del siglo XX que el derecho nacional e internacional comienza a incorporar a las normas jurídicas los ideales de justicia de la teoría de los derechos humanos. Se ve ya una clara actividad humana destinada a la positivización del concepto derechos humanos, buscando ésta una efectiva promoción, aplicación y defensa jurídica de aquellos.

Aparejado a la creación de la Organización de las Naciones Unidas es que el tema de los derechos humanos cobra una relevancia internacional tal que su protección comienza a plasmarse en distintos tratados multilaterales de carácter universal. En este sentido debe considerarse la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, cuya trascendencia hace que se le tome

---

<sup>36</sup> *Ibíd.*, p.67.

<sup>37</sup> *Ibíd.*

<sup>38</sup> *Ibíd.*, p.18.

<sup>39</sup> Gérman J. Bidart Campos, en Mario I. Álvarez Ledesma *Acerca del concepto...*, *Op.Cit.*, p.19.

<sup>40</sup> Enrique P. Haba, en Mario I. Álvarez Ledesma *Acerca del concepto...*, *Op. Cit.*, p.21

como piedra angular para el desarrollo de la estructura jurídica elaborada por las Naciones Unidas<sup>41</sup>.

Junto con otros documentos como la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos integra o define “el estatuto del ser humano en la edad moderna”<sup>42</sup>, lo cual de ninguna manera es una cuestión menor. De cierto modo dicha Declaración ha cerrado el problema jurídico filosófico de los derechos humanos; a través de ella la comunidad internacional signó un consenso sobre la existencia y validez universal de dichos derechos<sup>43</sup>.

Aquí es necesaria una precisión con respecto a la noción jurídica de los derechos humanos. Ya se ha mencionado que en su dimensión filosófica y política los derechos humanos se refieren a exigencias éticas. Cuando se habla de la noción legal de los derechos humanos no se está en busca de una particular naturaleza jurídica de los mismos; se trata más bien de ubicar las distintas figuras jurídicas a través de las cuáles las exigencias éticas conocidas como derechos humanos habrán de insertarse en el derecho positivo.

Es preciso señalar que con respecto a la noción jurídica de los derechos humanos existe una interacción entre el ámbito nacional e internacional. En un principio el segundo se sirvió del primero para integrar los acuerdos al respecto; inicialmente los acuerdos multilaterales se inspiraron en las declaraciones políticas y las constituciones nacionales de los siglos XVIII y XIX. Más adelante el fenómeno se invirtió, siendo los trabajos en el campo del derecho internacional público los que inspirarían –a través de distintos mecanismos de derecho interno– mucha de la legislación sobre derechos humanos vigente en los Estados.

Es importante notar que la dimensión jurídica de los derechos humanos no tiene como objetivo el de la fundamentación ideológica de estos, sino elaborar los ordenamientos jurídicos que mejor promuevan y garanticen su ejercicio. En ese sentido, cabe reiterar la diferencia del significado de los derechos humanos en su aplicación filosófica, política y jurídica. Sería poco práctico esperar que el término adquiriese las mismas particularidades a la luz de un discurso político que de un alegato judicial.

---

<sup>41</sup> Juan Álvarez Vita, *Tratados Internacionales y Ley Interna*. Universidad de Lima y Fondo de Cultura Económica. Perú, 2001, p.102.

<sup>42</sup> Sergio García Ramírez, *Reforma Jurídica y Protección de los Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, p.157.

<sup>43</sup> *Ibíd.*, p. 183.

Así pues, en lo que al marco jurídico se refiere, los derechos humanos se presentan de distintas maneras tanto en la legislación internacional como en la nacional. Puede afirmarse que lo que hoy conocemos como derechos humanos se desarrolla en el marco jurídico a través de dos vertientes principales: el derecho internacional público y el derecho constitucional. En continua interacción, ambas ramas jurídicas han dedicado parte de sus energías a promover la realización de los ideales de protección a la persona humana, situándose así en lo más alto de la pirámide jurídica<sup>44</sup>.

Tanto en el ámbito internacional como en el estatal se han desarrollado distintos conceptos y mecanismos orientados a la protección y garantía de los derechos humanos. Al interior de los Estados se han buscado distintos medios de garantía y tutela –jurisdiccionales y no jurisdiccionales- orientados a dar vigencia en la vida diaria a los derechos establecidos en declaraciones internacionales y constituciones. De esta manera es que no hay una esencia jurídica de los derechos humanos. A partir de su historia y aprendizaje, cada Estado ha establecido distintos mecanismos jurídicos orientados a la protección y realización de los derechos humanos, de tal guisa que es factible encontrar procedimientos y preceptos legales distintos en su forma pero comunes en cuanto a su materia: proteger al gobernado ante el poder público.

En el siguiente capítulo se profundizará en los instrumentos jurídicos para la protección de los derechos humanos, en particular los de la niñez. Baste ahora con delinear las características de dichos ordenamientos.

En términos generales puede afirmarse que a los derechos humanos corresponde –a través de su inserción en los sistemas normativos estatales e internacionales- lo siguiente: establecer límites generales al poder del Estado, es decir, “*deberes específicos de no hacer* (no privar de la vida, de la libertad, no realizar censura, etc.); *prescribir deberes de hacer muy concretos* (construir escuelas públicas, brindar seguridad pública, justicia, impartir educación a ciertos niveles, construir hospitales y ofrecer servicios de salud, etc.) y (...) *establecer paradigmas*, es decir, *principios de justicia y legitimidad*<sup>45</sup>.

Así, por ejemplo, en el Derecho mexicano los derechos humanos adquieren la categoría de Garantías Individuales, las cuales establecen a nivel constitucional el acceso de los individuos

---

<sup>44</sup> Juan Álvarez Vita, *Op.Cit.* p.16

<sup>45</sup> Mario Álvarez Ledesma, *Op.Cit.*, p.115

al ejercicio de derechos civiles, políticos y sociales, estableciendo a la vez limitaciones y obligaciones al Estado, como la de impartir educación pública gratuita.

### 1.3.1 Características de los tratados internacionales de derechos humanos

Álvarez Vita caracteriza los tratados de derechos humanos con respecto a tres dimensiones: su *ratione materiae*; el número de partes contratantes y; los mecanismos que establecen<sup>46</sup>.

La primera diferencia entre los tratados de derechos humanos y otro tipo de tratados es con respecto a la *ratione materiae* de cada uno. Los de derechos humanos contienen, expresados de manera general, los siguientes puntos:

- No crean derechos sino que los reconocen como dados, y establecen garantías básicas que los Estados se obligan a adoptar dentro de sus marcos jurídicos nacionales.
- Imponen ciertos límites intraspasables al ejercicio del poder, es decir que definen “garantías a esos derechos, que no pueden ser suspendidos en ningún momento”.<sup>47</sup>
- Establecen mecanismos de control, por ejemplo tribunales supranacionales.
- Definen procedimientos para elegir a los miembros de los mecanismos mencionados en el punto anterior.
- Contienen reglas de índole procesal referentes al funcionamiento de dichos órganos o mecanismos de vigilancia o de naturaleza judicial supranacional.
- Establecen obligaciones para:
  - Los Estados, consistentes en: a) hacer, b) dejar de hacer, c) en algunos casos, cooperar con otros estados, d) informar a la comunidad internacional.
  - Las personas humanas y colectividades no estatales (sólo en algunos tratados)
  - Los miembros de los órganos de supervisión o de jurisdicción judicial supranacional.
  - Funcionarios de organismos internacionales.
- Los tratados se ejecutan:

---

<sup>46</sup> Juan Álvarez Vita, *Op.Cit.* p.103

<sup>47</sup> *Ibíd.*

- En los territorios en los que cada Estado parte ejerce jurisdicción,
- En la sede de organismos internacionales (convocatorias para elegir a los miembros de los comités de supervisión, normas para la elección de los citados comités, reglas de procedimiento, etc.).<sup>48</sup>

En cuanto al número de partes, los tratados internacionales de derechos humanos suelen ser multilaterales, y establecer dos tipos de mecanismos de supervisión:

- a) Jurisdiccionales, cuyos fallos tienen carácter vinculante para los Estados donde el tratado esté en vigor y que hayan reconocido la competencia y jurisdicción de dichos tribunales.
- b) Órganos de supervisión por medio del examen de informes; en este caso se trata órganos de supervisión generalmente llamados comités, los cuales son integrados por expertos en la materia, elegidos con base en criterios de representatividad geográfica y jurídica. Estos comités no emiten fallos vinculantes sino más bien informes y recomendaciones en la materia de derechos humanos que se trate. Éste es el caso de la Convención sobre los Derechos del Niño.

### 1.3.2 La necesaria relación entre derecho internacional y derecho interno

El derecho internacional público y particularmente el referente a los derechos humanos ha evolucionado en cantidad y contenido. Como se mencionó, a partir de la segunda mitad del siglo XX inició una ardua labor en el plano internacional dirigida a positivizar el reconocimiento de los derechos humanos. Desde su inicial plasmación en normas jurídicas, los derechos humanos se han complementado en el ámbito internacional y en el nacional. Originalmente las organizaciones internacionales tomaron prestados contenidos ya escritos en algunas constituciones occidentales. Más adelante, la evolución de los derechos humanos en el ámbito internacional fue más lejos que la nacional sirviéndole a ésta como inspiración y referente. Esta relación entre derecho internacional y ley interna suele ser, además de simbiótica, necesaria.

Al examinar las características de los tratados de derechos humanos ya mencionadas se constata que su implementación y observancia requiere de la acción de los Estados Parte. Y esto no ha de sorprender, puesto que responde a la configuración del derecho internacional mismo y en particular en lo que versa sobre derechos humanos.

---

<sup>48</sup> *Ibíd.*

Al respecto de lo primero Max Sorensen afirma que “el sistema de Derecho internacional presupone el Estado- unidad territorial de gran poder, que posee, en su esfera propia, la cualidad de ser independiente de cualquier superior, cualidad que llamamos soberanía, y dentro de esa esfera, tiene el poder y el derecho de dictar la ley (...)”<sup>49</sup>. En ese sentido, y más allá de que actualmente el derecho internacional presuponga también a los individuos, no ha de extrañar que para su vigencia, el derecho internacional dependa en gran medida del derecho de los Estados.

A partir de la afirmación de Sorensen, también se puede clarificar por qué en particular los tratados de derechos humanos requieren la participación decidida -la voluntad política- de los Estados. Son éstos quiénes gobiernan el poder estatuido legítimamente, y es en torno a la limitación de ese poder que gira el concepto básico de los derechos humanos. Por ende, proteger y garantizar la vigencia de dichos derechos requerirá la participación de los poderes públicos – ejecutivo, legislativo, judicial- facultados y dotados de capacidades para transformar las condiciones jurídico-políticas, sociales y económicas al interior de los Estados.

La caracterización mencionada de los tratados de derechos humanos en el apartado inmediato anterior arrojó que dichos instrumentos internacionales, entre otras cosas, imponen obligaciones específicas a los Estados de hacer y de no hacer. En el Estado moderno regido por la legalidad, esto implica que al interior de los mismos deberá haber mecanismos para la integración nacional de lo pactado con la comunidad internacional. Existen doctrinas distintas con respecto a la supremacía o no de los tratados internacionales sobre la ley interna. No obstante, el hecho es que se requiere de algún mecanismo jurídico a través del cual se incorpore y reconozca en la dimensión nacional lo pactado ante la comunidad internacional.

En el continente americano y Europa Occidental se encuentra que las Constituciones nacionales hacen mención a cómo habrán de jerarquizarse los tratados internacionales. Sin embargo, cómo se verá más adelante al presentar el contenido de tratados de derechos humanos en general y de aquellos específicos a la niñez, lo común es que el cumplimiento de dichos instrumentos internacionales requiera la elaboración de legislación secundaria así como de programas de acción específicos.

### 1.3.3 Distintas formas de introducción de los tratados internacionales en el derecho interno

---

<sup>49</sup> Max Sorensen, *Manual de Derecho Internacional Público*, FCE, sexta reimpresión, México 1998.

Con el doble objetivo de conocer cómo es que distintas constituciones prevén la incorporación del derecho internacional al interno y de poder comparar el mecanismo previsto por la Constitución mexicana, a continuación se muestran los contenidos al respecto de nueve constituciones.

- ❖ Nuestra Carta Magna en su artículo 133 establece que la “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, con aprobación del Senado, serán ley suprema de toda la Unión.”<sup>50</sup>
- ❖ La Constitución de los Estados Unidos de América, señala en el párrafo H de su artículo 6 que su “Constitución, las leyes de los Estados Unidos que en virtud de ella se promulguen y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán ley suprema de la Nación y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, no obstante cualquier disposición en contrario en la Constitución o en las leyes de cualquier Estado.”<sup>51</sup>
- ❖ La Constitución de Austria señala en su artículo 9 que “Las reglas generalmente reconocidas del Derecho Internacional tendrán validez como parte integrante del ordenamiento federal.”<sup>52</sup>
- ❖ La Constitución española en su artículo 96 establece: “Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional.”<sup>53</sup>
- ❖ En Francia, la Carta Magna en su artículo 55 señala que “Los tratados o acuerdos debidamente ratificados o aprobados tendrán, desde el momento de su publicación, una autoridad superior a la de las leyes, bajo reserva, para cada acuerdo o tratado, de su aplicación por la otra parte.”<sup>54</sup>

---

<sup>50</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>51</sup> Constitución de los Estados Unidos de América. <http://www.usconstitution.net/const.html> consultado el 4 de diciembre de 2006

<sup>52</sup> Juan Álvarez Vita, *Op.Cit.* p.56

<sup>53</sup> Constitución de España [www.constitucion.es](http://www.constitucion.es) consultado el 4 de diciembre de 2006

<sup>54</sup> Constitución de Francia [www.legifrance.gouv.fr/html/constitution](http://www.legifrance.gouv.fr/html/constitution) consultado el 4 de diciembre de 2006

- ❖ La Constitución argentina en su artículo 75 establece que “Corresponde al Congreso (...) aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y los concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.”<sup>55</sup>
- ❖ En Costa Rica el artículo 7 de la Constitución define que “Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes.”<sup>56</sup>
- ❖ Honduras en su Constitución establece en su artículo 16 que “Los tratados internacionales celebrados por Honduras con otros Estados, una vez que entran en vigor, forman parte del derecho interno”. En el artículo 17 dice que “Cuando un tratado internacional afecte una disposición constitucional, debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución antes de ser ratificado por el Poder Ejecutivo”, y remata con el 18 que estipula que “En caso de conflicto entre el tratado o convención y la Ley prevalecerá el primero.”<sup>57</sup>
- ❖ En Venezuela, el artículo 23 de la Constitución aprobada una vez electo Hugo Chávez estableció que “Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por esta Constitución y las leyes de la República.”<sup>58</sup>

Si se observan los distintos mecanismos constitucionales para la introducción de la ley internacional arriba expuestos, puede llegarse a la conclusión de que el mecanismo mexicano estipulado en el Artículo 133 Constitucional se encuentra a la zaga en comparación con lo establecido por países como Argentina, Venezuela, Costa Rica, Honduras, Francia y los Estados Unidos; el citado Artículo 133 no es suficientemente claro respecto a la jerarquía de los tratados internacionales en territorio nacional, razón por la cual resulta necesario hacer una revisión que permita reformular su contenido en aras de mejorar la aplicación de los instrumentos jurídicos

---

<sup>55</sup> Constitución Argentina <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php>

<sup>56</sup> Constitución de Costa Rica <http://www.constitution.org/cons/costaric.htm>

<sup>57</sup> Constitución de Costa Rica <http://www.constitution.org/cons/costaric.htm>

<sup>59</sup>. Constitución de Venezuela. <http://www.analitica.com/>



internacionales vigentes en México, particularmente aquellos relativos a la garantía y protección de los derechos humanos.

Hasta aquí se ha hecho un breve recorrido en torno a las características generales de los derechos humanos: el pensamiento que dio pie a su elaboración conceptual desde el siglo XVII; las circunstancias a través de las cuáles comenzó la utilización del lenguaje de los derechos en la arena política en el siglo XVIII y XIX y la manera en que los derechos humanos transitaron del campo de la filosofía al de la normativa jurídica. Se señalaron las particularidades que se atribuyen al concepto de derechos humanos (indivisibles, inalienables, etc.) así como los denominadores comunes de los tratados internacionales que versan sobre esta materia. Finalmente, se mostraron distintos mecanismos constitucionales referentes a la introducción del derecho internacional en la legislación nacional.

Puede concluirse que los derechos humanos son una invención humana cuyos orígenes conceptuales se sitúan en el pensamiento liberal, y que tienen como principal objetivo el mejorar la convivencia social, estableciendo parámetros de lo correcto y lo incorrecto en torno a las relaciones humanas, particularmente entre gobernantes y gobernados; dichos parámetros han ido siendo introducidos en marcos normativos nacionales e internacionales, evolucionando y ampliándose tanto en el contenido como en los sujetos de derechos. En la actualidad, el respeto y garantía de los derechos humanos se ha convertido en un elemento central de la legitimidad de los gobiernos democráticos; y su realización efectiva por parte de los ciudadanos permite ponderar el nivel de desarrollo de una sociedad. Un Estado donde se ejercen y respetan los derechos humanos es aquel donde hay libertades individuales –de expresión, credo, participación política, etc.- y bienestar social –salud, educación, seguridad social, etc.-; la realización plena de los derechos humanos exige de ambas condiciones.

Para ubicar el contenido de los instrumentos jurídicos de derechos humanos fruto del proceso delineado en este capítulo, en el siguiente se revisarán los principales tratados internacionales en los que se inspira la Convención sobre los Derechos del Niño, y se hará hincapié en el cambio de paradigma que esta Convención implicó con respecto a la infancia.

## **Los derechos humanos de la niñez en el derecho internacional**

Los derechos de la niñez<sup>60</sup> en el derecho internacional emanan del acuerdo del concierto de naciones y se refieren a las garantías normativas de bienestar y desarrollo que tienen todas las personas menores a 18 años; estos derechos emanan de la preocupación de individuos, organizaciones y Estados con respecto a las condiciones de vida de los niños y niñas, las cuales en la mayoría de los casos aún distan de lo que la sociedad internacional ha establecido como deseable y correcto. En el entendido de que mientras mejores sean las condiciones de vida de la infancia mejor será el porvenir de la sociedad, distintas Organizaciones Internacionales se han abocado a construir sistemas normativos que brinden marcos de referencia para generar condiciones de vida aceptables para la infancia.

Puede decirse que la aplicación a los niños del vocabulario de los derechos es un fenómeno relativamente reciente<sup>61</sup>; hablar de los derechos del niño, o del niño como sujeto de derechos, data de la segunda mitad del siglo XX. Esta aparición de los derechos aplicados de manera particular a la infancia “parece fruto del progresivo ‘descubrimiento’ social y cultural de la niñez y la adolescencia como fases específicas de la existencia humana merecedoras de una especial atención”<sup>62</sup>; estos derechos se encuentran plasmados en distintos instrumentos jurídicos nacionales e internacionales. De esta manera, el desarrollo de los derechos ha ido sofisticándose no sólo en cuanto al contenido de los mismos, sino en cuanto a los “propios sujetos titulares”. Lo que fue el hombre y el ciudadano en las declaraciones de finales del siglo XVIII, “ha pasado a tener relevancia en su condición particular de mujer, niño, minusválido, etc.”<sup>63</sup>

El derecho internacional de los derechos de los niños se refiere al conjunto de normas y valores que las distintas sociedades a través de organizaciones e instrumentos jurídicos internacionales han acordado respetar y promover. Si bien este proceso de creación data de hace poco tiempo comparado con los “derechos humanos genéricamente entendidos”, los derechos de los niños también avanzan de manera acelerada “multiplicándose en enunciaciones de principio con un contenido cada vez mas variado y sofisticado”<sup>64</sup>.

---

<sup>60</sup> Para este trabajo se usará indistintamente derechos de la niñez y derechos de la infancia.

<sup>61</sup> Isabel Fanlo, *Derecho de los niños. Una contribución teórica*. p.7

<sup>62</sup> *Ibíd.*, p.8

<sup>63</sup> *Ibíd.*

<sup>64</sup> *Ibíd.*, p.9

Ahora bien, los derechos de la niñez en el derecho internacional se encuentran en distintos tipos de instrumentos jurídicos, los hay en instrumentos generales de protección a los derechos humanos o en documentos específicos en materia de infancia; algunos de ellos están abiertos a ratificación universal, mientras que otros son de carácter regional.

En este capítulo se expondrán los principales acuerdos y tratados internacionales en los que se ha inspirado la Convención sobre los Derechos del Niño. Se iniciará por las primeras declaraciones específicas en materia de infancia; más adelante se revisarán los tratados generales de protección de los derechos humanos; a continuación se hará un repaso por los tratados internacionales de derechos humanos que versan de manera específica sobre la infancia y se concluirá el capítulo con el análisis y contenido de la Convención sobre los Derechos del Niño.

“La primera declaración sistemática”<sup>65</sup> fue redactada en 1923 por la pedagoga suiza Jebb Eglantyne –fundadora de la Organización *Save The Children Fund*- y adoptada por la Sociedad de Naciones (SN) en 1924. Dicha declaración de apenas una cuartilla estipulaba cinco principios<sup>66</sup>:

1. El niño debe ser puesto en condiciones de desarrollarse normalmente desde el punto de vista material y espiritual.
2. El niño hambriento debe ser alimentado, el niño enfermo debe ser atendido, el niño deficiente debe ser ayudado, el niño desadaptado debe ser radicado, el huérfano y el abandonado deben ser recogidos y ayudados.
3. El niño debe ser el primero en recibir socorro en caso de calamidad.
4. El niño debe ser puesto en condiciones de ganarse la vida y debe ser protegido de cualquier explotación.
5. El niño debe ser educado inculcándole el sentimiento del deber que tiene de poner sus mejores cualidades al servicio del prójimo.

En este breve documento ya se encuentra reflejada la aceptación de que las sociedades – al menos las pertenecientes a la Sociedad de Naciones- tienen ciertas obligaciones de protección a la infancia. El punto uno podría referirse a brindar al niño las condiciones libres de maltratos que le permitan un sano desarrollo físico y emocional. El punto dos recuerda los servicios de

---

<sup>65</sup> Francisco Jiménez García, *Derechos de los Niños*, Colección nuestros Derechos. Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2000. p.7

<sup>66</sup> Declaración de Ginebra [http://www.fadu.uba.ar/derechos\\_humanos/doc\\_nin\\_24.html](http://www.fadu.uba.ar/derechos_humanos/doc_nin_24.html) consultado el 7 de julio de 2006

asistencia social que el Estado debe brindar. El tercero podría referirse a lo que en 1959 sería enunciado como “el interés superior del niño”<sup>67</sup>. En el cuarto punto se expresa la protección contra la explotación infantil que más tarde sería abordada por diferentes instrumentos jurídicos. El último punto podría relacionarse al principio de cooperación internacional que, entre otros, inspiró la fundación de la Sociedad de Naciones.

Tres años después, en 1927, diez países de América suscribieron el acta de fundación del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN), que sería el órgano encargado de realizar estudios, emprender actividades y difundir lo referente a la niñez en el continente<sup>68</sup>. El IIN ingresó como organismo especializado a la Organización de los Estados Americanos en 1949 y hasta la fecha realiza distintas labores que le fueron encomendadas desde su fundación. Con la creación del Instituto se adoptó también la Tabla de los Derechos del Niño. En la Tabla se establecieron derechos de los niños que los Estados debían observar, como el derecho a la vida, la educación, a la asistencia económica, la nutrición y a la alegría, entre otros<sup>69</sup>.

En 1959 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas proclamó la Declaración de los Derechos del Niño<sup>70</sup>. Considerando las necesidades específicas de los niños y niñas enunciadas en la Declaración de Ginebra y la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Asamblea General redactó diez principios sobre los derechos del niño. Más que sólo enunciar derechos que los Estados estarían obligados a reconocer y/o garantizar, la Declaración de 1959 establece las pautas normativas que deben guiar el hacer del Estado con respecto al desarrollo de la infancia. Estas pautas normativas o principios versan entonces sobre los derechos de los niños pero también sobre las consideraciones que han de tomarse en cuenta en el hacer de los padres, los gobiernos locales, nacionales y la sociedad en su conjunto.

La Declaración de 1959 estableció que los niños tenían derecho a una protección especial que garantizará su sano desarrollo; a un nombre y una nacionalidad; a gozar de los beneficios de la seguridad social; a un trato adecuado en caso de tener discapacidades y a la educación, entre otros. Pero también establece, por ejemplo, que el niño, para su pleno desarrollo, necesita amor y

---

<sup>67</sup> Declaración de los Derechos del Niño, RES/AG/1486 (XIV), 20 de noviembre de 1959, [http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/25\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/25_sp.htm).

<sup>68</sup> Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes [www.iin.oea.org](http://www.iin.oea.org)

<sup>69</sup> En su redacción, esta Tabla de Derechos nos muestra cómo han ido evolucionando la conceptualización y el lenguaje alrededor de los derechos de la infancia. Por ejemplo, en su artículo tercero la Tabla menciona el derecho a la educación especializada “para los anormales, los tarados, los enfermos, los débiles (...)”<sup>69</sup>, términos algunos hoy inaceptables en cualquier instrumento jurídico interamericano.

<sup>70</sup> Declaración de los Derechos del Niño, *Op. Cit.*

comprensión, acceso a actividades recreativas, que bajo cualquier circunstancia debe ser de los primeros en recibir socorro, y que las medidas gubernamentales en la materia deben estar regidas por el principio del interés superior del niño. Este último punto se refiere a que el Estado en su hacer debe considerar que es lo mejor para la infancia.

Si bien la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 debe considerarse un avance en la materia, es importante notar que la misma no tuvo nunca un carácter vinculante o fuerza de ley, lo cual limitaba su efectividad como marco de referencia de las medidas gubernamentales y de la sociedad al interior de los Estados.

Casi treinta años después de promulgada la Declaración de los Derechos del Niño, “un Grupo de Trabajo compuesto por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, expertos independientes y delegaciones de observadores de los gobiernos no miembros, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los organismos de las Naciones Unidas”<sup>71</sup> presentaron el borrador de lo que sería la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), la cual se convertiría en el instrumento de derechos humanos más aceptado en el mundo entero, con la ratificación de 194 Estados. La Convención es el instrumento de derecho internacional sobre la niñez más integral que hay en este momento; “su articulado texto expresa la clara tendencia a traducir en términos de derechos, prácticamente, todo aspecto del universo infantil”<sup>72</sup>. A diferencia de instrumentos previos en la materia, la Convención es jurídicamente vinculante para los Estados que la han ratificado y cuenta con los mecanismos que la hacen una convención con operatividad. Sobre el contenido puntual de la Convención y los mecanismos de seguimiento que establece iré más adelante, baste decir ahora que dicho instrumento “suele señalarse como un hito en la positivización de los derechos del niño”<sup>73</sup>.

## **2.1 Instrumentos generales de protección a los derechos humanos abiertos a ratificación universal**

Los instrumentos generales de protección a los derechos humanos son aquellos que definen de manera general los derechos humanos de cualquier persona: a diferencia de los tratados específicos, los tratados generales no versan sobre un grupo de población en específico,

---

<sup>71</sup> Alejandro Bonasso, Director General de Amnistía Internacional, en la página de IIN [http://www.iin.oea.org/2004/15años\\_convencion.htm](http://www.iin.oea.org/2004/15años_convencion.htm), consultado el 17 de julio de 2006.

<sup>72</sup> Isabel Fanlo, *Op. Cit.* p.9

<sup>73</sup> *Ibíd.*

como podrían ser las mujeres, los niños o los indígenas. En esta categoría de instrumentas generales de protección a los derechos humanos se encuentran la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacionales sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). Estos tres instrumentos forman parte del cuerpo de tratados de derechos humanos en los cuáles se inspira de Convención de los Derechos del Niño.

### ***2.1.1 La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH)<sup>74</sup>.***

Adoptada y proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, es quizá el instrumento más importante en materia de derechos humanos. A pesar de tener un carácter general en términos de la protección de los derechos, también incluye de manera específica a la infancia. En su artículo veinticinco reconoce explícitamente que “la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales”. Por otro lado, y tal vez más relevantemente, en su artículo segundo la Declaración establece que toda persona “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole” tendrá los derechos que la misma señala. De esta manera, podemos considerar que de forma implícita esta Declaración reconoce a los niños todos los derechos consagrados en los artículos de la misma: derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad en su persona, a una personalidad jurídica, a la participación, a la educación; en fin, una serie de derechos civiles, sociales y políticos que la sociedad internacional acordó debían orientar las relaciones entre los individuos, entre los individuos y los gobiernos y entre los Estados. Partiendo de que implícitamente la Declaración incluye a la niñez, debe considerársele parte de la estructura jurídica internacional de protección a los derechos humanos de la niñez.

### ***2.1.2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos***

Este Pacto fue aprobado por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966. En él se estipulan los compromisos que los Estados firmantes adquieren con respecto a respetar y garantizar que todos los individuos dentro de sus territorio nacional puedan ejercer libremente los derechos civiles y políticos establecidos en el Pacto “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición

---

<sup>74</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, <http://www.un.org/spanish/>

económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (Art.2). En virtud de esto, el Pacto adquiere relevancia también para los niños y adolescentes.

Este Pacto establece, sin distinción alguna entre individuos, el derecho de todos los pueblos a la libre determinación (Art.1), la obligación de los Estados de garantizar que todo individuo cuyos derechos civiles y políticos hubiesen sido violados pueda interponer recursos efectivos (Art.2). Asimismo, estipula el compromiso de reconocer y garantizar el goce igualitario de los derechos a hombres y mujeres (Art.3).

Por otro lado, reitera el derecho inherente del humano a la vida, de la cual nadie podrá ser privado arbitrariamente y la cual deberá estar protegida por las leyes nacionales (Art.6). Con la firma y aprobación de este instrumento internacional los Estados se comprometen a no realizar actos de tortura o cualquier otro que fuese inhumano o degradante de la dignidad humana; a prohibir toda forma de esclavitud o servidumbre (Art.7 y 8).

Los Estados firmantes se obligan a no realizar detenciones arbitrarias, a garantizar el acceso a un proceso judicial a todo aquel que sea detenido y reparar el daño a aquél que haya sido privado, por autoridades oficiales, de su libertad ilegalmente (Art.9). Asimismo se establece que toda persona privada de su libertad deberá ser tratado humanamente y con el fin de readaptarle socialmente (Art.10).

En su artículo 12 el Pacto establece la libertad de tránsito al interior de los Estados así como el derecho de salir libremente de cualquier país, incluso el propio y la prohibición de impedir arbitrariamente a cualquier individuo el entrar a su país.

Además de establecer que todas las personas son iguales ante los tribunales, el Pacto establece el derecho de los individuos a que se presuma su inocencia hasta que no se demuestre lo contrario, así como una serie de garantías procesales que los Estados se obligan a respetar, por ejemplo, el que nadie podrá ser juzgado dos veces por el mismo delito (Art.14).

Con la aprobación de este documento, la Asamblea General también reconoció el derecho de todo individuo a no ser molestado ilegalmente en su vida privada, así como a la debida protección de la ley a ese respecto (Art.17). Asimismo, quedó estipulada la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, el derecho a no ser molestado a causa de las opiniones y el derecho a expresarse libremente, lo cual incluye buscar, recibir y difundir informaciones o pensamientos. En el entendido de que no hay libertades absolutas, el Pacto acepta que puede haber ciertas restricciones al ejercicio de este derecho, cómo el cuidado de la reputación de las

personas o consideraciones relacionadas con la seguridad nacional (Art.19). De hecho, explícitamente prohíbe propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que invite a la violencia o la discriminación (Art.20).

Acorde a su nombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos estipula el derecho de reunión pacífica (Art.21) y el derecho de asociación, incluso para fundar sindicatos. Todo esto únicamente con las restricciones necesarias en una sociedad democrática: garantizar la seguridad pública, nacional, la moral y el orden públicos (Art.22).

El tratado en cuestión reconoce a la familia como elemento fundamental de la sociedad y el Estado, por lo cual tiene derecho a la protección de ambos (Art.23). Los derechos fundamentales de las democracias modernas están reconocidos en el artículo 25 del Pacto: participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser votados en elecciones periódicas, universales y por medio de voto secreto y, tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país.

Otro punto fundamental de las sociedades modernas es el establecido en el artículo 26°, y se refiere a la igualdad de las personas ante la ley, así como la obligación de prohibir legalmente todo tipo de discriminación. Asimismo estipula la obligación de los Estados de respetar el derecho de las minorías nacionales mantener su propia cultura, religión e idioma. (Art.27).

Hasta ahora se han señalado todos los derechos civiles y políticos de todas las personas que el Pacto reconoce y busca proteger. No obstante, este instrumento internacional también estipula derechos específicos para los niños.

En la fracción V de su artículo sexto el Pacto establece la obligación de los Estados de no imponer “la pena de muerte por delitos cometidos por personas de menos de 18 años de edad, ni (...) a las mujeres en estado de gravidez.”

Más adelante, en su artículo décimo establece que “los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento”. En ese mismo tenor, el artículo 14° fracción IV señala que “en el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social.”

En el ámbito de lo familiar, al firmar este instrumento los Estado se comprometen a “respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.”



(Art.18). Asimismo, se establece que los Estados Partes del Pacto deberán tomar las medidas apropiadas para que en caso de disolución del matrimonio, se adopten las disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos (Art.23).

Finalmente, el Pacto dedica todo su artículo 24º a los niños, estableciendo que: “todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado; todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre y que todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.”

Acorde a las particularidades de los tratados de derechos humanos señaladas en el capítulo I, este Pacto estableció la creación del Comité de Derechos Humanos y la presentación ante éste de informes periódicos por parte de los Estados signatarios de dicho tratado.

### ***2.1.3 El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales***

Al igual que el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, los primeros artículos del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece el derecho de los pueblos a la libre determinación, así como la obligación de los Estados Parte de reconocer y garantizar los derechos en él establecidos para todos los individuos, sin distinción de ninguna índole. Una vez más, esa estipulación lleva a considerar este tratado como parte de los instrumentos jurídicos de protección a los derechos de la niñez.

El Pacto dedica una parte importante de su articulado a lo relacionado con el trabajo. De esta manera, reconoce el derecho de toda persona a ganarse la vida por medio de un trabajo libremente elegido, y la obligación de los Estados de tomar las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de dicho derecho (Art.6). Estipula también el derecho de todo individuo al goce de condiciones laborales equitativas y satisfactorias, lo que implica una remuneración que permita acceder a los mínimos de bienestar, salarios iguales por trabajo de igual valor, seguridad e higiene en las actividades laborales y disfrute de tiempo libre (Art.7).

Los Estados Parte en dicho Pacto se obligan a garantizar el derecho de toda persona a formar sindicatos y afiliarse al de su elección, así como el derecho de huelga (Art.8). Además, los Estados reconocen el derecho de las personas a la seguridad social (Art.9), a acceder a niveles de vida adecuados para sí y su familia, lo que incluye alimentación, vestido y vivienda (Art.10).

El Pacto reconoce el derecho de toda persona a participar en la vida cultural, disfrutar de los avances científicos tecnológicos, y en ese sentido los Estados se obligan a conservar, promover y difundir la ciencia y la cultura (Art.15).

Este tratado internacional contiene varios artículos relacionados directamente con la niñez. En su artículo décimo, señala que los Estados Parte reconocen que se debe conceder a la familia la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente cuando sea responsable del cuidado y la educación de sus hijos. En el mismo artículo estipula que debe concederse especial atención a las madres antes y después del parto, concediendo licencia con remuneración o prestaciones adecuadas a aquellas que laboren.

De particular importancia es la fracción III de este artículo, que a la letra establece que “Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil.”

En su artículo 12º, el Pacto establece que dentro de las medidas correspondientes a garantizar el derecho de las personas al disfrute del más alto nivel de salud física y mental, los Estados Parte deberán reducir la mortalidad y la mortalidad infantil, así como proveer lo necesario para el sano desarrollo de los niños.

El siguiente artículo se ocupa de un punto fundamental para la niñez: la educación. Con la firma de este tratado, los Estados Parte reconocen el derecho de toda persona a la educación y para tal fin reconocen que, entre otras medidas, a) “la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita”.

Al igual que el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece la presentación de reportes periódicos ante el Consejo Económico y Social que den muestra de los avances del Estado.

## **2.2 Instrumentos Específicos de Protección de los Derechos de la Niñez abiertos a ratificación universal**

Los tratados específicos de protección de los derechos de la niñez son aquellos que, como su nombre indica, se ocupan de los seres humanos en su condición particular de niño o niña; estos tratados se enfocan a la protección de los derechos de las personas menores de 18 años<sup>75</sup>. Existe consenso respecto al rol y la trascendencia de la Convención de los Derechos de la Niño (CDN) de Naciones Unidas como el instrumento jurídico internacional más importante en materia de protección de los derechos de la infancia. A partir de dicha consideración es que en este trabajo la Convención reciba un trato y sea analizada a profundidad más adelante. Baste reiterar ahora que es el instrumento más amplio e integral con respecto a los derechos de la infancia. Debido a que en su contenido podemos encontrar “prácticamente” todo lo concerniente al universo infantil, se le considera un hito en la positivización de los derechos de la infancia; su articulado e importancia específicos serán tratados en el siguiente capítulo. A continuación se hará referencia a otros instrumentos jurídicos específicos que también nutren a la CDN: la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; el Convenio 138 y el 182 de la Organización Internacional del Trabajo y las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores ("Reglas de Beijing").

### ***2.2.1 La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.***

Esta Convención es importante por varias razones. En primer lugar incorpora a las mujeres, que son la mitad de la población mundial, al ámbito de los tratados internacionales de protección de los derechos humanos, incluyendo también a muchas personas del sexo femenino menores de 18 años, a niñas. Por otro lado, la CEDAW (por sus siglas en inglés) forma parte del camino de especificación y desarrollo del derecho internacional que desembocaría, entre otras, en la Convención de los Derechos de la Niñez. En ninguna parte de su articulado se menciona exclusión de los derechos en razón de edad, raza, condición social o de alguna otra índole, por lo

---

<sup>75</sup> En el caso de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, no se ocupa sólo de las personas menores de 18 años. Sin embargo, por su materia –los derechos de la mujer- puede inscribirse en la categoría de tratado específico.

cual es posible establecer que los derechos de la mujer aquí reconocidos son también, con sus matices, derechos de las niñas.

En su primer artículo se define que es la discriminación contra la mujer, a saber, “toda distinción, exclusión a restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.”

La Convención en cuestión establece la obligación de los Estados de consagrar en sus legislaciones nacionales la igualdad entre el hombre y la mujer y a combatir la discriminación contra ellas (Art.2). La Convención también prevé la aplicación por parte de los Estados Parte de acciones de discriminación positiva encaminadas a superar rezagos históricos (Art.4).

Los Estados que formen parte de la Convención también se obligan a tomar las medidas necesarias para erradicar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública de su país (Art.7). Además deberán otorgarles los mismos derechos que a los hombres en todo lo relacionado con la nacionalidad (Art.9). Los Estados Parte también se comprometen a realizar lo necesario con el fin de erradicar la discriminación contra la mujer en el ámbito del empleo.

La Convención pone especial atención en las dificultades que enfrentan las mujeres en el ámbito rural, así como su importante papel en la supervivencia económica de las familias (Art.14).

Este tratado internacional también dedica varios de sus artículos a temas directamente relacionados con el sano desarrollo de niñas y niños. Es el caso del artículo 5 que obliga a los Estados parte a tomar las medidas necesarias para 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.” De particular importancia para las niñas es el artículo décimo que estipula que los “Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación”. En su artículo 11 la Convención establece que los Estados Parte deben “prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado

puedan resultar perjudiciales para ella.” El artículo 16 establece que los Estados Parte deberán tomar todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio”<sup>76</sup>. En el mismo artículo establece que en lo referente a la ley civil del matrimonio, además de la igualdad entre hombres y mujeres, “los intereses de los hijos serán la consideración primordial”. Aún más, en su último párrafo, este artículo establece que no tendrán efectos jurídicos los matrimonios de niños.

Finalmente, y acorde a la regla en los tratados internacionales de derechos humanos, la CEDAW establece un Comité de seguimiento ante el cual los Estados Parte deben entregar reportes periódicos sobre los avances en la materia.

### ***2.2.2 Los tratados específicos en materia laboral: el Convenio 138 y el 182 de la Organización Internacional del Trabajo.***

El Convenio 138<sup>77</sup> de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la edad mínima de admisión al empleo, fue adoptado el 26 de junio de 1973 por su Conferencia General y entró en vigor el 19 de junio de 1976, su objetivo es lograr la abolición del trabajo infantil.

En ese sentido, todo Estado en cuyo territorio esté en vigor dicho convenio se obliga a establecer una política nacional de erradicación del trabajo infantil (Art.1) que entre otras cosas, fije una edad mínima de admisión al trabajo. Esta edad mínima no deberá ser menor a la edad en que cesa la obligación escolar o, en su caso, a 15 años (Art.2). Para el caso de trabajos que por su naturaleza impliquen peligros a la salud, la seguridad o la moralidad de los menores, la edad de ingreso no deberá ser menor a 18 años (Art.3).

Este convenio permite la limitación de su aplicación a ciertas categorías de empleo por parte de los Estados Parte (Art. 4). Es el caso de las empresas familiares o de pequeñas dimensiones que no utilicen mano asalariada. No obstante, también prohíbe expresamente la limitación en su aplicación para minas y canteras, manufacturas, construcción, servicios de electricidad, agua y saneamiento, comunicaciones y plantaciones con destino al comercio (Art.5).

---

<sup>76</sup> Este artículo cobra relevancia a la luz de legislaciones como las de muchas entidades federativas en México, las cuáles establecen edades diferenciadas entre hombres y mujeres para contraer matrimonio, lo cual resulta discriminatorio.

<sup>77</sup> Convenio 138 sobre la edad mínima <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/inf/pkits/c138.htm>

Los Estados Parte de este instrumento internacional podrán permitir que menores de entre 13 y 15 años trabajen siempre y cuando dichas actividades no impliquen riesgos a su salud y desarrollo y no perjudiquen su asistencia a la escuela (Art.7). Asimismo se podrán conceder permisos de trabajo con finalidades de participar en representaciones artísticas (Art.8).

Con respecto a su puesta en práctica, este Convenio establece que los Estados deberán aplicar todas las medidas necesarias y definir una autoridad responsable del cumplimiento de las disposiciones que contiene. Este Convenio aún no ha sido ratificado por México.

Otro Convenio importante de la OIT para garantizar los derechos de la niñez es el número 182<sup>78</sup>, referente a la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, adoptado en 1999. Para fines de este instrumento, se define como niño a toda persona menor de 18 años (Art.2). El Convenio define qué se entenderá por peores formas de trabajo infantil (Art.3), a saber:

- a) Todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;
- b) La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;
- c) La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y
- d) El trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

El Convenio estipula en su artículo 4 que los tipos de trabajo a los que se refiere el inciso d tendrán que ser definidos por la legislación nacional.

Los Estados Parte se obligan a aplicar programas de acción para eliminar, de manera prioritaria, las peores formas de trabajo infantil. Dichos programas deberán contar con la participación de organizaciones de empleadores y de trabajadores (Art.6).

---

<sup>78</sup> Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación” Organización Internacional del Trabajo 1999 <http://www.ilo.org/public/spanish/index.htm>

En particular los Estados Parte se obligan a tomar medidas para impedir la ocupación de niños en las peores formas de trabajo infantil; prestar la asistencia directa necesaria y adecuada para librar a los niños de las peores formas de trabajo infantil y asegurar su rehabilitación e inserción social; asegurar a todos los niños que hayan sido librados de las peores formas de trabajo infantil el acceso a la enseñanza básica gratuita y, cuando sea posible y adecuado, a la formación profesional; identificar a los niños que están particularmente expuestos a riesgos y entrar en contacto directo con ellos, y tener en cuenta la situación particular de las niñas (Art.7).

En el cuerpo del documento se establecen pasos a seguir para cumplir con los objetivos de erradicación de las peores formas de trabajo infantil, además que se acompaña por la Recomendación 190 de la OIT, donde se brindan disposiciones para la aplicación del mismo. Este Convenio fue ratificado por México el 30 de junio de 2002.

### ***2.2.3 Tratado específico en materia de administración de justicia para menores: Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores ("Reglas de Beijing").***

Estas Reglas fueron adoptadas por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 40/33, de 28 de noviembre de 1985, y buscan brindar un marco de referencia para la administración de justicia para menores. Las Reglas estipulan que la justicia para personas menores de 18 años debe ser parte integrante del proceso de desarrollo nacional y deberá administrarse de tal manera que contribuya a la protección de los jóvenes y de la paz social (Regla 1.4).

Los acuerdos adoptados en Beijing establecen que las mismas se aplicarán imparcialmente, sin distinción alguna entre personas menores de edad. Define además lo que se entenderá por menor<sup>79</sup>, delito y menor delincuente, a saber (Regla 2.2): a) Menor es todo niño o joven que, con arreglo al sistema jurídico respectivo, puede ser castigado por un delito en forma diferente a un adulto; b) Delito es todo comportamiento (acción u omisión) penado por la ley con arreglo al sistema jurídico de que se trate; y c) Menor delincuente es todo niño o joven al que se ha imputado la comisión de un delito o se le ha considerado culpable de la comisión de un delito.

---

<sup>79</sup> Las Reglas de Beijing son anteriores a la Convención sobre los Derechos del Niño, razón por la cual utilizan el término "menor" en vez de "persona menor de edad".

Se establece además que cada Estado procurará desarrollar un sistema de justicia específico para los menores (Regla 2.3). Este instrumento invita a los Estados a definir el concepto de mayoría de edad penal en una edad que no sea demasiado temprana, aunque no específica que se entenderá por “demasiado temprana” (Regla 4). Asimismo estipula que el objetivo de la justicia para menores es el bienestar de estos y que en su hacer debe ser proporcionada a las circunstancias del menor y del delito (Regla 5).

Las Reglas abogan por la flexibilidad a favor del menor en los procesos a que sea sometido, es decir, concibe que cierta discrecionalidad de las autoridades competentes es permisiva en la medida en que busque el bienestar del menor (Regla 6.1). Pero también establece que dichas autoridades deberán contar con la capacitación necesaria para actuar adecuadamente (Regla 6.3).

De gran importancia resulta la séptima regla, la cual establece que en todas las etapas del proceso a que sea sujeto un menor se respetarán garantías procesales básicas como la presunción de inocencia, el derecho a ser notificado de las acusaciones, el derecho a no responder, el derecho a ser asesorado y el derecho a apelar ante autoridades superiores, entre otros.

Por otro lado, cada vez que se detenga a un menor, se deberá notificar a inmediatamente a los padres o tutores (Regla 10.1). Además, la autoridad competente deberá examinar sin demora la posibilidad de poner al menor en libertad (10.2). Podrá considerarse también la opción de remitir al menor a labores comunitarias en vez de al proceso penal (Regla 11).

Otro apartado importante de lo acordado en Beijing se refiere a la especialización policial de aquellos agentes que traten a menudo o exclusivamente con menores infractores, ya desde la prevención o desde la readaptación (Regla 12). Se aboga por dejar a la prisión preventiva como última opción y por el menor tiempo posible (Regla 13.1); se estipula que los menores reclusos deberán estar en espacios de reclusión distintos y separados de los de adultos (13.4).

Si un menor no fuese remitido a la labor comunitaria, su caso deberá ser turnado ante la autoridad competente, la cual deberá decidir de manera imparcial y equitativa mediante un procedimiento que favorezca los intereses del menor (Regla 14). Además de contar con el derecho a la asistencia jurídica (Regla 15.1), el menor podrá contar con la asistencia de sus padres (Regla 15.2).

En aras de facilitar una decisión justa, antes de dictarse sentencia se deberá realizar una investigación sobre las condiciones en las que se desarrolla la vida del menor y las circunstancias



en la que se hubiese presentado el delito (Regla 16). Los principios que deben regir la sentencia son: proporcionalidad con el delito y de acuerdo a las circunstancias y necesidades del menor, privación de la libertad como último recurso y por el menor tiempo posible y sólo cuando el menor haya cometido un delito grave que concurra violencia contra otra persona o que haya reincidido (Regla 17.1). Además se estipula que los delitos cometidos por menores no se sancionarán en ningún caso con la pena capital (Regla 17.2) ni con castigos corporales (Regla 17.3).

Para evitar en la medida de lo posible la privación de la libertad, la autoridad competente podrá adoptar una serie de medidas distintas como la libertad vigilada, la orden de prestación de servicios a la comunidad, ordenes de tratamiento, y órdenes de participar en tratamiento colectivo, entre otros (Regla 18). Los casos a que sea sometido el menor deberán tramitarse de forma expedita y sin demoras (Regla 20). Las reglas reafirman la necesidad de contar con personal especializado y capacitado (Regla 22).

Acorde al espíritu de rehabilitación, en Beijing se estableció que en todo el procedimiento, al menor se le debe proporcionar asistencia en materia de alojamiento, enseñanza o capacitación, empleo o cualquier otra que resulte útil al proceso de reinserción social (Reglas 24 y 26).

Hasta ahora se ha señalado el contenido de los instrumentos jurídicos que fueron inspirando la necesidad de un cambio de paradigma con respecto a la niñez, cambio que dio como resultado la Convención sobre los Derechos del Niño. Salvo por el Convenio 182 de la OIT (que corresponde a la época post CDN), los instrumentos jurídicos de infancia presentados en este capítulo antecedieron en su creación a la de la Convención sobre los Derechos del Niño; en ellos se puede apreciar una visión de la infancia que asume que este es un grupo de población con necesidades de protección específicas pero no apta a la titularidad de derechos, es decir, la población infantil como objeto pasivo y no como sujeto activo. Con la aprobación de la CDN en 1989 da inicio formal una nueva etapa en el desarrollo y concepción de los derechos de la niñez: a partir de aquel momento comenzará una visión que rompe con la doctrina tutelar de las declaraciones previas antes señalada; la CDN parte del supuesto de que el niño ya no es objeto sino sujeto de derechos. A continuación se ahondará en la Convención: el cambio de paradigma que significó con respecto a la concepción de la infancia; sus principios rectores y los mecanismos que establece para su cumplimiento.

### **2.3 La Convención sobre los Derechos del Niño**

Como se ha señalado previamente, la Convención sobre los Derechos del Niño es el instrumento jurídico más importante en la materia. En su articulado, la Convención establece como derechos prácticamente todo lo relativo al universo infantil: el derecho a la vida, al cuidado, a la educación, a la participación, a la expresión artística y cultural, a vivir libre de maltratos, etc. También es preciso reiterar que la Convención es el tratado internacional de derechos humanos más aceptado en el mundo: salvo Somalia y Estados Unidos, todos los países del mundo se han adherido a este instrumento jurídico. Debe subrayarse que en su elaboración participaron Estados, Organizaciones Internacionales, Organizaciones No Gubernamentales así como expertos en el tema; el trabajo de redacción estuvo a cargo de un grupo plural conformado por estos actores, y su proceso de elaboración tomó más de 10 años.

La Convención se apoya en varios instrumentos jurídicos internacionales que le antecedieron, varios de los cuales ya han sido mencionados en el capítulo 2 de este trabajo. Los tratados de los que se nutre y a los cuales hace referencia son: el *Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos*<sup>80</sup>, aprobado en 1966 por la Asamblea General y el *Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*<sup>81</sup> del mismo año; la *Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado* adoptada en el año 74; las *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores* (1985) y finalmente la *Declaración sobre los Principios Sociales y Jurídicos Relativos a la Protección y el Bienestar de los Niños, con particular referencia a la adopción y colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional*<sup>82</sup> (1986).

La Convención aporta dos grandes novedades con respecto a las declaraciones previas de 1923 y 1959: se trata de un instrumento jurídico vinculante para los Estados que le han ratificado, y, rompe con la doctrina tutelar de las declaraciones previas y asume una concepción

---

<sup>80</sup> Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos  
[http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a\\_ccpr\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm)

<sup>81</sup> *Ibíd.* [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a\\_cescr\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_cescr_sp.htm)

<sup>82</sup> Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 3 de diciembre de 1986,  
[http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/27\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/27_sp.htm)

en la cual el niño es visto como sujeto en desarrollo pero titular de derechos<sup>83</sup>. La Convención se rige por cuatro principios: el interés superior del niño, el derecho a la participación, la no discriminación y el derecho a la supervivencia y el desarrollo.

El interés superior del niño hace referencia a que las instituciones públicas o privadas, autoridades, tribunales o cualquier otra entidad que deba tomar decisiones respecto de los niños y niñas, deben considerar aquellas que les ofrezcan el máximo bienestar. Dicho en otras palabras, este principio significa que los niños tienen el derecho a que si ha de tomarse una medida con respecto a ellos, se tome aquella que les garantice y proteja el ejercicio de sus derechos y no la que los afecte en los mimos. Éste principio fue un elemento impulsor del proceso a partir del cual se considera que el interés del niño debía ser un bien jurídico tutelado; la Convención establece el interés superior del niño como un derecho y de esa manera también finca límites y orientaciones a la actuación del Estado y de la familia ; puede afirmarse que, en un principio el interés superior del niño se destinó a subrayar y reconocer “al niño en su calidad de persona”, pero que una vez inscrito en el plano normativo, lo que dispone es también “una obligación, una prescripción de carácter imperativo hacia las autoridades.”<sup>84</sup> Precisamente, el interés superior del niño no es otra cosa que el respeto y la vigencia -la plena satisfacción- de todos sus derechos. La importancia de la Convención con respecto a este principio radica en que, previo a ésta, la ausencia de un cuadro explícito de derechos del niño, hacía que la noción del interés superior aludiera a algo metafísico situado más allá del derecho; no obstante, una vez explícitamente definido un amplio cuadro de derechos ya no es posible reivindicar una noción vaga y difusa de dicho principio. “El principio le recuerda al juez o a la autoridad de que se trate que ella no ‘constituye’ soluciones jurídicas desde la nada sino en estricta sujeción, no sólo en la forma sino en el contenido, a los derechos de los niños sancionados legalmente.”<sup>85</sup> Asimismo, este principio se relaciona con los actos de gobierno –las políticas públicas- en el sentido de señalar que la satisfacción de los derechos del niño no puede ser perjudicada por otros tipo de consideraciones, incluso si éstas giran alrededor del bienestar colectivo; con esto se quiere decir que el interés superior del niño no necesariamente es asimilable al bienestar general, que los derechos de los

---

<sup>83</sup> Liborio L. Hierro *El niño y los derechos humanos* en “Derechos de los Niños. Una contribución teórica” Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, México 2004. p.180

<sup>84</sup> Miguel Cillero Bruñol *El interés superior del niño en el marco de la Convención Sobre Internacional sobre los Derechos del Niño*, en “Infancia, Ley y Democracia en América Latina”, Emilio García Mendez y Mary Beloff, comp. Ed. Temis, Santa Fe de Bogotá, 1998. p. 77

<sup>85</sup> Miguel Cillero Bruñol, *Op.Cit.* p.79

niños pueden entrar en conflicto con un interés social determinado, y que los primeros deberán considerarse prioritarios con respecto a lo segundo. Por ejemplo, el derecho a la educación no debe ser perjudicado debido a intereses corporativos de algún grupo determinado<sup>86</sup>. Finalmente, puede concluirse que el interés superior del niño es el cumplimiento cabal de sus derechos.

El principio de participación hace alusión a que los niños, como personas y sujetos de derecho, pueden y deben expresar sus opiniones en los temas que les afecten. Este principio surge como respuesta a la exclusión que los niños han padecido en el marco del pacto social heredado de la modernidad, la exclusión del ejercicio de la ciudadanía<sup>87</sup>. La reivindicación del derecho de los niños a la participación se inscribe en el proceso de modificar el hecho de que si bien todos los seres humanos son iguales en tanto personas, sólo los adultos suelen –o solían- ser sujetos del orden jurídico; como se mencionó anteriormente, bajo la doctrina de derechos asumida por la Convención, “ya no se ve al niño como objeto de protección-represión por parte del Estado y de la sociedad de adultos, sino como un sujeto de derechos originarios con respecto a esas instituciones”<sup>88</sup>. El déficit de los derechos de participación de la infancia se traduce en que si bien el niño puede encontrar protección por parte de un pacto social dado, no forma parte de él, de su definición y de su proceso de toma de decisiones. En este contexto, el proceso de lucha por los derechos de la infancia consta de la particularidad de que no han sido los propios niños quienes deliberadamente han impulsado el reconocimiento y la protección de sus derechos, sino que dicha lucha ha estado dirigida y acotada por el actuar de los adultos; en el movimiento internacional a favor de los derechos de la infancia, los niños no son protagonistas sino destinatarios.<sup>89</sup> En ese sentido, la relevancia de la Convención es que reconoce que el niño tiene derecho a formarse un juicio propio, a expresar su opinión y a ser escuchado; de esta manera, la Convención es el mecanismo mediante el cual se reconoce la autonomía del niño, así como la importancia –el deber- de que Estado y sociedad escuchen sus opiniones.

La no discriminación se refiere que ningún niño podrá ser perjudicado de modo alguno por motivos de raza, credo, color, género, idioma, casta, situación al nacer o por padecer algún tipo de impedimento físico. Finalmente, la supervivencia y el desarrollo implica que las medidas

---

<sup>86</sup> *Ibíd.*,

<sup>87</sup> Alessandro Barata, *Infancia y Democracia*, en “Infancia, Ley y Democracia en América Latina”, Emilio García Mendez y Mary Beloff, comp. Ed. Temis, Santa Fe de Bogotá, 1998. p.44.

<sup>88</sup> *Ibíd.*, p.40.

<sup>89</sup> *Ibíd.*, p.45-47.

que tomen los Estados Parte para preservar la vida y la calidad de vida de los niños deben garantizar un desarrollo armónico en el aspecto físico, espiritual, psicológico, moral y social de los niños, considerando sus aptitudes y talentos.

Por otro lado, se puede establecer que la estructura de la Convención consta de tres partes<sup>90</sup>:

- Del artículo 1 al 41, se encuentran los principios y derechos generales, concluyendo con las medidas de protección especial.
- Del artículo 42 al 45, se encuentran las indicaciones para la implementación de la Convención a través de mecanismos, estrategias y otras obligaciones de los Estados Parte. Asimismo se indica el establecimiento de un Comité de Vigilancia (el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas) cuyo objetivo es el cumplimiento de los derechos al interior de los Estados.
- Por último, del artículo 46 al 54 se trata sobre los procedimientos que los Estados Parte deberán adoptar para la supervisión y el cumplimiento de la Convención, así como las posibilidades de reservas, denuncias y enmiendas que los gobiernos o sociedad civil quisieran proponer.

Ahora bien, los derechos contenidos en los primeros 41 artículos de la Convención pueden agruparse en cuatro categorías: derechos de provisión, derechos de protección, derechos de prevención y derechos de participación<sup>91</sup>.

- a) Derechos de Provisión: son los dirigidos a garantizar que el derecho de todos los niños a gozar de un desarrollo óptimo y de bienestar, a la educación escolar básica, a la asistencia médica y a condiciones de vida dignas como seres humanos.
- b) Derechos de Protección: están dirigidos a garantizar a los niños la protección contra el maltrato, la explotación económica y sexual y la discriminación por motivos de raza, sexo religión o condición de edad.
- c) Derechos de Prevención: se relacionan con la detección oportuna de situaciones que pongan en riesgo el pleno disfrute de los derechos de los niños y niñas.

---

<sup>90</sup> Save the Children Suecia *Programación de los Derechos del Niño. Guía de Capacitación*, Perú, 2004. p. 50.

<sup>91</sup> Erika Alfageme, Raquel Cantos, *et.al. De la participación al protagonismo infantil. Propuestas para la acción* Ed. Plataforma de Organizaciones de Infancia, España, 2003. p. 30-31

d) Derechos de Participación: se refieren a los derechos de acceso a la información y la libertad de expresión, así como a la participación en las decisiones relativas a su bienestar y a reunirse pacíficamente y construir sus propias organizaciones.

Como se señaló, la Convención fue innovadora en dejar atrás la doctrina tutelar y en cambio asumir una perspectiva de derechos; es decir, la Convención implicó un cambio de paradigma con respecto a la infancia, operando “como un ordenador de las relaciones entre el niño, el Estado y la familia, que se estructura a partir del reconocimiento de derechos y deberes recíprocos.”<sup>92</sup> A continuación se examinará cual es esta trascendencia paradigmática de la Convención, la cual ha redefinido el estatuto del niño en las sociedades del siglo XXI.

### **2.3.1 La Convención y el cambio de paradigma: del objeto al sujeto.**

La Convención de los Derechos del Niño ha significado “la refundación (...) de un derecho de la infancia basado en la garantía de sus derechos.”<sup>93</sup> Previo a ella, los términos derecho y derechos de la infancia resultaban contradictorios, antinómicos. La concepción de la infancia previa a la Convención subrayaba un carácter “incapaz” del niño, propio de una etapa de desarrollo en la cual la persona aún no desarrolla las aptitudes necesarias para actuar por sí misma; a partir de esta concepción, los niños eran pensados mucho más como objetos que como sujetos de derechos<sup>94</sup>. De esta manera, el derecho (las leyes) relacionado con los menores ocupó siempre no sólo un papel menor dentro de la cultura jurídica, sino que se mantuvo al margen de las garantías constitucionales que las leyes supremas de los Estados otorgaban a las personas adultas. Al respecto, un caso paradigmático lo constituye el de los menores en conflicto con la ley: a lo largo de casi todo el siglo XX, los menores que violaban la ley penal eran “juzgados” y “sentenciados” por una autoridad administrativa; se trataba de procesos y sentencias dictadas con toda discrecionalidad por parte de dichas autoridades. Esto implicaba una situación muy al margen de las garantías de un debido proceso (que en el caso de México, por ejemplo, otorga el artículo 14 constitucional<sup>95</sup>). Este paradigma tutelar del derecho de menores resultaba de “hecho

---

<sup>92</sup> Miguel Cillero Bruñol, *Op.Cit.* p.74

<sup>93</sup> Luigi Ferrajoli, *Prefacio*, en “Infancia, Ley y Democracia en América Latina”, Emilio García Mendez y Mary Beloff, comp. Ed. Temis, Santa Fe de Bogotá, 1998. p. xi

<sup>94</sup> *Ibíd.*

<sup>95</sup> El Artículo 14º Constitucional establece a la letra:

por su naturaleza informal y discrecional, siempre consignado a un supuesto poder ‘bueno’ que invariablemente actuaría en el ‘interés superior del menor’. Es justamente este presupuesto el que ha sido dramáticamente desmentido por la realidad, habiéndose transformado de hecho en la ausencia absoluta de reglas, que ha posibilitado y legitimado los peores abusos y arbitrariedades”<sup>96</sup> en contra de niños y niñas.

Esta antigua antinomia entre derechos y derechos de los niños, parece estar íntimamente ligada a una “rígida separación entre esfera pública y esfera privada que se genera con el nacimiento del derecho moderno”.<sup>97</sup> Esta separación entre lo público y lo privado tendía a resultar en la exención del derecho en la vida privada. De esta manera fue que, todavía a finales del siglo XX, el derecho se interesó en los menores “únicamente como problema de policía o de asistencia caritativa resultado de sus actos desviados o su abandono.”<sup>98</sup>

La Convención de los Derechos del Niño significa un cambio de paradigma, justamente porque rechaza esta visión de los “menores” como objetos propios de un ámbito privado de la vida, no regulado por el derecho. Por el contrario, la Convención reivindica para la infancia, la lógica de los derechos y las garantías; la Convención deja atrás la visión que concibe a los niños solamente como objetos de derecho sujetos a la tutela y la represión para en cambio, dar pie a una visión de los niños como sujetos plenos de derecho.<sup>99</sup> El niño, podría decirse, ha dejado de ser objeto de sus padres (o del Estado) y ha comenzado a tener derechos por si mismo, de tal manera que por ejemplo, tiene derecho a no ser maltratado por sus progenitores (ni por la sociedad).

Es a partir de la Convención que comienza a generarse un derecho para todos los niños, ya no sólo para aquellos en una situación irregular (en conflicto con la ley, desprovistos de un entorno familiar, etc.).<sup>100</sup> La Convención jugó un papel primordial en la disminución de la

---

*A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.*

*En lo juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.*

*En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a la falta de esta e fundará en los principios generales del derecho.*

<sup>96</sup> Luigi Ferrajoli, *Op.Cit.* p. xiii

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. xi.

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> *Ibid.*, p.xii

<sup>100</sup> Emilia García Mendez, *Infancia, Ley y Democracia: una cuestión de justicia* en “Infancia, Ley y Democracia en América Latina”, Emilio García Mendez y Mary Beloff, comp. Ed. Temis, Santa Fe de Bogotá, 1998. p.13

“discrecionalidad en la cultura y prácticas de la ‘protección’ (y en el aumento) en la objetivación de las relaciones de la infancia con los adultos y con el Estado.”<sup>101</sup>

Hasta aquí se ha señalado la estructura, los principios rectores y los tipos de derechos contenidos en la Convención; asimismo se ha tratado el cambio de paradigma con respecto a la infancia que implicó este instrumento internacional. A continuación se examinara de manera sintética cuáles son los mecanismos para su cumplimiento.

### **2.3.2 La Convención y sus mecanismos de cumplimiento**

De acuerdo a los mecanismos establecidos por la Convención, el órgano central en la evaluación del cumplimiento de dicho instrumento por parte de los Estados donde se encuentra en vigor, es el Comité de los Derechos del Niño del Naciones Unidas. En su seno se realizan actividades de seguimiento en las cuáles participan gobiernos, sociedad civil y los expertos de Naciones Unidas. En cierto modo, brinda un espacio de confluencia donde se articulan y sintetizan realidades en torno a los derechos de la Niñez y la Convención en cada país. En este sentido, las observaciones que el Comité emite expresan las conclusiones de un proceso de diálogo e intercambio de información entre diversos actores involucrados en la promoción y defensa de los derechos de la infancia. Este proceso participativo de evaluación a una realidad en el cual pueden presentarse contradicciones –verbigracia, unos agentes pueden estar más interesados en resaltar los logros del Estado mientras que otros buscan subrayar las insuficiencias- significa que no hay una fuente única de información ni visiones unívocas sobre lo que acontece en materia de cumplimiento de los derechos de los niños en un determinado país, pero dicho proceso también implica la inclusión de una pluralidad de puntos de vista que enriquecen el resultado final del diálogo, como son las observaciones finales del Comité al examen de los informes presentados por los Estados parte. A partir de dichas consideraciones, puede establecerse que tales observaciones cobran central importancia para el análisis de la vigencia de la Convención de los Derechos de la Niñez en México, razón por la cual en este trabajo se tomarán como marco de referencia para el análisis de la aplicación de la Convención en México.

Los documentos finales elaborados por el Comité respecto a cada país contienen una serie de recomendaciones dirigidas a hacer efectivos los derechos plasmados en la Convención.

---

<sup>101</sup> *Ibid.*, pp. 16-17



Las Recomendaciones están estructuradas en nueve apartados correspondientes a distintos artículos de la Convención: Medidas generales de Acción; Definición del niño; Principios generales; Derechos y libertades civiles; Entorno familiar y otro tipo de tutela; Salud básica y bienestar; Educación, esparcimiento y actividades culturales; Medidas especiales de protección.

### **2.4.3 El proceso de rendición de cuentas del gobierno mexicano.**

En el caso mexicano, el examen del informe presentado por el gobierno al Comité se realizó el 23 de mayo de 2006, y junto con la evaluación de los informes presentados por la sociedad civil<sup>102</sup>, dicho proceso cristalizó en las recomendaciones emitidas por el Comité en junio del mismo año.

Debe mencionarse que el informe del gobierno mexicano se entregó, con cuatro años de retraso, en 2005, hecho que en sí mismo denota descuido con respecto al tema, por decir lo menos. La Secretaría de Relaciones Exteriores fue la institución encargada de coordinar el proceso de elaboración de dicho informe; sin embargo, cómo se señalará más adelante, una decena de entidades gubernamentales estuvieron involucradas en la elaboración del informe de gobierno. Por otro lado, dos organizaciones de la sociedad civil, el Observatorio Ciudadano de Políticas de Niñez, Adolescencia y Familias A.C. y la Red por los Derechos de la Infancia, amparadas en la Convención se dieron a la tarea de elaborar dos informes sombras, alternativos al informe gubernamental. El proceso de elaboración de estos informes sombra inició en 2003 e incluyó la participación de decenas de organizaciones de distintas entidades federativas interesadas en los temas de infancia. Los informes de la sociedad civil tuvieron como objetivo facilitar al Comité del Niño la información referente a los saldos pendientes en cuanto al cumplimiento de la Convención; asimismo, dichos informes buscaban dar cuenta de los retos y avances con respecto a las Recomendaciones que el mismo Comité emitió en el periodo de rendición de cuentas previo, realizado en 1999.

Entre 2005 y 2006, el informe gubernamental y los de la sociedad civil fueron presentados y entregados ante el Comité, el cual tuvo la tarea de revisar, analizar y en su caso, solicitar información adicional; todo esto con miras a la reunión de trabajo realizada en mayo de 2006 con la delegación gubernamental y finalmente, a la elaboración de las observaciones finales

---

<sup>102</sup> *Derechos Incumplidos, Futuros Limitados. Políticas públicas y derechos de la niñez y adolescencia en México.*, elaborado por el Observatorio Ciudadano de Políticas de Niñez, Adolescencia y Familias A.C., así como *Infancias mexicanas. Rostros de la Desigualdad*, elaborado por la Red por los Derechos de la Infancia.

y las Recomendaciones al Estado Mexicano en materia de cumplimiento de los derechos de la infancia.

A la citada reunión de junio de 2006 para el examen de los informes presentados, acudieron por parte del Comité la Sra. Moushira Kattab (Egipto), el Sr. Norberto Liwsky - Relator para América Latina- (Argentina), el Sr. Kamel Filali (Algeria), el Sr. David Parfitt (Canadá), el Sr. Awich Pollar (Uganda), la Sra. Lucy Smith (Noruega), la Sra. Nevena Vuckovic-Sahovic (Serbia y Montenegro), el Sr. Jean Zermatten (Suiza). La delegación del gobierno mexicano<sup>103</sup> estuvo compuesta por la Dra. María del Refugio González -Jefa de Delegación- (Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos SRE), la C.P. Rosa María Payan (Directora General SNDIF), el Embajador Luís Alfonso de Alba (Representante Permanente en México), el Min. Rodrigo Labardini Flores (Director General de Derechos Humanos y Democracia SRE), el Lic. Leopoldo Domínguez Armegual (Director General de Prevención y Tratamiento de Menores SSP), el Lic. José Antonio Aguilar (Secretario Técnico del Consejo de Menores COIA), el Lic. Jorge Coarasa (Director General Adjunto de Relaciones Internacionales SEDESOL), el Lic. Alejandro Becerra (Director de Vinculación, Asuntos Internacionales y Programas Compensatorios CONAPRED), la Lic. Irma Leticia Narváez Soto (Subdirectora de Equidad Laboral para Menores de la Dirección General de Equidad Género STPS), el Lic. Avelino Hernández Vélez (Subdirector de Comunicación Externa SNDIF) y la Lic. Andrea Barrios Villarreal (Jefe de Departamento para las Naciones Unidas SNDIF). Adicionalmente, la sociedad civil estuvo representada por miembros de la Red por los Derechos de la Infancia y el Observatorio Ciudadano de Políticas de Niñez, Adolescencia y Familias A.C.

Como lo muestra la lista de asistentes, la sesión realizada el 23 de mayo en Ginebra fue una reunión plural e incluyente en términos de distintas experiencias nacionales (véanse los orígenes de los miembros del Comité), responsabilidades institucionales (véase la conformación de la delegación mexicana) y posiciones políticas (en lo que se refiere a las diferencias entre los agentes de la sociedad civil y las autoridades). Este proceso de diálogo franco y directo entre los distintos actores involucrados en lo referente a los derechos de la infancia en México sin duda enriqueció el producto final de dicha sesión, a saber, las Recomendaciones al Estado Mexicano emitidas por el Comité en junio del mismo año. A partir de estas consideraciones, el siguiente capítulo del presente trabajo utilizará a las Recomendaciones como guía para realizar el análisis

---

<sup>103</sup> Los cargos que se señalan son aquellos que ocupaban en mayo de 2006.

sobre el incumplimiento de los derechos de la niñez en México, es decir, la evaluación sobre el grado de cumplimiento de la Convención en México tendrá la misma estructura que las Recomendaciones (Medidas generales de acción, principios rectores, etc.).

### **3. México y la Convención sobre los derechos del niño**

La Convención sobre los derechos del niño (CDN) fue adoptada y abierta la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Como se menciono antes, la CDN es el instrumento más amplio e integral en lo que a derechos de la infancia respecta. Debido a que en su contenido podemos encontrar “prácticamente” todo lo concerniente al universo infantil, se le considera un hito en la positivización de los derechos de la infancia<sup>104</sup>.

En su preámbulo, la Convención también reconoce que “en todos los países del mundo hay niños que viven en condiciones excepcionalmente difíciles y que esos niños necesitan especial consideración”; qué es importante tomar en cuenta la importancia de la cultura y las tradiciones de los distintos pueblos en el cuidado y sano desarrollo de la niñez, y por último que la cooperación internacional juega un papel de importancia en el mejoramiento de las condiciones de vida de la infancia, especialmente “en los países en desarrollo”.

Este trabajo utilizará la misma estructura de las Recomendaciones del Comité. Así, en cada apartado se expondrán el contenido de la Convención correspondiente al análisis de la situación en México. En ese sentido, primero se presentará el articulado de la Convención agrupado en las categorías del Comité arriba señaladas, esta parte comprende los compromisos asumidos por el Estado mediante la firma y aprobación de dicho instrumento, y a la luz del mismo y partiendo de las Recomendaciones del Comité, a continuación se ponderará el estado de las cosas en el país: la agenda pendiente.

#### **3.1 Medidas generales de acción. (Art. 4, 42 y 44 (párrafo 6) de la Convención)**

Este apartado de medidas generales se refiere al cúmulo de acciones de carácter general – legislar, administrar, difundir- dirigidas a dar vigencia a la Convención dentro de los Estados. A continuación se exponen las recomendaciones que el Comité emitió a México en el contexto de estas medidas generales.

##### ***3.1.1 Medidas Legislativas y Administrativas***

---

<sup>104</sup> Fanlo, Isabel, *Op.Cit.* p.9

*Los Estados “tomarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole” para hacer efectivos los derechos de los niños. En el caso que fuese necesario, esto se hará en el marco de la cooperación internacional. (Art. 4)*

En lo general, en sus Recomendaciones el Comité instó al Estado mexicano a adoptar “las medidas necesarias para armonizar las leyes federales y estatales con la Convención y las normas internacionales pertinentes, a fin de asegurar su aplicación efectiva”<sup>105</sup>.

En lo que se refiere al marco jurídico del Estado mexicano, en los últimos años se observa progreso pero todavía se dista del punto óptimo de compaginación con la Convención. Ha habido avances importantes en la legislación federal y estatal pero persisten grandes retos en términos de su contenido y aplicación. A continuación se examinarán, en orden jerárquico, las principales disposiciones legales en México alrededor de la niñez y sus derechos.

### *La Constitución*

Los derechos de los niños se encuentran establecidos en distintos ordenamientos jurídicos del Estado Mexicano. A lo largo del siglo XX de manera gradual nuestra Constitución fue integrando explícitamente los derechos de la niñez a su articulado, de tal manera que en el presente dichos derechos encuentran ya cierto grado de “constitucionalización”.

Con respecto al avance de los derechos de los niños como derechos subjetivos públicos en el período 1999-2005, en el marco de la ley fundamental pueden señalarse dos grandes momentos:

- a) La inclusión en el Artículo 4 Constitucional a partir de la reforma del año 2000, del derecho de los niños a la “satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento” y la responsabilidad del Estado en proveer lo necesario para el ejercicio de dichos derechos, y
- b) La reforma al Artículo 18 Constitucional vigente desde marzo del 2006 que obliga a la Federación y a las entidades federativas a establecer dentro de sus ámbitos de competencia un sistema integral de justicia para adolescentes, con instituciones, tribunales y autoridades especializadas.

---

<sup>105</sup> Comité de los Derechos del Niño *Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales. CRC/C/MEX/CO/3* 8 de junio de 2006.

Ambas reformas han dado ya resultados concretos en la materia de que se ocupan. El Artículo 4º Constitucional ha dado pie a la Ley de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes<sup>106</sup>, ley reglamentaria que más adelante se analizara.

En el caso del Artículo 18º Constitucional, que permite a todos aquellos individuos de entre 12 y 18 años no ser afectados en su persona por autoridad ajena al sistema integral de justicia para adolescentes con motivo de conductas tipificadas como delitos por ellos cometidas, ya hay también un pronunciamiento claro por parte de la Suprema Corte. Al respecto los ministros declararon inconstitucional el artículo 37 del Código Penal del estado de Guanajuato, el cual situaba la edad penal a los 16 años.

A partir de la entrada en vigor de dicha reforma al 18 Constitucional y de acuerdo con el criterio establecido por la primera sala de la Suprema Corte en agosto de 2006, la edad penal mínima para toda la República quedó establecida en 18 años, lo cual significa un avance en términos de los compromisos asumidos por el Estado mexicano con la firma y aprobación de diversos tratados internacionales de derechos humanos, y de la Convención de los Derechos de la Niñez en particular.

Adicionalmente a estos dos artículos podrían considerarse los artículos 1º, 3º y 123º constitucionales<sup>107</sup>. El Artículo 1º establece para todos los individuos en los Estados Unidos Mexicanos las garantías que otorga la Constitución, abarcando de manera implícita a los menores de 18 años. La obligación del Estado de impartir educación laica y gratuita, señalada en el Artículo 3º Constitucional, es una materia que no puede desligarse de los derechos de la niñez en México. El Artículo 123º prohíbe las labores “insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche de los menores de dieciséis años”, asimismo prohíbe la utilización del trabajo de los menores de 14 años y estipula 6 horas como jornada máxima para aquellos de entre 14 y 16.

Por otro lado, la Constitución Política por medio de su Artículo 133º, que estipula que los tratados internacionales son ley suprema en toda la Unión, brinda el mecanismo para considerar

---

<sup>106</sup> Aprobada por la Cámara de Diputados el 28 de abril del 2000 y por el Senado el 29 del mismo mes.

<sup>107</sup> Pedroza de la Llave, Thalia, et. al. *Los niños y niñas como grupo vulnerable: una perspectiva constitucional*, p.111

que los derechos humanos estatuidos en aquellos figuran ya en el orden jurídico del Estado, aunque su fuente sea de un origen distinto<sup>108</sup>.

Hasta aquí se han señalado los contenidos constitucionales específicos a los niños. No obstante, la Constitución también plantea mecanismos para la protección –para la garantía- de los derechos humanos en términos generales. Si los derechos de la niñez son derechos humanos de la niñez, debe entonces considerarse dichos mecanismos como parte del entramado legal que tutela a estos últimos. Dichos mecanismos revisten mayor importancia para este trabajo en la medida en que a través de su reforma puede facilitarse la incorporación y aplicación jurídica de los contenidos de los tratados internacionales de derechos humanos que México ha firmado y aprobado.

Es el caso del juicio de amparo, que descansa en los artículos 103° y 107° constitucionales, y en su Ley Reglamentaria. El amparo es el juicio por medio del cual el individuo protege sus garantías constitucionales ante actos de autoridad inconstitucionales. Fue la medida empleada en el caso del artículo 37° del Código Penal de Guanajuato, antes mencionado.

Más allá del posible y deseable perfeccionamiento constitucional referente de manera específica a niñas, niños y adolescentes –por ejemplo la inclusión explícita de una edad antes de la cual se es niño-, existen propuestas de modificación a los artículos 103° y 107° que podrían redundar en procedimientos más sencillos y eficaces en cuanto a protección de los derechos humanos se refiere. Al respecto, Sergio García Ramírez<sup>109</sup> defiende una redacción del 103° Constitucional que permita a los Tribunales Federales resolver toda controversia que se suscite por normas generales o actos de autoridad que violenten las garantías individuales consagradas en la Constitución o *en los tratados internacionales de derechos humanos acordes a la carta magna, firmados por el Ejecutivo y aprobados por el Senado*<sup>110</sup>. Esto brindaría una mejor protección jurídica de los derechos de la población establecidos en instrumentos jurídicos reconocidos por el Estado mexicano, puesto que dicha redacción delinea una vía “rápida” para la integración legal de tratados de derechos humanos al marco jurídico nacional.

---

<sup>108</sup> García Ramírez, Sergio, *Reforma Jurídica y Protección de los Derechos Humanos* Instituto de Investigaciones Jurídicas. p.157, [www.bibliojuridica.org/libros/3/1088/10.pdf](http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1088/10.pdf)

<sup>109</sup> *Ibíd.*, p.163

<sup>110</sup> El subrayado es mío.

Por otro lado, el Artículo 107° Constitucional en su fracción II establece lo que se denominó como fórmula Otero: las sentencias derivadas de un juicio de amparo tendrán efectos particulares, sin “hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”. Al parecer, dicho precepto buscaba aminorar las causas de conflicto entre el Poder Judicial y los poderes Legislativo y Ejecutivo. No obstante, las condiciones actuales del sistema político mexicano acreditan la posibilidad de reformular dicho artículo a favor de la vigencia estricta de la Constitución.

La consolidación de las condiciones democráticas en nuestro país –separación de poderes, instituciones de última instancia para procesar el conflicto, etc.- brindan y exigen a la vez una mayor protección de los derechos humanos, cuya garantía orbita al centro de la legitimidad política del Estado moderno<sup>111</sup>.

En ese sentido, es pertinente cuestionar la validez actual de la fórmula Otero. No parece correcto que sólo aquel que tuvo el tiempo y los recursos necesarios para obtener una sentencia favorable en un juicio de amparo “quede exceptuado de la norma inconstitucional, y que ésta siga rigiendo, no obstante contravenir la ley fundamental, sobre todos los individuos que no pudieron o no supieron recurrir al juicio de garantías”<sup>112</sup>. Como medio ilustrativo –y para subrayar la relación del juicio de amparo con la protección de los derechos de la niñez- valga retomar el caso del citado Código Penal del estado de Guanajuato.

Como se mencionó, su artículo 37° fue declarado inconstitucional por establecer que a partir de los 16 años de edad se podía ser juzgado bajo las mismas condiciones que aquellos con mayoría de edad. Lo pertinente sería que dicha sentencia dejara sin efectos el mentado artículo, sin requerir que cada particular tuviese que recurrir de nuevo a un juicio de amparo para proteger su garantía individual establecida en el artículo 18 constitucional. Sin embargo, bajo la fórmula actual esto no sucede así.

Hasta aquí un breve recorrido por las disposiciones constitucionales referentes al establecimiento y protección de los derechos humanos de la niñez. Ahora es pertinente revisar la ley reglamentaria en la materia, a saber, la Ley de Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, aprobada por el Congreso de la Unión en abril del 2000. A este respecto

---

<sup>111</sup> Mario I. Álvarez Ledesma, *Op.Cit.* p. 123

<sup>112</sup> Sergio García Ramírez, *Op. Cit.* p. 165



vale mencionar que comúnmente son las Leyes Reglamentarias las encargadas de definir la operación de los artículos constitucionales.

*La Ley de Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.*

La aprobación de esta Ley en el año 2000 significó otro gran momento en cuanto al marco jurídico nacional de los derechos de la niñez y la adolescencia; en su articulado se expresa en términos de derechos prácticamente todo el universo del desarrollo infantil; asimismo, recoge con amplitud el contenido de la Convención de los Derechos de la Niñez. Esta Ley explicita lo contenido en la Constitución -el derecho a la salud, a la educación- al tiempo que amplía los derechos; establece para la niñez los derechos de prioridad, de protección contra el maltrato y el abuso sexual, a la identidad, a vivir en familia, al descanso y al juego, a participar, etc. Sin embargo, esta ley contiene deficiencias en lo que respecta a los mecanismos para su aplicación.

El papel del derecho con respecto a los derechos humanos no es el de la fundamentación filosófica, sino el de establecer las normas jurídicas que garanticen y hagan efectiva la realización de los primeros. Cabe pues la pregunta ¿es la Ley de Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes un instrumento jurídico eficaz en la protección y cumplimiento de dichos derechos? Mi respuesta es que no. La Ley enuncia los derechos y establece principios generales, pero no define mecanismos, instituciones y en general no da responsabilidades explícitas al Estado para hacer vigentes los derechos de la niñez. En otras palabras, es una Ley Reglamentaria que no dota de operatividad a los párrafos sexto y séptimo del Artículo 4º Constitucional del cual proviene, y tampoco establece mecanismos de seguimiento e implementación de la CDN –otra de sus fuentes de inspiración.

*Ausencia de un órgano responsable.* La Ley de Protección enuncia una amplia gama de derechos que corresponden a los menores de 18 años. No obstante, la Ley omitió definir un órgano del Estado responsable de proteger y garantizar el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. En el articulado de la Ley no existe mención a una sola institución responsable en este tema. Desde un punto de vista comparado es una Ley incompleta: a diferencia de la Ley General de Educación<sup>113</sup> o la Ley General de Salud<sup>114</sup> que definen

---

<sup>113</sup> *Ley General de Educación*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993, última reforma aplicada el 13 de marzo de 2003.

claramente a las instancias responsables en la materia –la Secretaría de Educación Pública, la de Salud, los gobiernos locales, etc.-, la Ley de Protección no explicita responsabilidades por parte de ninguna entidad gubernamental. En su contenido la Ley hace referencia a “las autoridades”, “las instituciones” o “el Estado”, en otras palabras, hace alusión a entes abstractos sin mencionar a ninguno en concreto. Más adelante en el apartado de coordinación profundizaré sobre la ausencia de este órgano responsable.

Por ahora me limitaré a señalar que esta es una omisión grave en términos del avance hacia la vigencia de los derechos de la niñez y la adolescencia en México: la Ley tendría que haber definido un órgano (previo o de nueva creación) encargado de tutelar los derechos contenidos en la misma y en la Constitución. Al no existir responsabilidades explícitas por parte del Estado –a través de algún órgano o institución- la exigibilidad de dichos derechos resulta cercenada. Es decir que si un individuo menor a 18 años se ve afectado en los derechos que dicha Ley le confiere, no es posible fincar responsabilidades a ninguna autoridad puesto que no existe una que la tenga explícitamente, ausencia que demerita la aplicabilidad de los derechos enunciados en las leyes.

En ese sentido es posible afirmar que, en el tema de los derechos de la niñez, no existe en México un interlocutor gubernamental para todos aquellos afectados y/o ocupados en la temática. Por ejemplo para atender asuntos relacionados con las mujeres o con la juventud, los interesados –sociedad civil, individuos, etc.- pueden acercarse al Instituto Nacional de las Mujeres o al Instituto Mexicano de la Juventud respectivamente. Lo mismo en cuanto a la salud y la educación: está claramente definido quiénes son los responsables en los distintos ámbitos. No obstante, en cuanto a los derechos de la niñez no queda claro cuál o cuáles son los encargados –interlocutores- por parte de las autoridades federales. Finalmente, esta omisión institucional –favorecida por una omisión legal- necesariamente genera una situación de poca o nula coordinación gubernamental en la atención de dicha problemática. Esto es algo que tendría que haber sido atendido por el Legislativo en su hacer mediante la Ley de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

---

<sup>114</sup> *Ley General de Salud*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984, última reforma aplicada el 19 de septiembre de 2006.

*Inexistencia de amarres presupuestales y programáticos.* Para ilustrar a qué me refiero con falta de amarres presupuestales y programáticos vale la pena regresar a la Ley General de Educación o la Ley General de Desarrollo Social. En la primera se establece por medio de su artículo 25 que el gasto anual que la Federación, los estados y los municipios destinen a la educación pública no podrá ser menor al 8% del Producto Interno Bruto del país. La Ley General de Desarrollo Social,<sup>115</sup> establece en su artículo 20 que el presupuesto federal destinado al gasto social no podrá disminuirse en términos reales con respecto al año previo, y que deberá aumentar al menos en la misma proporción que la prevista para el Producto Interno Bruto. Asimismo, ambas leyes obligan al Ejecutivo Federal a establecer elementos de planeación. En cambio, la Ley de Protección de los Derechos no contiene mención a presupuestos o a programas, esto en demerito de su aplicabilidad.

*Entidades federativas con leyes sobre derechos y protección de la infancia en México.*

A continuación se presenta un cuadro con las entidades federativas que cuentan con una ley estatal en materia de derechos de la niñez y las que no; en este cuadro se puede apreciar que más de la cuarta parte de los estados (9) aún no cuenta con legislación específica en la materia. También puede apuntarse que ocho estados de los 23 que cuentan con leyes en esta materia las elaboraron entre 2004 y 2006, lo cual es indicativo de avances.

<b>Entidad Federativa</b>	<b>Nombre de la Ley</b>	<b>Fecha de aprobación o publicación</b>
Distrito Federal	Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños	31 de enero de 2000
Aguascalientes	Ley para la Protección de la Niñez y la Adolescencia	5 de febrero del 2001
Tamaulipas	Ley de Derechos de Niñas y Niños	5 de junio del 2001
Sinaloa	Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas y Niños y Adolescentes	15 de octubre del 2001
<b>Entidad Federativa</b>	<b>Nombre de la Ley</b>	<b>Fecha de aprobación o publicación</b>
Baja California Sur	Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños	7 de diciembre del 2001
Guerrero	Ley para la Protección y Desarrollo de los Menores	15 de enero del 2002
Durango	Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, los Niños y Adolescentes	23 de mayo del 2002
Michoacán	Ley de los Derechos de las Niñas y Niños	5 de febrero del 2002
Chiapas	Ley para la Protección de los Derechos de las	24 de octubre de 2002

<sup>115</sup> Artículo XX. Ley General de Desarrollo Social, publicada en el DOF el 20 de enero de 2004.

	Niñas, Niños y Adolescentes	
Sonora	Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	24 de octubre del 2002
Baja California	Ley de Protección de los Derechos del Menor y la Familia	24 de enero de 2003
San Luis Potosí	Ley sobre los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	14 de agosto de 2003
Jalisco	Ley de los Derechos de las Niñas, los Niños y Adolescentes	25 de octubre del 2003
Campeche	Ley de los derechos de la niñez y la adolescencia del estado de Campeche	24 de junio de 2004
Coahuila	Ley para la Protección de los Derechos y Deberes de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Coahuila	27 de octubre de 2006
Colima	Ley de los Derechos y Deberes de las Niñas, Niños y los Adolescentes del Estado de de Colima	19 de junio de 2004
Estado de México	Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de México	8 de enero de 2004
Nayarit	Ley de Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y los Adolescentes del Estado de Nayarit	30 de julio de 2005
Nuevo León	Ley de Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Nuevo León	17 de febrero de 2006
Oaxaca	Ley de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes para el Estado de Oaxaca	23 de septiembre de 2006
Quintana Roo	Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Quintana Roo	4 de mayo de 2004
Sonora	Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	24 de octubre de 2002
Tlaxcala	Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas y Niños del estado de Tlaxcala	8 de junio de 2004
Zacatecas	Ley de los Derechos del Niño en el Estado de Zacatecas	7 de mayo de 1997
<b>Entidad Federativa</b>	<b>Nombre de la Ley</b>	<b>Fecha de aprobación o publicación</b>
Veracruz	No tiene <sup>116</sup>	-
Yucatán	No tiene	-
Morelos	No tiene <sup>117</sup>	-
Puebla	No tiene	-
Querétaro	No tiene	-
Tabasco	No tiene	-

<sup>116</sup> Tiene Ley de Asistencia Social y Protección de Niños y Niñas del Estado de Veracruz, del 8 de septiembre de 1998.

<sup>117</sup> Tiene Ley para el Desarrollo y Protección del menor en el Estado, del 12 de marzo de 1997.

Chihuahua	No tiene	-
Guanajuato	No tiene	-

La tabla muestra que si bien entre 2004 y 2006 se presentaron armonizaciones de las leyes estatales con la Ley Federal, aún persisten rezagos significativos en términos de la adecuación del marco jurídico en los estados para la protección y garantía de los derechos de los niños.

### ***3.1.1.2 Coordinación institucional para el cumplimiento de los derechos del niño***

Existen al menos dos esquemas de coordinación del subsistema social. En uno de ellos se cuenta con una Secretaría de Estado que dirige, coordina y lleva el control sobre el resto del gabinete social; esta fue por ejemplo la elección del presidente Ernesto Zedillo, durante cuya administración la Secretaría de Salud se encontraba en la cima de una estructura piramidal de coordinación al interior del área social del Ejecutivo Federal. Otra alternativa es una coordinación rotativa dentro del gabinete social, en la cual cada cabeza de Sector está por un período determinado al frente de la cohesión del quehacer social gubernamental. Este fue el esquema utilizado por el presidente Fox, quién decidió que el subsistema social contase con una coordinación rotativa entre los secretarios del gabinete social.

Al respecto, debe mencionarse que no hay un esquema inequívoco, ambos pueden funcionar en la medida en que haya una respuesta sistémica. Pero ese fue el problema al menos en el sexenio 2000-2006, no existió una respuesta sistémica y tampoco una conducción política. Exponer la complejidad alrededor de la organización del subsistema social sobrepasa los objetivos de este trabajo, sin embargo, se analizará el caso de la coordinación de las políticas de infancia en términos de la inexistencia de un órgano rector para mostrar que existe déficit en la calidad institucional responsable de los derechos de la infancia.

Si bien el Congreso de la Unión elaboró una Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, omitió definir cuál sería el órgano encargado de velar por la vigencia de dichos derechos. Esta situación demerita la exigibilidad de los derechos de la infancia ya que no hay una instancia que por ley esté obligada a garantizarlos; da origen a la falta de interlocutores gubernamentales para aquellos individuos y organizaciones que trabajan a favor de los derechos de la infancia y de esta manera disminuye las posibilidades de cooperación entre la sociedad civil y el gobierno.

De manera breve, baste señalar que no existe un andamiaje legal e institucional que dote de una coherencia eficaz a la política social en México: durante la presidencia de Vicente Fox la “coordinación” de la política social se ejerció de manera rotativa entre los miembros del gabinete social, pero al no haber marcos jurídicos que la regulasen dicha “coordinación” se convirtió en un asunto de buena voluntad más que en una obligación para los responsables (SEDESOL, SSA, SEP, DIF). Esta situación impacta negativamente los objetivos, los medios y la información –en ocasiones inexistente- a partir de la cual se diseñan las políticas públicas de infancia.

En México no hay una institución encargada de diseñar y dar coherencia a las políticas públicas para la niñez desde la óptica de derechos, entendida ésta como un criterio de programación y de desarrollo de proyectos, basado no en la concepción de la asistencia o la caridad sino en la concepción en que el beneficiario es un sujeto con derechos y por lo tanto la manera en que se planea y evalúan los programas parte de una perspectiva distinta: la perspectiva de derechos. Históricamente fue el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), el encargado de normar y operar las políticas de atención a la infancia. En el 2000, el Ejecutivo definió un nuevo esquema a partir del cual la atención de la infancia se coordinaría desde una Comisión de Desarrollo Social y Humano, y en el que la Secretaría de Desarrollo Social sería la encargada del seguimiento a los programas federales de atención a la niñez y la adolescencia<sup>118</sup>. En esa lógica se creó el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia, cuya función era la de una “comisión intersecretarial de enlace y coordinación de las políticas y estrategias para la atención a la infancia”<sup>119</sup>.

#### *El Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia*

Como se mencionó, en la administración de Vicente Fox el 24 de julio de 2001 se creó por acuerdo presidencial, el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia el cual, bajo la figura de Comisión Intersecretarial, se integró por los titulares de las secretarías de Educación Pública, Salud, Desarrollo Social, Trabajo y Previsión Social, así como por los directores generales del DIF, el IMSS y el ISSSTE. El responsable de este consejo sería el titular de la Comisión de Desarrollo Social y Humano de la Presidencia.

---

<sup>118</sup> Observatorio Ciudadano de Políticas de Niñez, Adolescencia y Familias A.C. *Derechos Incumplidos, Futuros Limitados. Políticas públicas y derechos de la niñez y adolescencia en México*. México, 2005. p.67

<sup>119</sup> *Ibíd.*

A este respecto, el Comité de la Niñez del Alto Comisionado recomendó al Estado mexicano tomar las medidas necesarias para asegurar que el Consejo de Infancia tuviese un mayor papel en la formulación de las políticas públicas a fin de cumplir las disposiciones de la Convención, lo cual implicaría dotar a dicho Consejo con funciones oficiales y un presupuesto mediante una legislación adecuada<sup>120</sup>. A continuación, se examinará de manera sucinta el estado que guarda el citado Consejo para la Infancia, a fin de entender la trascendencia de la Recomendación del Comité, ubicando así otro punto de la agenda pendiente que México tiene con respecto a la infancia en el país.

El acuerdo de creación del Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia (COIA) señala que estaría presidido por el titular de la Comisión de Desarrollo Social y Humano e integrado por los encargados de las distintas dependencias del gabinete social del Ejecutivo Federal. A seis años de su creación (2001), puede establecerse que el Consejo no cumplió con su objetivo de dirigir y coordinar las políticas de infancia en México. Esto sucedió así puesto que nunca se le dotó de facultades legales ni presupuesto para llevar a cabo tan loable tarea; resultó más bien un ornamento dentro del gobierno federal.

En primer lugar, el comisionado para el Desarrollo Social y Humano renunció a su cargo en enero de 2002, dejando acéfala dicha Comisión y con ello también al Consejo para la Infancia. Esta situación continuó a lo largo del sexenio puesto que el presidente no nombró a nadie más al frente de dicha Comisión. Con respecto al COIA, el ejecutivo, congruente con su pobre comprensión de la función pública, decidió nombrar a Marta Sahagún como presidenta honoraria. Esta situación demeritó las capacidades del Consejo, debido a que al no ser funcionaria pública ni comisionada de Desarrollo Social y Humano, Marta Sahagún no tenía facultades legales para ordenar ni coordinar nada en lo referente a las tareas de la administración pública federal. Esto implicó dejar al Consejo de Infancia bajo las órdenes de alguien sin calidad jurídica para hacerlo. Aunado a esto, el COIA nunca contó con un presupuesto que le permitiera realizar las actividades que se le encomendaron.

La conclusión es que actualmente, en México la responsabilidad de dar cumplimiento a los derechos de la niñez se encuentra diluida y fragmentada entre distintas dependencias y programas, unos más eficaces que otros, situación contraria a lo estipulado en la Convención de los Derechos de la Niñez y demeritoria de la mejoría en las condiciones del ejercicio de los

---

<sup>120</sup> Comité de los Derechos del Niño, *Op.Cit.* párrafo 9

derechos de la infancia en México. En el tema de atención a la infancia existe un desgaste institucional que obliga, a la luz de la Convención, a repensar de qué manera podemos dar mejor solución al incumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia en México.

### ***3.1.1.3 Reunión de datos sobre la situación de la infancia***

Con respecto a la reunión de información en torno a la situación de la infancia, el Comité recomendó a México intensificar los esfuerzos para elaborar un sistema que facilite la reunión general de datos sobre todas las personas menores de 18 años, así como una serie de indicadores para vigilar y evaluar los progresos logrados en la aplicación de la Convención<sup>121</sup>.

Por su parte, en la “Actualización del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos a su informe ante el Comité de los Derechos del Niño para incorporar los progresos realizados durante las gestiones 2005 y 2006” el gobierno federal sostiene que el SNDIF ha creado el Sistema Nacional de Información de la Asistencia Social (SNIAS), que en sus palabras “*es una gran base de datos nacional sobre la asistencia social que permitirá realizar investigaciones y facilitará la generación de políticas públicas acordes a las necesidades de la población vulnerable en México.*”<sup>122</sup> Debe subrayarse la inconsistencia en los tiempos verbales empleados en dicha actualización puesto que en dicha redacción se da por sentado que ya existe esa gran base de datos, pero inmediatamente después menciona que será en el futuro cuando sirva. Y efectivamente, este Sistema de Información aún no está en condiciones de brindar información a nivel nacional, estatal y municipal.

Los servicios ofrecidos por este sistema en su página en Internet muestran que cuenta con carencias. De acuerdo al examen realizado, cuando uno solicita la información estadística del total de beneficiarios por estado, se encuentra con que el sistema sólo ofrece datos de catorce estados y del DIF Nacional. Al solicitar información estadística sobre el quehacer de la asistencia social en por ejemplo Veracruz o Tamaulipas no aparecen cifras existentes.

El asunto de la ausencia de un sistema de acopio de datos no es un asunto menor. Esta situación dificulta el análisis global y sistemático sobre la vigencia de los derechos de la niñez en México. Y en la medida en que la información no esté desagregada por estados y municipios, las disparidades regionales seguirán siendo subsumidas en la estadística nacional, situación que

---

<sup>121</sup> *Ibíd.*, párrafo 14.

<sup>122</sup> DIF, SRE. *Actualización del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos a su informe ante el Comité de los Derechos del Niño para incorporar los progresos realizados durante las gestiones 2005 y 2006.*



puede tender a empobrecer la calidad de las políticas públicas. Si se entiende a las políticas públicas como un instrumento para la generación de desarrollo, puede concluirse entonces que en la medida en que no generemos información amplia y precisa sobre la situación de la infancia, nuestros instrumentos para la generación de desarrollo no serán los óptimos.

La conclusión es que en materia de niñez y adolescencia, en México aún está pendiente la concreción de un sistema de acopio de datos que comprenda procesos tecnológicos e información actualizada a nivel nacional y desagregada por estados, municipios, edades, género, etc. Este sistema de información deberá realizar un gran esfuerzo por incluir datos actualizados sobre los niños en situaciones de mayor vulnerabilidad cómo la explotación sexual infantil, la no asistencia escolar, las víctimas de trata o los niños y niñas migrantes.

### **3.1.2 Difusión de la Convención**

*Para hacer más eficaz a la Convención, lo primero que los Estados se obligan a hacer es darle una amplia difusión a los principios y disposiciones de la Convención, tanto entre adultos como entre niños y niñas (Art.42).*

Con respecto a la difusión y capacitación sobre la Convención, el Comité ha recomendado a México que adopte medidas eficaces para difundir el contenido de la Convención y su aplicación entre las familias, las escuelas, la sociedad civil y las autoridades; particularmente ha instado a difundirla en las lenguas indígenas habladas en el territorio nacional.<sup>123</sup>

Asimismo, el Comité ha instado al país a que elabore programas de capacitación sistemática sobre derechos humanos y derechos de la niñez para todas las personas que trabajan con niños (jueces, policías, funcionarios, etc.)

El tema de la difusión de la Convención es de suma importancia en aras de modificar patrones culturales contrarios a los preceptos de la Convención, sobre todo si se considera que la misma establece nuevos paradigmas con respecto a la infancia: los niños y niñas son vistos ya no cómo propiedad de los padres, sino cómo sujetos con derechos que requieren consideraciones particulares debido a cierta indefensión propia de su edad. Para modificar pautas sociales como

---

<sup>123</sup> Comité de los Derechos del Niño, *Op.Cit.* párrafo 18.

el maltrato por parte de los padres o la imposibilidad de los niños para participar en las decisiones que les afectan dentro del seno familiar, es necesario realizar un trabajo amplio y constante de difusión y promoción de las nuevas formas de entender esa etapa de la vida llamada infancia y adolescencia. En ese mismo sentido es fundamental para un Estado multicultural como México que tratados de la importancia de la Convención estén disponibles en lenguas indígenas y que los niños que habitan en pequeñas comunidades o en el ámbito rural puedan tener acceso al contenido de la misma.

Finalmente, la Convención establece una nueva forma de conceptualizar a los menores de 18 años, y en ese sentido su implementación requiere de la participación de la sociedad en conjunto. Se requiere que el contenido de la Convención se difunda entre los distintos niveles de la sociedad: que los padres de familia, los empleadores, las autoridades y los niños y niñas conozcan y faciliten el ejercicio de las personas menores de 18 años: de ese tamaño es el reto que como país hemos asumido al firmar y aprobar la Convención.

Con respecto a la difusión y promoción de los derechos de la infancia, se han impulsado dos programas: el “Programa de Promoción de los Derechos de la Niñez DIFusores Infantiles del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia” y el “Programa Niños Promotores de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”. Si bien debe recibirse como una medida positiva al respecto, la dimensión de ambos programas continua siendo insuficiente en el sentido de dar cumplimiento a la obligación de difundir y promover la adopción social de la CDN.

Con el fin de promover los derechos de la niñez, el programa de DIFusores Infantiles del DIF comenzó a operar en abril del 2002, y a principios de 2003 contaba ya con 532 promotores infantiles en distintos municipios.

El Programa de la CNDH, dirigido a niños en edad escolar primaria, también inició en 2002, y contó con la participación de la Secretaria de Educación Pública y de asociaciones de padres de familia. Este programa llevó a cabo un trabajo de difusión a través de la impresión de materiales sobre derechos de la niñez.

Si bien la implementación de ambos programas debe recibirse con agrado, es preocupante que a 15 años de la aprobación de la Convención en México, no exista continuidad en los esfuerzos gubernamentales y las medidas de gobierno tengan un alcance que se antoja insuficiente. Si existen 30 millones de mexicanos menores a 18 años, el programa de DIFusores infantiles debería contar con muchos más que 532 promotores. De otra manera, se corre el riesgo

de implementar programas que por sus limitadas dimensiones parezcan membretes más que políticas sociales de Estado.

Con respecto a la capacitación sistemática a las autoridades que realizan tareas que involucran el trato con niños y niñas, el Comité considera que los esfuerzos desarrollados hasta ahora son insuficientes, y en ese sentido recomienda continuarlos y ampliarlos. Para alcanzar los objetivos establecidos en la Convención, es fundamental que se capacite a todo el personal que de una manera u otra labora con niños: es necesario que los maestros en la escuela promuevan el ejercicio de los derechos; que las personas encargadas de labores de asistencia social impulsen y respeten lo contenido en la CDN; es necesario que las autoridades relacionadas con procesos judiciales que involucren a menores de 18 años entiendan y velen por el interés superior del niño.

En el informe país que México entregó al Comité, no aparecen referencias a que programas dirigidos a hacer realidad el párrafo anterior estén siendo implementados de manera amplia y continua, de ahí que el Comité recomiende la realización de dichos programas de capacitación sistemática.

### ***3.1.2.1 Cooperación con la sociedad civil***

En cuanto a la cooperación con la sociedad civil el Comité lamenta que el gobierno mexicano no haya realizado consultas sistemáticas con organizaciones sociales al elaborar y formular políticas y programas sobre derechos de la niñez. Es por eso que en sus recomendaciones insta al gobierno mexicano a velar para que los procesos de redacción, planificación y aplicación de políticas, leyes y programas cuenten con la participación de organizaciones de la sociedad civil.<sup>124</sup>

En México existen tareas pendientes en términos de garantizar los derechos de la niñez. Dicha situación exige que la sociedad civil y el gobierno conjuguen esfuerzos, que compartan información y conocimiento en aras de hacer realidad un objetivo que como Estado nos hemos planteado: dar vigencia integral al cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia en México.

La dimensión del reto de dar vigencia a los derechos de la niñez en México es tal que circunscribir las sinergias a las instancias gubernamentales resulta inadmisibles. El ejercicio del poder, la deliberación, la toma de decisiones y en general los elementos que se conjugan en la

---

<sup>124</sup> *Ibid.*, párrafo 20.

formulación de políticas públicas no pueden y no deben limitarse a los tres poderes de la Unión. Gobierno y sociedad deben impulsar instancias formales y permanentes para canalizar y conjugar los esfuerzos a favor del desarrollo social del Estado mexicano, máxime cuando se trata de mejorar la vida de millones de niñas y niños.

Es en ese entendido que el Comité recomienda al Estado mexicano generar más y mejores espacios de participación de la sociedad civil en los mecanismos dirigidos a hacer cumplir los compromisos éticos y jurídicos establecidos en la Convención de los Derechos de la Niñez. Para ejemplificar baste decir que en el diseño del Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia no se contempló un lugar para la sociedad civil. Queda pendiente entonces que dentro de las instancias gubernamentales se implementen ejercicios de consulta y suma de capacidades con organizaciones sociales, académicos y sociedad.

### **3.2 Definición del Niño y edad para contraer matrimonio**

*Para la Convención se entenderá como niño o niña a toda persona menor de 18 años, salvo cuando las leyes nacionales establezcan que la mayoría de edad se alcanza antes de los dieciocho (Artículo 1).*

En este contexto, el Comité expresó su preocupación acerca de que en México la edad para contraer matrimonio sea muy baja y diferenciada para niñas y niños (14 y 16 años respectivamente). Es por eso que los expertos del Comité han invitado al Estado mexicano a aumentar la edad mínima para contraer matrimonio a una edad aceptable internacionalmente (no señalan cuál) y a homologarla para ambos sexos<sup>125</sup>. Cabe mencionar que el contenido de esta recomendación se estipula desde las observaciones emitidas en 1999 por el Comité al Estado Mexicano.

Es preocupante que diecisiete años después de aprobada la Convención en México, el marco jurídico no presente mejoras al respecto. Legalmente, la edad mínima para contraer matrimonio todavía es menor a los 18 años en 31 estados de la Federación y en todos es diferenciada<sup>126</sup>. Además, como agravante, se deja a discreción del juez o de los funcionarios del

---

<sup>125</sup> *Ibíd.*, párrafo 22.

<sup>126</sup> Observatorio Ciudadano, *Op.Cit.* p.49

registro civil la posibilidad de dispensar dicho ordenamiento y permitir los matrimonios a personas con edades inferiores a lo estipulado en los códigos civiles.

Al respecto, vale retomar la exposición de motivos de una iniciativa de reforma al Código Civil Federal presentada en octubre del 2002 por la LVII legislatura. En dicha exposición se argumenta que en México, alrededor de 130 mil niñas y niños entre 12 y 14 años ya han contraído matrimonio, y más de 3 mil se han declarado divorciados, divorciadas, viudos, viudas, separados o separadas. En lo que concierne a los mayores de 15 años, suman ya aproximadamente 500 mil los que han contraído matrimonio<sup>127</sup>. De este modo, se cuenta con que al año 2002, existían al menos 630 mil menores de 18 años que ya habían contraído matrimonio, usualmente en perjuicio de su desarrollo personal. Ante esta situación, resulta inconveniente que el marco jurídico continúe permitiendo matrimonios a tan corta edad y, peor aún, diferenciando hombres y mujeres, lo cual resulta discriminatorio y atenta contra la igualdad de los géneros establecida en la Constitución. Así pues, a este respecto la tarea pendiente consiste en realizar las reformas legales pertinentes en los códigos civiles estatales y en el federal, asegurando la igualdad entre hombres y mujeres y la protección jurídica para los menores.

Concretamente, a nivel federal se requeriría la reforma al Código Civil Federal en sus artículos 140 y 148, que respectivamente establecen que se puede celebrar esponsales y contraer matrimonio, a partir de los 16 años si se es hombre y de los 14 si se es mujer.

### **3.3 Principios generales (No discriminación, interés superior del niño, respeto a las opiniones del niño, derecho a la vida supervivencia y desarrollo)**

Estos cuatro artículos sintetizan los principios que inspiran el contenido y el sentido de la Convención. La observancia de dichos principios debe acompañar la toma de decisiones del Estado con respecto a la niñez y la adolescencia. En otras palabras, el actuar de la sociedad y el gobierno con respecto a los niños debe estar orientado y moldeado por la no discriminación, el interés superior del niño, el goce del derecho a la vida supervivencia y el desarrollo, y por el

---

<sup>127</sup> Texto de la Iniciativa que reforma el Título Quinto, Capítulo Segundo del Código Civil Federal, referente a los requisitos para contraer matrimonio, presentada por la diputada Olga Haydeé Flores Velásquez, del grupo parlamentario del PRI, en la sesión del jueves 3 de octubre de 2002. Citado en *Políticas públicas y derechos de la Niñez*. Op. Cit. p. 49.

respeto a las opiniones del niño. Este es el contexto en el que el Comité elaboró las Recomendaciones que a continuación se expondrán.

### **3.3.1 No discriminación**

#### *No discriminación*

*Los Estados que hayan ratificado la Convención deberán garantizar los derechos ahí establecidos a todos los niños y niñas sin distinción alguna, es decir deberán garantizar la aplicación universal (Art. 2.1). En particular los Estados deberán asegurar que el niño no sea víctima de discriminación por ningún motivo (Art. 2.2)*

A este respecto, el Comité expresó una gran preocupación por las importantes desigualdades existentes al interior del Estado mexicano. Y en ese sentido, recomendó intensificar los esfuerzos para prevenir y erradicar todas las formas de discriminación de hecho contra distintos sectores de la población infantil (indígenas, discapacitados, niños de zonas rurales).<sup>128</sup>

En cuanto a la no discriminación hay varios focos de preocupación en tanto que el análisis de ciertos indicadores sociales señala lo que podría configurarse como situaciones discriminatorias: las tasas de matrícula en los centros educativos, las tasas de conclusión de estudios, de deserción escolar, las tasas de mortalidad infantil o el registro de los nacimientos indican grandes desigualdades en el ejercicio de los derechos de la niñez, desigualdades que resultan en la persistencia de discriminación contra niños indígenas, niñas, niños con discapacidades, niños que habitan en zonas rurales y en general contra niños que pertenecen a los estratos socioeconómicos más bajos. En otras palabras, podría decirse que dependiendo de factores como el lugar de nacimiento o el origen étnico, un niño podrá tener amplias posibilidades de desarrollo o por el contrario sufrir discriminación de facto por ese hecho.

La situación actual indica que el ejercicio de los derechos por parte de los niños no se da de manera universal; existe una gran brecha de desigualdad entre las regiones del país y al interior de estas, así como entre los grupos poblacionales. De acuerdo al Índice de los Derechos de la Niñez años elaborado por UNICEF y el Observatorio Ciudadano de Políticas de Niñez,

---

<sup>128</sup> Comité de los Derechos del Niño, *Op.Cit.* párrafo 24.

Adolescencia y Familias, AC, en el año 2003 una niña o niño nacido en Guerrero “tendría proporcionalmente cerca de una tercera parte de las oportunidades de conservar la vida, de crecer saludablemente y de educarse durante los primeros años, que uno de Nuevo León.”<sup>129</sup>

En ese mismo año, los datos referentes a la mortalidad infantil señalan que, mientras Colima, Jalisco y Nuevo León presentan tasas de 21.2, 21.7 y 18.3 defunciones por cada mil nacimientos, respectivamente, en Chiapas, Guerrero y Oaxaca este indicador aumenta considerablemente a 34.8, 33.2 y 33.7 defunciones por cada mil nacidos vivos, respectivamente<sup>130</sup>. Es decir, la probabilidad de que un niño muera es casi 50% más alta si nace en un estado con un número elevado de población indígena que si lo hace en un estado que no presente dicha característica.

Estos indicadores muestran que en el Estado Mexicano, no se da cabal cumplimiento al articulado de la Convención en general y en particular al artículo segundo. La evidencia disponible permite señalar que un niño hijo de padres indígenas no tendrá las mismas posibilidades de gozar sus derechos que aquel perteneciente a otro seno familiar.

El tema de la discriminación en México es de suma relevancia. Debe recordarse que al hablar de discriminación no se hace referencia sólo a una actitud de valoración negativa a aquel que es distinto por su origen étnico, su género, o sus preferencias sexuales. El problema de la discriminación se intensifica si se consideran sus efectos, sus consecuencias concretas en la limitación de derechos y oportunidades; la importancia de erradicar la discriminación reside principalmente en el daño que produce<sup>131</sup>. A final de cuentas, la no discriminación es un derecho fundamental que debe exigirse por parte de la ciudadanía, protegerse por parte de las autoridades y tutelarse por vías legales.

Para el diagnóstico de la situación actual, es posible utilizar la información contenida en los tres Índices de los Derechos de la Niñez Mexicana; estos índices son “indicadores que permiten medir el grado de cumplimiento de los derechos humanos prioritarios en cada etapa de la vida de las niñas, niños y adolescentes”<sup>132</sup>. El primer Índice, elaborado por la UNICEF y el Observatorio, estudia la situación de los niños de entre 0 y 5 años de edad y mide tres derechos

---

<sup>129</sup> UNICEF México y Observatorio Ciudadano de Políticas de Niñez, Adolescencia y Familias AC *Vigía de los derechos de la Niñez Mexicana. Los primeros pasos (0-6 años)*. México, 2005. p.7

<sup>130</sup> Observatorio Ciudadano, *Op.Cit.* p.109

<sup>131</sup> Rodríguez Zepeda, Jesús. *¿Qué es la discriminación y cómo combatirla?* “Cuadernos de la igualdad” CONAPRED. México, 2004.

<sup>132</sup> *Vigía de los Derechos de la Niñez, Op.Cit.* p.9

fundamentales: el derecho a vivir, el derecho a crecer saludable y bien nutrido y el derecho a la educación<sup>133</sup>. En los resultados de su evaluación, este Índice señala que existen avances generales pero que aún persisten grandes retos: de 1998 a 2003 el grado de cumplimiento, en una escala del 1 al 10, aumentó de 4.68 a 5.71, no obstante, para el último año (2003), mientras que en Nuevo León el grado de cumplimiento es de 8.10, en Guerrero es de 2.90.<sup>134</sup> Es decir, para el año 2003, el promedio nacional de cumplimiento de los derechos de las personas entre 0 y 5 años fue de 5.71, no obstante esta cifra encubre las tremendas desigualdades regionales expresadas con claridad al comparar Nuevo León y Guerrero.

En el segundo Índice elaborado, referente a las niñas y niños de 6 a 11 años de edad, los indicadores fueron elegidos para medir el grado de cumplimiento del derecho a la vida, el derecho a la educación y el derecho a vivir sin maltrato y sin violencia. Los resultados arrojados por este documento de nuevo son indicativos de grandes desigualdades que por sus características resultan en situaciones de facto discriminatorias. De acuerdo a los datos del 2003, el cumplimiento del derecho a la vida, el derecho a la educación y el derecho a vivir sin maltrato y sin violencia es de 4.47 en Chiapas, mientras que en Nuevo León es de 8.20. En otras palabras, un niño chiapaneco de entre 6 y 11 años tiene la mitad de oportunidades de vida y educación de lo que tiene un niño neoleones.

Actualmente, puede afirmarse que en México existe discriminación de facto; específicamente, los datos muestran que los niños no pueden ejercer sus derechos de manera integral y universal, y que dicho ejercicio depende de factores socio-geográficos lo cual configura situaciones discriminatorias y por ende violaciones a la Convención. El reto es que los millones de individuos menores a 18 años que habitan en México tengan las mismas oportunidades de desarrollo, sin importar de donde provienen.

### **3.3.2 El interés superior del niño**

*Interés superior del niño*

*Todas las medidas que conciernan a los niños, ya sean tomadas por entes públicos o privados, deberán decidirse tomando en cuenta siempre qué es más conveniente para el infante (Art. 3.1) Los Estados partes deberán tomar todas las medidas legislativas y administrativas “para*

---

<sup>133</sup> Este Índice usa una escala del 1 al 10, donde 10 significa el cumplimiento cabal de los derechos.

<sup>134</sup> Vigía de los Derechos de la Niñez, *Op. Cit.*



*asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar” (Art. 3.2)*

El Comité expresó la preocupación de que ni en el marco jurídico ni en las políticas nacionales se preste la debida atención al principio del interés superior del niño, y que la población tenga escaso conocimiento del mismo. En ese sentido recomendó al Estado Mexicano el adoptar las medidas necesarias para sensibilizar a la población acerca del significado de dicho principio y para garantizar que el interés superior del niño este debidamente considerado en las medidas legislativas y administrativas.<sup>135</sup>

A este respecto, queda pendiente implementar campañas de difusión y sensibilización que promuevan y faciliten la comprensión de la población acerca del principio del interés superior del niño y su importancia. Es necesario que los niños y sus familias comprendan la conveniencia práctica y el poder ético de privilegiar el bienestar infantil por encima de otras cosas, de considerar el interés superior de la infancia al hacer, decir y planear.

Con respecto a las medidas legislativas y administrativas, no se encuentra evidencia que indique que el artículo 3 de la Convención (interés superior del niño) existe como una consideración transversal en las mismas. Definir el sistema de consideraciones que debería regir las medidas gubernamentales relacionadas directa o indirectamente con la niñez rebasa los objetivos de este trabajo, baste señalar que desde los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial se requiere trabajar en las definiciones que garanticen la consideración de este importante principio en la toma de decisiones y la definición de políticas.

Para ilustrar la ausencia de este principio en el espacio de las definiciones públicas y gubernamentales, puede señalarse que en la forma en que se estructura el presupuesto actualmente, no es posible determinar el monto destinado a la garantía y protección de los derechos de la infancia, es decir, no existe transparencia con respecto al gasto destinado a la infancia. Asimismo, no existe evidencia que indique que el personal de las distintas instituciones que atienden y brindan servicios a la infancia, cuenta con la capacitación adecuada para realizar sus actividades desde una perspectiva acorde a los principios de la Convención. Adicionalmente, la agenda de la infancia y en particular el cumplimiento del interés superior del niño parece no ser prioridad a nivel estatal: existe un tortuguismo injustificado para homologar las leyes

---

<sup>135</sup> CRC, Op. Cit párrafo 26.

estatales con las federales y con los tratados de derechos humanos vigentes en territorio mexicano; cómo ejemplo pueden señalarse las bajas o inexistentes penas contra los que delinquen contra niños, ya sea mediante la trata, el tráfico, la explotación sexual comercial y el trabajo infantil. Finalmente, debe señalarse la ausencia de mecanismos de evaluación de impacto de las políticas sociales.

### **3.3 Derecho a la vida, supervivencia y desarrollo**

*Los Estados partes reconocen el derecho intrínseco de los niños a la vida, y se obliga a garantizar al máximo de sus capacidades el desarrollo y la supervivencia de la niñez (Art. 6).*

Desafortunadamente México no ha podido superar las grandes desigualdades sociales, económicas y políticas al interior de la sociedad. Las contradicciones generadas por el estado de pobreza y marginación en que se encuentran grandes franjas de la población así como la inmensa riqueza de que son poseedores pequeños grupos han propiciado conflictos que en ocasiones no han podido ser encauzados por los medios institucionales. Es el caso del levantamiento zapatista de 1994 y actualmente el conflicto en Oaxaca.

En ese sentido, existe preocupación acerca de los efectos que estas situaciones de conflicto pueden producir en el goce de los niños del derecho a la salud, la educación e incluso la vida. Es por eso que el Comité ha recomendado que el Estado mexicano tome las medidas necesarias para proteger los derechos de todos los niños que han sido desplazados o que habitan en regiones inseguras<sup>136</sup>.

En el caso de Chiapas, si bien el conflicto armado entre el EZLN y el Ejército Mexicano fue de corta duración y a la fecha se mantiene la tregua aprobada por el Congreso de la Unión mediante la Ley de Concordia y Pacificación, lo cierto es que las condiciones materiales que propiciaron el conflicto aún no se modifican: marginación, pobreza, exclusión, impunidad y discriminación siguen describiendo situaciones cotidianas en muchas comunidades indígenas de Los Altos de Chiapas.

Por otro lado, surgieron grupos paramilitares, “promovidos desde círculos políticos y militares oficiales, ligados a sectores económicos dominantes en Chiapas, que aprovechan la

---

<sup>136</sup> Comité de los Derechos del Niño, *Op.Cit.* párrafo 30.

generación de conflictos intercomunitarios basados en diferencias étnicas, religiosas, políticas y conflictos por el uso de recursos naturales y accesos a la explotación de la tierra.”<sup>137</sup>

Asimismo, el gobierno federal ha mantenido la decisión de sostener presencia militar en Los Altos de Chiapas, “lo que necesariamente ha repercutido en la dinámica social de la región y también en la vida cotidiana de la población, incluidos las niñas, los niños y adolescentes. No obstante, de este hecho no hay registros oficiales.”<sup>138</sup>

Este tipo de situaciones que combinan marginación y pobreza con la presencia y en ocasiones hostigamiento de grupos paramilitares y del ejército conllevan consecuencias para la vida de los niños que habitan en las zonas de conflicto, poco atendidas hasta ahora. No se trata solamente de los efectos relacionados con la supervivencia sino que también han de sumarse los relacionados en cuanto al desarrollo psico-emocional.

El conflicto en el estado de Oaxaca durante la segunda mitad del año 2006 es otro ejemplo de situaciones de conflicto donde no queda claro si se han tomado las medidas indicadas que, considerando el interés superior del niño, permitan proteger el goce de los derechos por parte de la infancia y adolescencia. Este conflicto, que inició como un problema focalizado entre la sección 22 del sindicato magisterial y las autoridades, fue ampliándose hasta generar violaciones mayores a los derechos de niñas y niños.

Por más de seis meses, alrededor de un millón 300 mil niños de 14 mil escuelas se vieron impedidos de ejercer su derecho a la educación, que cómo ya se ha dicho, es un derecho habilitante en cuanto que su aplicación permite fortalecer el ejercicio de otros derechos. Además, la situación de conflicto en la ciudad de Oaxaca –calles y edificios tomados, participación de grupos de provocadores en manifestaciones, revueltas violentas, muertos y heridos- debió tener consecuencias en la vida cotidiana de muchos niños, provocando en ocasiones, efectos en el posterior desarrollo físico y psicológico de muchos de ellos.

A lo largo del conflicto, estas graves violaciones a los derechos de los niños oaxaqueños parecieron pasar desapercibidas en las consideraciones y maniobras que las partes involucradas mostraron; ni el magisterio ni las autoridades dieron indicios de un compromiso consistente que privilegiará el bienestar de los cientos de miles de niños afectados.

---

<sup>137</sup> Observatorio Ciudadano, *Op.Cit.* p. 174

<sup>138</sup> *Ibíd.*,

Desde el punto de vista de la Convención de los Derechos del Niño, la cual México se comprometió a respetar, la prioridad debía ser el regreso a clases de los infantes y la normalización de las actividades en las ciudades y comunidades donde había focos de violencia. El interés superior del niño dictaba que, por encima de intereses de grupo, se tomarán decisiones que favoreciesen a los menores de 18 años.

No obstante, ni el gobierno federal, ni el estatal y tampoco el sindicato magisterial mostraron tener una comprensión del principio de interés superior del niño. Particularmente, el curso que siguió el conflicto permite señalar que las consideraciones acerca del derecho de los niños al desarrollo se mantuvo en segundo plano.

Si bien los conflictos en Chiapas y Oaxaca son distintos, en ambos se pueden encontrar los motivos de preocupación que llevaron al Comité a recomendar al Estado mexicano el emprender acciones para asegurar y proteger el derecho a la vida, salud y educación de todos los niños que viven en zonas inseguras o de conflicto.

En México no existe información que permita conocer a detalle el efecto que tienen y han tenido conflictos como los de Chiapas y Oaxaca. En ningún documento oficial está registrado el número de niños y niñas sobrevivientes de las confrontaciones en distintas regiones del país. Por ejemplo, cuando en 1997 sucedió la masacre de 45 indígenas en Acteal Chiapas, dos niños y una niña sobrevivieron; a la fecha no hay un registro oficial que confirme el seguimiento y atención que estos niños hayan tenido para el restablecimiento de sus heridas y la protección luego de la pérdida de sus familiares y amigos<sup>139</sup>.

### **3.4 Respeto de las opiniones del niño**

*Los Estados deben garantizar que aquel infante que este en condiciones de formarse un juicio propio pueda expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afecten (Art. 12.1). En consonancia, se debe garantizar al niño(a) el derecho de de ser escuchado(a) en todo proceso judicial o administrativo que le afecte (Art. 12.2).*

Un modo complementario de entender el respeto a las opiniones del niño es mediante sus implicaciones, de las cuales una es la participación. Se trata de que los niños y niñas tengan garantizado el derecho de expresión. La infancia y adolescencia como etapas específicas de la

---

<sup>139</sup> *Ibíd.*, p.176

vida, también deben encontrar garantizado el ejercicio de los derechos fundamentales de todos los seres humanos. No debe olvidarse que estos niños cuya participación social la Convención busca promover, son quienes al cumplir dieciocho años de acuerdo a nuestra Constitución se convertirán en los ciudadanos mexicanos cuya deliberación tomará parte en el porvenir del Estado. En ese entendido, la formación ciudadana requiere espacios para la práctica participativa que enseñen y permitan a los individuos el formar parte de las soluciones a los problemas de la comunidad.; en este entendido el respeto a las opiniones del niño es uno de los principios rectores de la Convención.

A este respecto, el Comité reconoce ejercicios como los parlamentos infantiles en la Cámara de Diputados en 2003 y 2004, pero también externa su preocupación por la persistencia de patrones culturales que disminuyen las posibilidades de participación y expresión que los niños tienen en espacios como la escuela y la comunidad.

De esta manera, las recomendaciones del Comité<sup>140</sup> (y la agenda pendiente) tienen que ver con al menos dos puntos: modificación de conductas sociales y modificación de marcos normativos. Es necesario emprender desde los distintos flancos del Estado acciones que vayan generando la adopción de nuevas actitudes por parte de los padres de familia, los maestros, los funcionarios públicos, las instituciones y la sociedad en general. Acciones que promuevan el respeto a las opiniones de los niños y las niñas en particular y que faciliten su participación en los asuntos que les conciernan.

En relación al marco jurídico, es necesario reformar los códigos de procedimientos civiles para asegurar que los niños tengan voz en los procesos judiciales que les afecten. Esto en virtud de que por ejemplo en México el Código Federal de Procedimientos Civiles, en ninguno de sus 577 artículos hace mención explícita al derecho de las niñas y los niños a ser escuchados o participar en las actuaciones judiciales que les involucren de algún modo.

### **3.4 Derechos y libertades civiles (artículos 7, 8, 13 a 17, 19 y 37 a) de la Convención)**

#### **3.4.1 Derecho a la identidad (Registro de nacimientos)**

*Desde que nace, el niño tiene derecho a un nombre, a una nacionalidad y en la medida de lo posible a conocer a sus padres. El infante deberá ser inscrito inmediatamente después de su nacimiento (Art. 7).*

---

<sup>140</sup> Recomendación No. 28, CRC, Op. Cit. párrafo 28.

El registro del nacimiento es una pieza fundamental en la labor de garantizar los derechos de los niños; un niño sin registro es un niño que jurídicamente no existe para el Estado. La ausencia del mismo implica, entre otras cosas, que dicha persona menor de 18 años no puede comprobar legalmente su existencia, lugar de origen, etc., y que la estadística gubernamental no le tome en cuenta. La realización del registro de nacimiento se conforma como una pieza clave en el ejercicio del derecho a la identidad.

En México, la realización del registro no tiene una cobertura universal y, en particular, son las niñas y los indígenas quienes más comúnmente ven violentado este derecho. Es por eso que el Comité ha expresado preocupación al respecto y ha recomendado al Estado mexicano que intensifique los esfuerzos para alcanzar una cobertura universal en el registro de nacimientos, poniendo especial atención a los niños que no fueron inscritos al nacer, los niños indígenas y aquellos que habitan en zonas remotas.<sup>141</sup>

Este trámite, competencia de las autoridades municipales, se ofrece sólo en español, lo cual dificulta el acceso al registro por parte de la población indígena que no lo habla, lee y escribe en el nivel requerido; es el caso por ejemplo de muchos pobladores en Los Altos de Chiapas. Adicionalmente, en muchos casos las autoridades solicitan documentos como el acta de bautizo o fe católica o alguno firmado por un médico que demuestre la propiedad legal; el primero es difícil de obtener en los casos de familias no católicas y el segundo en los muchos casos en que el parto fue atendido por parteras.<sup>142</sup>

El registro de nacimientos, al igual que muchos otros servicios públicos que en México deberían estar garantizados a todo individuo, se realiza de manera desigual. Los estados del norte presentan altos porcentajes de menores registrados antes de cumplir el primer año de edad, mientras que los del sur, en particular Chiapas, Oaxaca y Guerrero, presentan bajos porcentajes en los mismos indicadores. En 2004, en Coahuila y Aguascalientes, el porcentaje de niños registrados antes de cumplir el primer año fue de 91.35% y 95.75%, respectivamente. Ese mismo año, el porcentaje en Chiapas y Guerrero fue de 39.76% y 33.83% respectivamente, lo que quiere

---

<sup>141</sup> Comité de los Derechos del Niño, *Op.Cit.* párrafo 32.

<sup>142</sup> Red por los Derechos de la Infancia *Infancias Mexicanas, Rostros de la Desigualdad. Informe Alternativo para el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas 1999-2004.* México, 2005. p.56

decir que un niño nacido en Guerrero tiene tres veces menos posibilidades de ser registrado en su primer año de vida que uno de Coahuila.<sup>143</sup>

Lamentablemente, los esfuerzos realizados hasta ahora, como el de las unidades móviles de registro, han resultado insuficientes. “En 1990 el porcentaje de niños y niñas sin registro era del 29%, y en el 2000 se incrementa a 32.5% el porcentaje de niñas y niños que no son registrados en los primeros 6 meses de edad. Datos del INEGI para el 2003, reportan una tendencia creciente, ya que en sólo tres años el incremento fue de un punto porcentual, alcanzando al 33.7% de los niños y niñas, sin registro en sus primeros seis años de vida.”<sup>144</sup>

El Estado mexicano, y en particular las instancias responsables del registro de nacimiento, tienen saldos pendientes en esta tarea. Resulta necesario entonces reflexionar acerca de y poner en práctica las medidas que resulten pertinentes en aras de asegurar el derecho a la identidad a todos los niños y niñas mexicanos; agilizar el trámite, hacerlo más accesible, aumentar las unidades móviles, y en general, aplicar las medidas normativas y administrativas suficientes para que ningún niño padezca la falta de registro legal de su nacimiento.

### **3.4.2 Castigo corporal**

*Derecho de los niños privados de su libertad*

*Los Estados Partes velarán porque ningún niño sea sujeto de tratos inhumanos, y tampoco aplicarán a los menores de 18 años la pena capital o cadena perpetua sin posibilidad de excarcelación. (Art.37)*

La teoría y aplicación de los derechos humanos no admite entre sus prácticas aquellas que impliquen tortura y en general penas que degraden la dignidad de la persona. En ese sentido, resulta inadmisibles que en el Estado mexicano se presenten casos en los que no se respeta la integridad de la persona y se violan los derechos de todo ser humano reconocidos en instrumentos jurídicos internacionales vigentes en México. Si bien en el Estado mexicano ya se cuenta con una Ley Federal para prevenir y Sancionar la Tortura, todavía está en duda que haya una aplicación efectiva de dicha ley.

Existen denuncias que sostienen que al interior y fuera de las instituciones penales, cuerpos de seguridad del Estado aplican castigos corporales a personas menores de 18 años. Los

---

<sup>143</sup> *Ibíd.*, p.58

<sup>144</sup> *Ibíd.*

procedimientos judiciales y administrativos para denunciar estos hechos generalmente son poco accesibles e inefectivos; si bien existen registros acerca del número y formas de maltrato por parte del Sistema Nacional DIF y algunas otras organizaciones sociales, es difícil establecer la cantidad total de personas menores de 18 años en México que son víctimas de tortura y otros tratos inhumanos. Sin embargo, organizaciones sociales han denunciado la práctica de la violencia a la que son sujetos muchos niños y niñas, en especial aquellos que trabajan y/o habitan en la calle<sup>145</sup>.

Es por eso que el Comité ha recomendado que se adopten las medidas necesarias para prevenir y eliminar todo tipo de violencia institucional: se requiere reforzar los mecanismos judiciales para desahogar con eficacia todas las denuncias de abuso de poder y malos tratos de autoridades; hay que mejorar la labor de investigación para asegurar que los responsables de cometer actos de brutalidad no queden en la impunidad; es imperativo el garantizar que todo niño que haya sido víctima de estas prácticas reciba el apoyo necesario para su tratamiento, recuperación y reintegración social. Finalmente, hay que intensificar las labores de capacitación para el personal que labora con niños: funcionarios públicos, jueces, agentes de policía, trabajadores, sociales, y todos aquellos que en su trabajo están involucrados en el trato con niños.

En el punto específico del castigo corporal, existe un vacío legal con respecto a su sanción. A nivel del marco jurídico federal y estatal, hace falta que las leyes prohíban de manera explícita la aplicación de castigos corporales a niños y niñas en todos los ámbitos: la escuela, la familia, la comunidad, las instituciones de readaptación, etc. Una opción sería incorporar estos preceptos al articulado de los códigos civiles y penales federales y estatales. Asimismo, y considerando que la erradicación efectiva del castigo corporal contra niños implica la modificación de conductas sociales –por ejemplo, el que no sea socialmente aceptado que una madre o padre apliquen actos correctivos que lastimen físicamente a su hijo-, también sería conveniente impulsar campañas de información que favorezcan la aplicación de castigos alternativos.

### **3.5 Entorno familiar y otro tipo de tutela ((artículos 5, 18 (párrafos 1 y 2), 9 a 11, 19 a 21, 25, 27 (párrafo 4) y 39 de la Convención)**

---

<sup>145</sup> *Ibíd.*, p.62



### **3.5.1 Niños privados de su medio familiar, niños con uno de sus padres en la cárcel y adopción.**

*Los Estados Partes que reconozcan o permitan la adopción velarán por que el interés superior del niño guíe dicho proceso. (Art.20.1).*

*Derecho del niño internado a un examen periódico*

*Los Estados Partes reconocen el derecho de aquel niño internado para la atención, protección o tratamiento de su salud física o mental a un examen periódico sobre el tratamiento a que este siendo sometido (Art.25).*

La familia es el espacio por naturaleza en el que los infantes se desarrollan en los primeros años de su vida. Las condiciones que se presentan en el seno de las familias suelen tener repercusiones –positivas o negativas- en la vida de los niños que las integran. Como se puede apreciar en los artículos de la Convención correspondientes al entorno familiar y otros tipos de tutela, la comunidad internacional ha reconocido que los niños requieren de ciertos cuidados y atenciones en el marco familiar; se trata no sólo de procurar en ese ámbito de la sociedad un entorno sano para el niño, sino además buscar medidas que aseguren que aquella persona menor de 18 años en estado de orfandad pueda ver restituido su derecho a un entorno familiar. Reconociendo que para su sano desarrollo, lo conveniente para un niño (salvo cuando su interés superior exija lo contrario) es crecer al cuidado de sus padres<sup>146</sup>, y de que el Estado debe proveer lo necesario para que la niñez pueda acceder a un desarrollo integral.

En México, alrededor de los niños privados de un entorno familiar convergen dos elementos preocupantes con respecto a lo establecido en la Convención y a las responsabilidades básicas del Estado. Por un lado se presenta una insuficiencia de información con respecto al número y condiciones de los niños que viven en casa hogares, albergues y otras instituciones de asistencia privada, por otro, esto implica que el Estado está desconociendo su responsabilidad de velar por el bienestar de todos sus habitantes. Esta falta de información acerca de la situación de los grupos más vulnerables y vulnerados en sus derechos es una situación que complica la mejoría en la atención a los sujetos fracturados en su vida socio económica; en México aún no está en práctica un Sistema Nacional de Información que brinde los datos exactos al respecto. La situación de facto resulta en que existen muchas personas menores de 18 años privadas de un

---

<sup>146</sup> El término padres debe ser entendido en su sentido más amplio, no sólo biológico.

entorno familiar y habitando en instituciones sobre las cuáles el Estado no tiene algún tipo de supervisión para garantizar que se respeten los derechos de los niños ahí internados. En los hechos el Estado caen en omisiones en cuanto al ejercicio de una responsabilidad irrenunciable: el garantizar la integridad física y moral de todos sus habitantes, particularmente los que se encuentran en una etapa de desarrollo. En México de acuerdo a la Ley de Asistencia Social, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia DIF es el responsable de supervisar dichas instituciones, sin embargo, es cuestión de preocupación el que “el nivel de conocimiento, supervisión y conducta rectora por parte del órgano del Estado puede no estar suficientemente definido, y esto puede generar situaciones de desprotección de derechos para niños en instituciones que no están suficientemente supervisadas por el ámbito del Estado.”<sup>147</sup>

Es necesario instrumentar medidas institucionales, administrativas y presupuestarias para asegurarse que los niños que viven en instituciones no sean sujetos de violación a sus derechos consagrados en la Convención de los Derechos del Niño, particularmente en lo que se refiere al derecho a un examen periódico para verificar el bienestar del niño y el derecho a la rehabilitación. En caso contrario, las omisiones gubernamentales pueden desembocar en abusos en contra de niños y niñas por parte de los adultos encargados de educarles en las instituciones.

A ese respecto, es preciso mencionar que la Norma Oficial Mexicana para la Prestación de Servicios de Asistencia Social<sup>148</sup>, emitida por la Secretaría de Salud y vigente desde 1999 concentró su reglamentación en lo referente a la infraestructura, lo cual si bien es importante resulta insuficiente. La Norma también debería establecer procesos y procedimientos que garanticen el respeto a los derechos de los niños que habitan en instituciones, y en general debería tomar como marco de referencia a la Convención de los Derechos del Niño y a la Ley de Protección, instrumentos ambos que se encuentran ausentes en la Reglamentación correspondiente. Finalmente, no se ha instrumentado por parte del DIF un mecanismo de seguimiento y supervisión que proteja los derechos de los niños que habitan en instituciones de asistencia privada.

En lo que se refiere a los niños con uno de sus padres en la cárcel, existen amplias lagunas en cuanto a los procedimientos. El Comité ha recomendado al Estado mexicano que elabore y aplique una normatividad clara acerca de la “colocación de los niños con su padre o

---

<sup>147</sup> Palabras pronunciadas por el Relator Especial para América Latina del Comité de la Niñez de Naciones Unidas. Comisión de Desarrollo Social, Cámara de Diputados, 13 de noviembre 2006.

<sup>148</sup> NOM-167-SSA1-1997

madre en la cárcel en los casos en que se considere que responde al interés superior de esos niños (en atención, por ejemplo, a su edad, la duración de la estancia, su contacto con el mundo exterior y su circulación dentro y fuera de la cárcel) y que vele por que las condiciones de vida de esos niños en la cárcel, incluida la atención sanitaria, sean adecuadas para su desarrollo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Convención.”<sup>149</sup> En síntesis, el Comité ha instado a las autoridades mexicanas a poner en práctica un sistema para procesar en sus diferentes variantes y de acuerdo a la Convención, los casos en los que una persona menor de 18 años tiene a uno de sus padres en la cárcel. Esto implica atender asuntos cómo el definir donde habitará el niño (si dentro o fuera de la cárcel, bajo que condiciones, etc.), los medios, frecuencia y circunstancias del contacto directo con el progenitor privado de su libertad y los procedimientos administrativos y/o judiciales a través de los cuáles se dará cauce a estas situaciones.

En cuanto a la adopción, cabe decir que este es un proceso que busca restaurar el entorno familiar para aquel niño que por una razón u otra está privado de dichos cuidados. En México, la adopción se permite –bajo figuras que han evolucionado- desde la Colonia. En la actualidad, pueden realizarse adopciones nacionales e internacionales, y el órgano encargado de supervisar dicho proceso es el DIF. Si bien es cierto que se han dado pasos importantes para asegurar que el interés superior del niño prive en los casos de adopción –es el caso de la firma y aprobación de la Convención y el Convenio de La Haya sobre la Protección de los Niños y la Cooperación en materia de Adopción Internacional de 1993- aún falta mejorar y precisar varios aspectos en la materia.

En primer lugar, aún no existe una Autoridad Central que de seguimiento y lleve el registro de todas las adopciones realizadas. Dicha responsabilidad está difuminada entre el DIF Nacional, los DIF estatales y los municipales. Si bien esta situación puede responder a un principio de descentralización, en opinión del Comité de los Derechos de la Niñez sería conveniente que existiese una base de información a nivel central que inscribiera todas las adopciones. Por otro lado, aún no se han instalado Consejos Técnicos de Adopciones en todos los DIF estatales. Dichos cuerpos son los responsables de evaluar y dictaminar la conveniencia o no en los distintos casos de adopción. Finalmente, no existe una normatividad que señale los procedimientos para el seguimiento que se debe hacer a cada caso de adopción. Es decir que el obligado seguimiento que se debe dar a cada niño adoptado –para verificar que se esté

---

<sup>149</sup> Comité de los Derechos del Niño, *Op.Cit.*, párrafo 40.

desarrollando sanamente- no está definido por ningún reglamento o norma oficial, lo cual puede repercutir en una baja calidad de las actividades de seguimiento. En este sentido, hace falta afianzar los “mecanismos de examen, vigilancia y seguimiento de las adopciones.”<sup>150</sup>

### **3.5.2 Abuso y descuido, malos tratos y violencia**

*El niño tiene derecho a no sufrir ningún tipo de abuso físico o mental mientras se está bajo la custodia de los padres o tutores*

*Los Estados Partes deberán aplicar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para proteger a la niñez de cualquier tipo de abuso físico y mental, descuido, trato negligente, abuso sexual o explotación por parte de los padres o tutores (Art.19.1). Los Estados deberán implementar programas sociales para asistir a la niñez y a quienes cuiden de ella (Art.19.2).*

En México, el fenómeno del maltrato y la violencia es un problema que padecen miles de niños y niñas. Lamentablemente, no existen datos, registros y estadísticas que permitan ubicar el mapa completo del maltrato que sufren personas menores de 18 años. Sin embargo, a través de otras investigaciones es posible delinear la magnitud del problema y la importancia de erradicarlo.

En una investigación conjunta del INEGI, el Inmujeres y UNIFEM se muestra que del universo de mujeres mayores a 15 años con pareja residente en el hogar entrevistadas, 46.5% declaró haber sido víctima de violencia al menos en una ocasión durante el año anterior a haber sido entrevistadas. De ellas, 82.5% declaró haber padecido violencia emocional, 63% de tipo económico, 20% fue víctima de violencia física y 16.8% de violencia sexual. De este universo de mujeres, 95% declaró tener uno o más hijos.<sup>151</sup>

A través de los registros del DIF también es posible aproximarse a la dimensión del problema. “De acuerdo con cifras del INEGI, en 2001 el porcentaje de casos comprobados de denuncias recibidas por maltrato infantil por el DIF a nivel nacional fue de 54.5%, mientras que en 2002 fue de 56.5%,<sup>14</sup> es decir, en más de la mitad de los casos denunciados se comprobó que efectivamente ocurrió un acto de maltrato (...)De los casos atendidos por el DIF, las cifras

---

<sup>150</sup> *Ibíd.*, 42

<sup>151</sup> Observatorio Ciudadano, *Op.Cit.* p. 182

indican que en 2002 el principal tipo de maltrato infantil es el físico (31.2%), seguido por la omisión de cuidados (23.4%), maltrato emocional (20.4%), negligencia (13.4%), abandono (6.5%) y abuso sexual (4.7%). Las cifras de 2001 son en algunos casos mayores, pero la jerarquización de tipo de maltrato reportado es el mismo. Sobresale un incremento del maltrato físico que pasó de 27.5% en 2001 a 31.2% en 2002, y el abuso sexual que aumentó de 4.1% a 4.7%.<sup>152</sup>

En su forma extrema, el maltrato infantil adquiere la forma del homicidio. En 2002, las cifras muestran la siguiente realidad: el porcentaje de homicidios respecto al total de muertes violentas fue de 5.4% entre la población menor de 5 años; de 5.9% entre la población de cinco a nueve años; 10.1% entre la población de diez a catorce años y de un alarmante 21% entre la población de quince a diecinueve años.<sup>153</sup> Estos datos muestran una tendencia en la que conforme avanza la edad de las personas menores de 18 años, aumentan al doble sus posibilidades de morir asesinadas. Finalmente, vale la pena mencionar la cifra del DIF con respecto al número de casos de maltrato infantil atendidos: en el período 2000-2004 esta institución atendió 25 mil casos de maltrato infantil cada año, lo que significa un promedio y una magnitud de casi 70 casos diarios de menores que padecen algún tipo de violencia.

A este respecto, existen varias medidas pendientes que el Estado mexicano debe poner en marcha. Por un lado se requiere intensificar las campañas de sensibilización, cerciorándose de que las mismas permén a las zonas alejadas de los centros urbanos. Asimismo, es necesario asignar recursos suficientes y estrategias novedosas para asegurar que todas las víctimas de violencia puedan acceder al apoyo y protección del Estado; en este sentido también se requiere fortalecer las medidas punitivas en contra de aquellos que comentan actos de maltrato, sin descuidar la variable de rehabilitación en el sujeto. En términos generales, también resulta conveniente el buscar acuerdos de cooperación técnica con agencias especializadas en la materia.

### **3.6 Salud básica y bienestar (artículo 6, párrafo 3 del artículo 18, artículos 23, 24, y 26, y párrafos 1 a 3 del artículo 27 de la Convención)**

#### **3.6.1 Niños discapacitados.**

---

<sup>152</sup> *Ibíd.*, p.183

<sup>153</sup> *Ibíd.*, p185

*Derecho del niño impedido a una vida plena*

*Los Estados Partes reconocen que el niño impedido física o mentalmente deberá disfrutar de una vida plena (Art. 23.1), para lo cual deberán alentar las medidas de asistencia necesarias (Art.23.2), las cuáles para el niño que lo requiera y siempre que fuese posible deberán ser gratuitas (Art.23.3). Los Estados Partes promoverán la cooperación internacional para mejorar los tratamientos de rehabilitación para dichos infantes (Art.23.4).*

De acuerdo al XII Censo General de Población y Vivienda 2000, en aquel año existían en México 1 millón 795 mil personas con algún tipo de discapacidad, lo que equivalía al 1.8% de la población total en México. El Censo entiende por persona con discapacidad a aquella que “presenta una limitación física o mental de manera permanente o por más de seis meses que le impide desarrollar sus actividades en forma que se considera normal para un ser humano.”<sup>154</sup> De todas las personas con discapacidad en México en el año dos mil, 233 mil 969 eran menores de 15 años, lo que representa el 13.1% del total.

Asimismo, la discriminación social es otra situación inaceptable a la que deben enfrentarse las personas con discapacidad en México. De acuerdo a la Primer Encuesta Nacional de Discriminación en México elaborada por la SEDESOL y el CONAPRED, 9.4 de cada 10 discapacitados considera que existe discriminación por su condición y una de cada tres personas discapacitadas dice haber sufrido discriminación por su condición en el último año previo a la encuesta<sup>155</sup>.

Vista desde la perspectiva de la educación, la situación a la que se enfrentan los niños con discapacidad también presenta focos rojos. De acuerdo al Censo General de Población y Vivienda 2000, mientras 91% del total de la población entre 6 y 14 años asiste a la escuela, entre las personas con discapacidad el número baja hasta el 63%. De los jóvenes de entre 15 y 29 años que padecen alguna discapacidad, sólo 15.5% tiene asistencia escolar. Si se considera la tasa de analfabetismo, se encuentra que casi el 10% de la población total en México no sabe leer y escribir, mientras que en la población con discapacidad esta situación se aumenta al 32.9%<sup>156</sup>. Otro indicador al respecto lo conforma el grado promedio de escolaridad, que entre la población total era de 7.2 años en el 2000, mientras que el promedio entre las personas con discapacidad era de 3.8 años, apenas poco más de la mitad. Todos esos datos señalan que en México hay

---

<sup>154</sup> INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda*, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

<sup>155</sup> Primera Encuesta Nacional de Discriminación, *Resultados Generales por Módulo*

<sup>156</sup> INEGI, *Op. Cit.* [www.cuentame.inegi.gob.mx](http://www.cuentame.inegi.gob.mx)

decenas de miles de niños que no pueden ejercer su derecho a la educación, a una vida plena. La Secretaría de Educación Pública en conjunto con otras instancias del Estado tiene la responsabilidad de brindar educación básica a todas las personas, incluyendo aquellas que padecen alguna discapacidad. El hecho de que en México no exista suficiente oferta educativa especializada para atender al número de niños con discapacidad, significa que el Estado no está cumpliendo cabalmente con los deberes que la humanidad ha reconocido le competen. Significa que existen miles de niños y niñas que en razón de su discapacidad no encuentran una escuela a la que asistir. El Sistema Nacional DIF realiza un gran trabajo como institución en brindar servicios de rehabilitación; para el año 2005 reportó haber atendido a 2 millones 81 mil personas<sup>157</sup>. Sin embargo, si uno trata de consultar la información estadística respecto a discapacidad, se encontrará con que esta en construcción<sup>158</sup>, es decir, hay falta de información al respecto. De esta manera resulta necesario diseñar los mecanismos e implementar las medidas para construir información precisa que alimente las políticas públicas respectivas.

La evidencia indica que en México una persona con discapacidad no puede ejercer sus derechos igual que alguien que no padece dicha situación. No existen igualdad de condiciones de acceso a una vida plena entre quienes padecen alguna discapacidad y quienes no lo hacen; este fenómeno es particularmente grave en cuanto al acceso a la educación se refiere. Es cierto que existen esfuerzos importantes para asistir en su desarrollo a niños y niñas con discapacidad. A partir de las situaciones expuestas previamente, pueden concluirse las principales tareas pendientes del Estado Mexicano con respecto a la atención y garantía de derechos de las personas menores de 18 años que padecen alguna discapacidad.

En primer lugar, es necesario mejorar la reunión de datos e información sobre la situación de los niños con discapacidad, la cual deberá permitir evaluar y mejorar las políticas públicas de atención a esta población. En particular debe concretarse el Servicio Nacional de Información sobre Asistencia Social (SNIAS), responsabilidad que corresponde al Sistema Nacional DIF.

En segundo lugar, deben implementarse medidas para corregir las situaciones que derivan en exclusión y discriminación social en contra de las personas con discapacidad. En tercer lugar, pero no menos importante, resulta urgente el brindar “iguales oportunidades en materia de

---

<sup>157</sup> Sistema Nacional de Información en Materia de Asistencia Social SNIAS  
<http://snias.dif.gob.mx/porSNIAS/Modulos/Discapacidad.htm>

<sup>158</sup> Así se señala en la siguiente página del Sistema <http://snias.dif.gob.mx/porSNIAS/Modulos/Discapacidad.htm>  
(consultado el 3 de febrero de 2007)

educación a los niños con discapacidad, en particular prestándoles el apoyo necesario y velando por que los maestros reciban capacitación para educar a esos niños en las escuelas ordinarias”.<sup>159</sup>

### 3.6.2 Desnutrición, anemia y obesidad

#### *Derecho a la salud*

*Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la salud y a los servicios para el tratamiento de enfermedades y la rehabilitación (Art.24.1). En particular se comprometen a adoptar las medidas necesarias para (Art.24.2):*

- a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez*
- b) Brindar asistencia médica y atención sanitaria*
- c) Combatir la malnutrición*
- d) Asegurar atención prenatal y postnatal a las madres*
- e) Garantizar que la sociedad y en particular padres e hijos conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición.*

En el ámbito de la salud en México, se está dando una transición epidemiológica: existe un “paulatino incremento de las enfermedades crónico-degenerativas y de problemas de salud típicos de sociedades desarrolladas y un descenso en las enfermedades prevenibles (infecciosas, parasitarias, perinatales y de la nutrición.”<sup>160</sup> Es importante tener en cuenta este proceso de transición puesto que a partir del mismo deben preverse políticas y programas de atención a la salud. Esta transición epidemiológica en México tiene cuando menos dos características importantes. “Primero, una condición mixta en las causas de morbilidad y mortalidad, en la que aún se presentan fallecimientos por desnutrición e infecciones en algunas regiones y grupos de población, al tiempo que se incrementa la prevalencia de sobrepeso, obesidad y de enfermedades crónicas. Y segundo, una tendencia a la polarización en los patrones de enfermedades entre las regiones y niveles socioeconómicos del país. (...) Entre las niñas y los niños mexicanos, de distintas edades, regiones, grupos étnicos y estratos sociales, coexisten problemas de salud de países muy pobres, como altas tasas de mortalidad materna y desnutrición, con problemas como el sobrepeso y la obesidad, predominante en países más desarrollados. Este patrón se puede apreciar al comparar, por un lado, las cifras de prevalencia de anemia, como un acercamiento a los problemas de desnutrición y, por el otro, los datos sobre el sobrepeso y la obesidad presentes entre la población infantil.”<sup>161</sup>

---

<sup>159</sup> Comité de los Derechos del Niño, *Op.Cit.* párrafo 47.

<sup>160</sup> Observatorio Ciudadano, *Op.Cit.* p. 29

<sup>161</sup> *Ibid.*, p.30



A partir de esta información se desprende que existen razones para establecer programas específicos para atender a la gran disparidad que existe en el acceso a los servicios de salud particularmente de los habitantes de zonas rurales e indígenas, así como con respecto a las altas tasas de malnutrición, comúnmente encontradas en esas mismas localidades. Asimismo, es necesaria la implementación de programas para hacer frente a los nuevos retos en salud, particularmente la obesidad infantil. En estos sentidos es que el Comité de los Derechos de la Niñez de Naciones Unidas se ha expresado<sup>162</sup>.

Al igual que en otros rubros, en el acceso a la salud se encuentra que los promedios nacionales esconden grandes disparidades, pero antes de analizar la situación a nivel nacional, quizá es conveniente verla en contexto internacional, particularmente en uno en el que México está inscrito: la OCDE. Si los indicadores en salud se comparan con los del resto de los países miembros de la OCDE, se encuentra que México aún dista mucho de dar la prioridad que merecen temas fundamentales como la salud. La tabla 1 muestra los indicadores nacionales y los promedios dentro de la OCDE con respecto al gasto total en salud como parte del PIB; el porcentaje que ocupa el gasto público dentro del total del gasto en salud y, finalmente, la mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos. En México se requiere una actitud decidida para mejorar las condiciones de salud y bienestar de la población, poniendo especial atención en la infancia. En este sentido, los bajos porcentajes del gasto en salud indican que a este rubro no se le está otorgando la prioridad que requiere. En la tabla se muestra que a diferencia del resto de los países de la OCDE, en México existe una desafortunada relación entre el bajo gasto en salud y la alta tasa de mortalidad infantil, siendo el segundo país que tiene menor gasto total en salud per capita y mayor tasa de mortalidad infantil.

---

<sup>162</sup> Comité de los Derechos del Niño, *Op.Cit.*, párrafo 49.

**Tabla 1. México en contexto: el bienestar infantil y el gasto en salud.**

Concepto	Gasto total en salud como porcentaje del PIB	Gasto Público como porcentaje del gasto total en salud	Gasto total en salud per cápita en USD	Tasa de mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos
Año	2004	2004	2004	2004
Australia	9.2	67.5	2876	4.7
Austria	9.6	70.7	3124	4.5
Bélgica	10.1	71.1	3044	4.3
Canadá	9.9	69.8	3165	5.3
Republica Checa	7.3	89.2	1361	3.7
Dinamarca	8.9	82.9	2881	4.4
Finlandia	7.5	76.6	2235	3.3
Francia	10.5	78.4	3159	3.9
Alemania	10.9	78.2	3005	4.1
Grecia	10	52.8	2162	4.1
Hungría	8.3	72.5	1323	6.6
Islandia	10.2	83.4	3331	2.8
Irlanda	7.1	79.5	2596	4.9
Italia	8.4	76.4	2392	4.1
Japón	8	81.5	2249	2.8
Corea	5.6	51.4	1149	5.3
Luxemburgo	8	90.4	5089	3.9
<b>México</b>	<b>6.5</b>	<b>46.4</b>	<b>662</b>	<b>19.7</b>
Holanda	9.2	62.3	3041	4.1
Nueva Zelanda	8.4	77.4	2083	6.2
Noruega	9.7	83.5	3966	3.2
Polonia	6.5	68.6	805	6.8
Portugal	5.9	71.9	1813	4
Eslovaquia	10	88.3	777	6.8
España	8.1	70.9	2094	3.5
Estados Unidos	9.1	84.9	2825	3.1
Suecia	11.6	58.4	4077	4.2
Suiza	8.3	85.5	2546	5.1
Turquía	7.7	72.1	580	24.6
Reino Unido	15.3	44.7	6102	6.9
<b>Promedio</b>	<b>8.86</b>	<b>72.9</b>	<b>2550.4</b>	<b>5.69</b>

Fuente: elaboración propia con base en información de la OCDE, *OECD Health Data*, *OECD, Paris, June, 2006*

En lo que se refiere a malnutrición, el cuadro tampoco mejora. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Nutrición 1999, en el ámbito nacional la prevalencia de desmedro<sup>163</sup> en los menores de 5 años fue de 17.8% y la de bajo peso de 7.6%. Como se ha apuntado a lo largo de este trabajo, los promedios nacionales esconden grandes desigualdades: de acuerdo a la misma Encuesta, “mientras en la Región Sur la prevalencia de desmedro fue de 29.2% en la Región Norte fue de 7.1% y las del Centro y Ciudad de México fueron de 13.1% y 14.5%. Asimismo, para las localidades rurales la prevalencia de desmedro fue de 32.2%, mientras que en las urbanas la prevalencia fue de alrededor de 11%.”<sup>164</sup> En cuanto a la anemia, la Encuesta señala que en los menores de 5 años la prevalencia a nivel nacional fue de 27.2%, es decir que 3 de cada diez niños mexicanos de menos de 5 años es víctima de dicha epidemia.

De esta manera, México presenta el siguiente escenario: un niño del sur del país tiene más de cuatro veces la probabilidad de tener una talla insuficiente para su edad que un niño del norte; asimismo, 3 de cada 10 niños nacidos en el ámbito rural padecerán dicho desmedro. La Tabla 2 muestra cuál es la situación de México con respecto a otros países de la región en cuanto al porcentaje de niños de entre 0 y 59 meses que presentan bajo peso.

El hecho de que México presente porcentajes de niños y niñas menores a 59 meses de edad con bajo peso similares a los de países con Índices de Desarrollo Humano (IDH) considerablemente menores al mexicano constituye un fuerte llamado de atención a los tomadores de decisiones y hacedores de políticas públicas en el país: los datos de la Tabla 2 muestran que México no prioriza ni cumple adecuadamente con las obligaciones éticas y jurídicas señaladas en la Convención de los Derechos de la Niñez. Es inaceptable que en México exista el mismo porcentaje de bebés con bajo peso que en Bolivia, considerando que este último tiene un IDH sustancialmente menor. En esa lógica, el que países como Perú, República Dominicana, Venezuela, Brasil y Colombia –todos ellos con un IDH inferior al mexicano– tengan porcentajes de bajo peso en infantes inferiores al mexicano podría señalar que dichos países están enfocando sus recursos de manera más adecuada en relación al desarrollo de sus niños y niñas.

**Tabla 2. Porcentaje de niños de entre 0 y 59 meses que presentan bajo peso. México en América Latina**

---

<sup>163</sup> Talla para la edad menor a -2 D.E. de la referencia recomendada por la Organización Mundial de la Salud

<sup>164</sup> *Encuesta Nacional de Nutrición*, Instituto Nacional de Salud Pública, México, 1ra Edición 2001. p. 9

	Moderada y severa (1996-2005)	Tasa promedio anual de reducción (1990-2004)	Índice de Desarrollo Humano (2002)
Chile	1	2.6	0.839
Venezuela	4	3.2	0.778
Cuba	4	20.3	0.809
República Dominicana	5	6.7	0.731
Argentina	5	-	0.853
Trinidad y Tobago	6	1.3	0.801
Brasil	6	2.9	0.775
Colombia	7	3.7	0.773
Perú	7	5.2	0.752
<b>Promedio AL</b>	<b>7</b>	<b>3.8</b>	
<b>México</b>	<b>8</b>	<b>5.6</b>	<b>0.802</b>
Panamá	8	-1.2	0.791
Bolivia	8	3.6	0.681
El Salvador	10	2.6	0.72
Ecuador	12	-	0.735
Guyana	14	4.6	0.719
Haití	17	4.4	0.463

Fuente: Elaboración propia con base en *UNICEF Statistics* [www.childinfo.org](http://www.childinfo.org), *Índice de Desarrollo Mundial 2002*, PNUD y la *Encuesta Nacional de Nutrición 1999*, INSP.

Como se mencionó al inicio de esta sección de salud y bienestar, la obesidad y el sobrepeso comienzan a configurarse como un problema de salud pública en México. De acuerdo a la ENN 1999, la prevalencia nacional de sobrepeso y obesidad en niños de 5 a 11 años fue de 19.5%, es decir uno de cada cinco niños. Esto implica que para aquel año había en México alrededor de 3 millones de niños en edad escolar con sobrepeso y obesidad<sup>165</sup>. Las prevalencias más altas se presentan en la Ciudad de México con un 26.6% y en la región norte con 25.6%. Se encontró también que el mayor riesgo de obesidad y sobrepeso lo padecen las niñas<sup>166</sup>. El problema de salud relacionado con el sobrepeso y la obesidad tiene una alta prevalencia en niños en edad escolar, y se asocia con el nivel socioeconómico, la edad de los escolares y la escolaridad de las madres<sup>167</sup>.

Es importante tener presente que la obesidad y el sobrepeso son factores de riesgo importantes para un número considerable de trastornos no infecciosos graves. Es el caso de las

<sup>165</sup> Bernardo Hernández, Theresa Shamah-Levy, et. al. *Factores asociados con sobrepeso y obesidad en niños mexicanos de edad escolar: resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición 1999*, INSP, *Salud pública de México* Vol. 45, suplemento 4 de 2003. México p.4

<sup>166</sup> *Ibíd.*, p.1

<sup>167</sup> *Ibíd.*, p.2

enfermedades cardiovasculares, la hipertensión, enfermedades vasculares cerebrales, diabetes mellitus 2, varias formas de cáncer, venas varicosas, padecimientos gastrointestinales y hepáticos<sup>168</sup>.

La comparación de las cifras de prevalencia de malnutrición, anemia, sobrepeso y obesidad entre la población infantil indica que en México coexisten dos situaciones epidemiológicas distintas con patrones regionales y sociales arraigados. Si bien es cierto que a nivel nacional existe una transición epidemiológica, los contrastes señalan que no se puede abandonar “la atención de los problemas nutricionales básicos en los niños, aún extendidos, y que al mismo tiempo debe atenderse con prontitud la creciente prevalencia de la obesidad en la población infantil.”<sup>169</sup>

Los resultados de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006 (ENSANUT 2006)<sup>170</sup> refrendan que en términos de salud básica y bienestar infantil, México tiene que hacer frente a una compleja agenda social. Por un lado, el sobrepeso y la obesidad van en aumento entre la población joven y adulta de la región norte principalmente, y también del centro. Por otro lado, si bien la prevalencia de desnutrición ha disminuido en la región sur, sigue estando muy por arriba de lo considerado como aceptable al igual que la anemia, situaciones ambas que se presentan en grados inaceptables tanto en el norte, como en el centro y el sur del país. De esta manera, en México se siguen presentando problemas propios de países desarrollados toda vez que persisten situaciones comunes en los países más pobres.

En lo que respecta a preescolares, la ENSN 2006 analizó información de 7 722 menores de cinco años de edad, “que al aplicar los factores de expansión representan a 9 442 934 niños en todo el país”. Los resultados de la Encuesta señalan que alrededor de 153 mil niños menores de 5 años –aproximadamente 1.6% de dicha población- se encuentran en emaciación o lo que es lo mismo, en riesgo de morir debido a una desnutrición aguda<sup>171</sup>. Además, hay prevalencia de baja talla en aproximadamente 1.2 millones de niños menores de 5 años, lo que significa que el 12.7% del total de niños de dicha edad es víctima de desnutrición crónica. Si bien este indicador presenta una disminución de 10% en la región sur entre 1999 y 2006, la disminución en la región norte fue nula (0%), en el centro de un 3.7% y en el Distrito Federal de apenas 1.2%. De esta

---

<sup>168</sup> Observatorio Ciudadano, *Op.Cit.* p. 31

<sup>169</sup> *Ibíd.*,

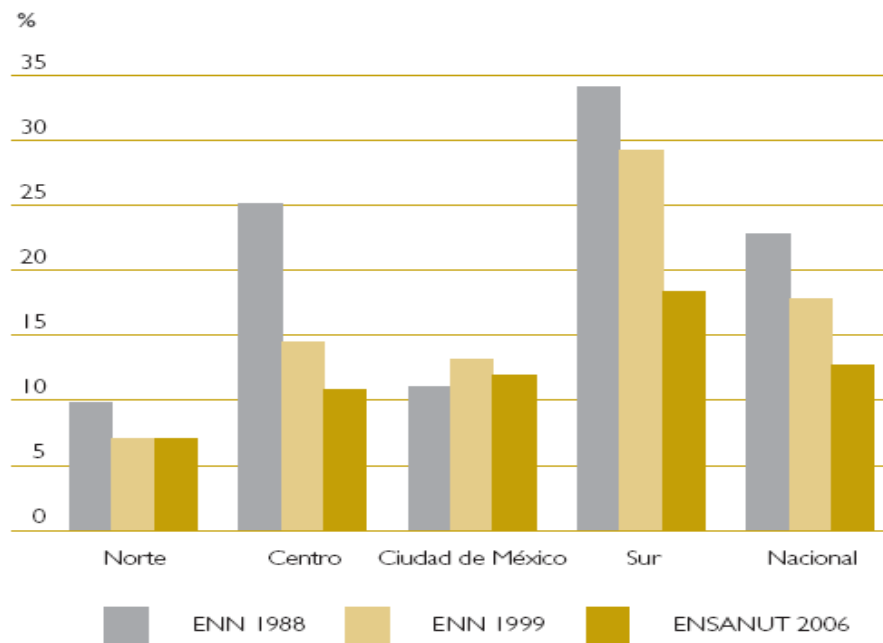
<sup>170</sup> Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, SSA, INSP. 2006 México.

<sup>171</sup> *Ibíd.*, p.85

manera, la prevalencia de baja talla en el país sigue siendo elevada al igual que la cantidad de niños en términos absolutos que la padecen. La Gráfica 1 muestra la prevalencia de baja talla por regiones en 1988, 1999 y 2006.

**Gráfica 1**

Prevalencia de baja talla en menores de cinco años por región en 1988, 1999 y 2006. México



Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006

A partir la información de la ENSANUT 2006 se desprende que poco más del 12% del total de niños menores de 5 años en al país presenta baja talla o desnutrición crónica, es decir alrededor de 1 de cada 10 niños menores de 5 años. Sin embargo, para ubicar la dimensión de las desigualdades es necesario analizar dicho 12.7% nacional a la luz de los datos en cada región. De acuerdo a la misma encuesta, la prevalencia de baja talla en la región norte es de 6% y en el sur de 18%; en otra palabras, en el norte de México 1 de cada 20 niños menores de cinco años presenta desnutrición crónica mientras que en el sur es 1 de cada 5, es decir cuatro veces más

prevalencia de desnutrición crónica que en el norte. Si se analizan sólo las zonas rurales, en la región sur la prevalencia aumenta a 25.6% de la población menor de cinco años, es decir 1 de cada 4. Sin embargo debe señalarse que dicha prevalencia disminuyó en la región un 15.9% (2.3% por años) entre 1999 y 2006 y que en lo que respecta a las zonas urbanas, salvo en el sur la desnutrición del país se estancó entre 1999 y 2006.

Si bien la inequidad en lo que respecta al estado nutricional de niños de diferentes regiones ha disminuido en los últimos siete años, sus niveles siguen siendo preocupantes. Mientras en 1999 la desigualdad entre los estratos con menor (sur-rural) y mayor (norte-urbano) prevalencia de desnutrición crónica era de 6.8 veces (41.5% vs. 6.6%), en 2006 la diferencia se redujo a 3.7 veces (25.6% vs. 6.9%).

En lo que respecta a los “escolares”, la ENSANUT 2006 analizó la información de 15 111 niños y niñas de 5 a 11 años de edad, “que al aplicar factores de expansión representan 15 815 600 escolares en todo el país.” Al igual que con los menores de 5 años, la desnutrición entre los niños de 5 a 11 años sigue siendo elevada. En el 2006, 10.4% de los niños y 9.5% de las niñas de 5 a 11 años presentaron baja talla o desnutrición crónica. Es decir que en México, uno de cada 10 niños en la denominada edad escolar (5 a 11 años) presenta problemas de desnutrición crónica.

Referente al sobrepeso y la obesidad en este grupo de edad, la Encuesta muestra que hay un preocupante incremento en la prevalencia. Los resultados señalan que combinando sobrepeso y obesidad la prevalencia nacional en niños de 5 a 11 años aumentó en 39.7% entre 1999 y 2006. Mientras que en 1999 era de 18.6%, en 2006 fue de 26%, lo que significa que a nivel nacional uno de cada cuatro niños entre 5 y 11 años padece sobrepeso u obesidad. Esto significa que actualmente en México hay alrededor de 4 158 000 niños de dicha edad que padecen este problema<sup>172</sup>. Esta situación debe obligar a tomar decisiones y ejecutar acciones dirigidas a mejorar la cultura alimenticia de la población así como a fortalecer el aspecto deportivo dentro de las instituciones educativas.

Con respecto a los adolescentes, la ENSANUT 2006 analizó la información de 14 578 adolescentes de 12 a 19 años, que al aplicar factores de expansión representó a 18 465 136 adolescentes. Debe señalarse que en los pasados ejercicios de 1988 y 1999 las encuestas sólo contenían información para mujeres; en el ejercicio de 2006 se incluyó también a los hombres.

---

<sup>172</sup> *Ibíd.*, pp. 93-95

La evidencia recogida por la Encuesta 2006 muestra que la prevalencia de baja talla en las mujeres de 12 a 17 años se redujo entre 1999 y 2006 de 19.5% a 12.3%. Si bien estos datos muestran que las medidas nutricionales en México han sido exitosas, también señalan que el país aún dista de una situación saludable en cuanto a la nutrición de las adolescentes. Por otro lado, la Encuesta 2006 muestra que al igual que en 1999, la prevalencia de desnutrición crónica – expresada en baja talla- aumenta progresivamente con la edad. De esta manera, se tiene que mientras la prevalencia de baja talla en las mujeres de 12 años es de 5%, en las mujeres de 17 años aumenta considerablemente hasta un 19.7% en las de 17 años. En cuanto al sobrepeso y la obesidad de las personas entre 12 y 19 años, los resultados de la ENSN 2006 muestran que México enfrenta un serio y complejo problema al respecto: 1 de cada 3 adolescentes hombres o mujeres tiene sobrepeso u obesidad, lo que equivale a 5 757 400 personas de dicha edad.

En lo que respecta al ejercicio del derecho a la salud y el bienestar por parte de las personas menores de 18 años, la anemia es otro problema de amplias dimensiones al cual México debe hacer frente. La anemia es un problema de salud pública que se presenta a nivel mundial y que afecta principalmente a los niños y a las mujeres en edad fértil. En los niños menores de 5 años la anemia es un problema prioritario puesto que tiene un impacto negativo en su desarrollo mental así como en sus posibilidades futuras de insertarse en la sociedad de manera productiva. “Los niños que padecen anemia durante los primeros dos años de vida tienen un desarrollo cognitivo más lento, menor desarrollo psicomotor, y cuando ocurre en la edad adulta, menor capacidad de trabajo”<sup>173</sup>

Ahora bien, la ENSANUT 2006 señala que 1 de cada 4 niños menores de 5 años en México padecen anemia: en 2006, el 23.7% de los niños preescolares sufrían esta carencia; esto equivale a 1 862 985 niños preescolares. La mayor prevalencia de anemia se presenta entre aquellos que tienen entre 12 y 23 meses, entre los cuáles alcanza un porcentaje de 37.8%, es decir 1 de cada 3 niños de dicha edad. Además, contrario a lo que sucedió con la desnutrición, el sur, región que presenta los mayores problemas en cuanto a salud y bienestar infantil, experimentó una mínima disminución en la prevalencia de tan sólo 0.4%; en la región norte y en el centro las reducciones en la prevalencia fluctuaron entre 4.9 y 6.6 por ciento.

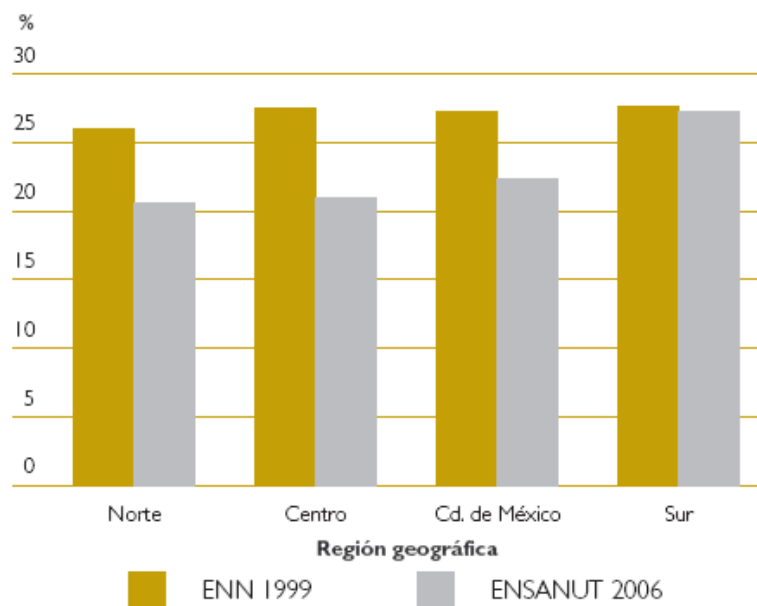
## **Gráfica 2**

---

<sup>173</sup> *Ibíd.*, p.97



Prevalencia nacional de anemia en niños preescolares de ambos sexos. Estratificada por región geográfica. Comparación con la ENN 1999. México



Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006

En lo que respecta a los escolares, la Encuesta analizó la información de 14 666 niños de 5 a 11 años. La prevalencia de anemia en este grupo fue de 16.6%, lo que aplicando factores de expansión significa que en México 2 615 902 niños de 5 a 11 años padecen anemia. Entre 1999 y 2006, la disminución en la prevalencia fue de 2.9%, sin embargo continua siendo muy alta, espacialmente entre los niños de 6 a 7 años de edad, entre los cuáles la prevalencia es de 24.9% y 22.6% respectivamente. La Tabla 3 muestra los porcentajes y números absolutos de anemia por edad entre los niños de 5 a 11 años.

**Tabla 3**

Prevalencia nacional de anemia en niños escolares de ambos sexos

Grupos de edad (meses)	Muestra número	Expansión		
		Número (miles)	%	IC95%
5	1 939	2 244.7	11.7	(8.72, 15.51)
6	1 944	2 155.7	24.9	(22.07, 27.94)
7	1 931	1 964.2	22.6	(19.78, 25.74)
8	2 104	2 132.8	18.9	(16.46, 21.72)
9	2 233	2 418.3	15.8	(13.32, 18.62)
10	2 298	2 497.6	12.4	(10.54, 14.58)
11	2 217	2 345.0	11.8	(10.04, 13.91)
Total	14 666	15 758.4	16.6	(15.55, 17.73)

Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006

En cuanto a los adolescentes, la ENSANUT 2006 analizó la información de 13 951 adolescentes de 12 a 19 años. Los resultados de la Encuesta señalan que 1 de cada 10 adolescentes padece de anemia: la prevalencia nacional de anemia fue de 11.5%, lo cual representa a 2 116 582 adolescentes.

En total, la ENSANUT 2006 señala que en México hay más de 6 millones y medio de personas menores de 19 años que padecen anemia, esto representa el 16.2% del total de dicha edad. Esto debe ser motivo urgente de acción puesto que de lo contrario, México seguirá violentando los derechos básicos como el derecho a la salud, garantizado por nuestra Constitución así como por la Convención de los Derechos de la Niñez y la Ley de Protección a los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Además, esto implica también que el capital humano del país no estará en condiciones de competir y sobresalir en una economía cada vez más basada en el conocimiento. Los resultados de la ENSANUT 2006 muestran que en México el derecho a la salud no está garantizado para todas las niñas, niños y adolescentes y que es necesario fortalecer y ampliar la acción del Estado en aras de garantizar que el cien por ciento de la infancia y la adolescencia pueda ver realizado su derecho a la salud, con los beneficios que eso implicará para toda la sociedad en su conjunto.

### **3.7 Educación (artículos 28, 29 y 31 de la Convención)**

### 3.7.1 Educación: cobertura y deserción.

#### *Derecho a la educación*

*Los Estados Partes reconocen dicho derecho, y a fin de implementarlo en condiciones de igualdad de oportunidades deberán (Art.28.1):*

- a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos.*
- b) Fomentar la enseñanza secundaria, permitiendo a todos los niños el acceso a ella.*
- c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos.*
- d) Garantizar que todos los niños cuenten con la información y la orientación educativa necesaria.*
- e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a la escuela y disminuir las tasas de deserción escolar.*

“La creciente participación de México en la economía global, los tratados de libre comercio y su membresía en la OCDE, le imponen al país nuevos comparadores y parámetros que desbordan el ámbito latinoamericano. En el sexenio que comienza, no será suficiente para México mejorar su posición relativa respecto a otros países de la región en tanto sus avances no le acerquen a los niveles de desarrollo y competitividad de otros países de la OCDE. Es claro que este avance estará mediado por su capacidad para preparar una masa crítica de personas con altos niveles de conocimientos útiles, con capacidades emprendedoras y de innovación y con competencias ciudadanas para ser competitivo en la economía global y convivir en una sociedad democrática.”<sup>174</sup>

Me he permitido iniciar el apartado de educación con esta cita porque me parece que sintetiza el reto educativo del país así como la dirección a la cual deben dirigirse las medidas del Estado Mexicano a este respeto. Es común señalar a la educación cómo el camino para solucionar los problemas de bienestar, desarrollo y ciudadanía que enfrentan países como México. Sin embargo, es necesario delinear donde radican los principales retos y rezagos del sistema educativo mexicano.

En México, el Artículo 3° Constitucional establece que todo individuo tiene derecho a recibir educación. Su ley reglamentaria, la Ley General de Ecuación (LGE), señala que al sistema educativo nacional lo constituyen los educandos y educadores; las autoridades educativas; los planes, programas métodos y materiales educativos; las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados; las instituciones de los particulares con

---

<sup>174</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento Regional de Operaciones, Nota de Política. *Un sexenio de oportunidad educativa, México2007-2012*. Septiembre de 2006. p.1

autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios; y las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía.

Con respecto a la distribución de competencias o federalismo educativo, la LGE establece que de manera exclusiva corresponden a la federación, entre otras, las atribuciones para definir los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la normal; elaborar y mantener actualizados los libros de texto; regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica; regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias; realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a este y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar.

Por otro lado, corresponden de manera exclusiva a las autoridades locales, entre otras, las siguientes atribuciones: prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros y prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría de Educación Pública determine.

En resumen, la LGE establece que a la autoridad federal le corresponden las tareas de coordinación y cohesión del sistema educativo nacional, así como las definiciones y regulaciones. A las autoridades locales corresponde la operación de los servicios. La Federación define y regula y las entidades federativas operan. Esto es importante tenerlo en cuenta puesto que muestra que la educación en México es una tarea compartida.

En el ámbito educacional, el panorama en México visto desde la óptica de los derechos de la niñez y la adolescencia muestra que existen retos de gran envergadura. Para ir definiendo dichos retos, se hará uso, una vez más, de las Recomendaciones del Comité. A este respecto, la primera recomendación del Comité va en el sentido de aumentar la asignación presupuestaria y tomar medidas eficaces para garantizar una educación gratuita de calidad a todos los niveles de la enseñanza primaria y secundaria y en todas las regiones<sup>175</sup>.

Es preciso reconocer que en México ha aumentado la inversión en educación. Entre 1995 y 2003, el gasto en educación primaria y secundaria aumentó en 49%, lo cual ha sido uno de los

---

<sup>175</sup> Comité de los Derechos del Niño, *Op.Cit.*, párrafo 57.

incrementos mayores dentro de la OCDE. También es cierto que esto podría estar sobredimensionado debido a los recortes presupuestales producto de la crisis de 1994. Cualquiera que sea el caso, el hecho es que en México, por ejemplo, el gasto en educación como porcentaje del PIB está por encima del promedio de la OCDE: en el año 2003 fue de 6.8% mientras que al interior de la Organización fue de 5.9%.<sup>176</sup>

Sin embargo, los esfuerzos no parecen ser suficientes y tampoco estar bien dirigidos. A pesar de los altos niveles de gasto en educación como porcentaje del PIB, el gasto por estudiante continua bajo en términos absolutos. El gasto por estudiante de educación primaria (US \$1656) es tan sólo una tercera parte del promedio de la OCDE (US \$5450). Para el caso del gasto por estudiante de educación secundaria la situación es aún más precaria: México gasta aproximadamente una cuarta parte (US \$1495) de lo que gastan en promedio los países de la OCDE (US \$6560) en cada estudiante. Para el caso de la educación media superior el gasto aumenta a los US \$2790 por estudiante, sin embargo representa una tercera parte del promedio de la OCDE, el cual se ubica en los US \$7582.<sup>177</sup>

Por otro lado, la mayor parte del gasto educativo está dirigido a gasto corriente. Alrededor de 2.8% del gasto en educación primaria y secundaria es gasto de capital, lo cual deja poco margen de maniobra para mejorar la infraestructura educativa (este porcentaje en la OCDE es en promedio de 8.2%). En la educación secundaria, en México hay el doble de estudiantes por maestro en comparación con el promedio de la OCDE.<sup>178</sup>

El Comité también recomendó a México redoblar los esfuerzos para superar las insuficiencias en la cobertura y la calidad en todo el país, mejorando también el coeficiente alumnos-profesor<sup>179</sup>. Para indicar la situación nacional al respecto se hará uso de la tasa neta de cobertura según nivel educativo (preescolar, primaria y secundaria): este indicador “expresa la proporción de personas que, teniendo las edades normativas para cursar un determinado nivel educativo, se encuentran efectivamente cursándolo (...), el cálculo de la tasa neta de cobertura (...) considera a los alumnos matriculados con las mismas edades que las de la población de

---

<sup>176</sup> OECD, *Education at a Glance 2005*, Briefing Note for Mexico, OCDE, Paris, 2006. p.1

<sup>177</sup> *Ibid.*,

<sup>178</sup> *Ibid.*, p.2

<sup>179</sup> Comité de los Derechos del Niño, *Op. Cit.*, párrafo 57, inciso b.

referencia”<sup>180</sup>. Al respecto, los datos señalan que existe un déficit en la cobertura en preescolar y secundaria.

Como lo muestra la Tabla 4, la tasa neta de cobertura en educación preescolar aumentó entre 2001 y 2005, sin embargo aún persisten rezagos dado que 32 de cada 100 niños entre 3 y 5 años no están cursando este nivel educativo (la tasa es de 68). Además, el promedio nacional esconde grandes disparidades: en los estados de Baja California, Durango, Tamaulipas y Tlaxcala la tasa no alcanza los 60, de tal manera que en estos estados 40 de cada 100 niños en edad preescolar no están asistiendo al nivel que les corresponde; por otro lado, en Nuevo León, Distrito Federal y San Luís Potosí 75 de cada 100 niños en esta edad sí asisten al preescolar de acuerdo a su edad<sup>181</sup>. Sin embargo, no debe olvidarse que la meta es que el 100% de los niños asistan al preescolar, razón por la cual incluso en los estados con mejor desempeño al respecto falta mucho por hacer. Es necesario ampliar la oferta y los servicios de educación preescolar en el país, y en esta materia se requerirá la participación del sindicato, los padres de familia y los tres niveles de gobierno.

En lo que respecta a secundaria, la situación tampoco mejora: la tasa neta de cobertura para este nivel educativo es de 77.6, de tal manera que 24 de cada 100 niños entre 12 y 14 no están cursando los niveles educativos que les corresponde.. Al igual que en la cobertura preescolar, en la cobertura en educación secundaria hay estados que muestran rezagos muy superiores al rezago nacional. En Chiapas y Guerrero la tasa es de apenas 60.5 y 62.2 respectivamente, lo que implica que en estos estados 40 y 38 adolescentes de cada 100 no asisten a los cursos que por su edad les corresponde. Por el contrario, en Coahuila y Sonora la tasa neta de cobertura 88.7 y 86, respectivamente.

Otra Recomendación del Comité giró en torno a disminuir la tasa de deserción escolar, particularmente en las zonas indígenas y rurales. Al respecto, es preciso señalar que “la tasa de deserción total expresa el porcentaje de matriculados que abandonan la escuela entre ciclos consecutivos sin haber terminado los estudios en el nivel educativo de referencia. Este indicador muestra cuántos alumnos de cada 100 inscritos en un nivel educativo, que debiesen continuar sus estudios para terminarlo, no se inscriben al siguiente ciclo.”<sup>182</sup>

---

<sup>180</sup> *Panorama Educativo en México 2006. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*. INEE, México, 2006. p.323

<sup>181</sup> *Ibíd.*, p.325

<sup>182</sup> *Ibíd.*, p.433



**Tabla 4. Tasa neta de cobertura por entidad federativa y nivel educativo  
(ciclos 2000/2001 y 2005/2006)**

Entidad Federativa	Nivel educativo					
	Preescolar		Primaria		Secundaria	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005
Aguascalientes	49.9	62.6	100.3	98.6	71.4	78.3
Baja California	44.6	59.3	107.7	109.9	77.3	83.9
Baja California Sur	59.0	67.8	104.0	109.6	78.8	85.8
Campeche	54.1	61.7	97.4	99.0	62.8	68.8
Coahuila	54.7	70.0	104.1	106.2	85.3	88.7
Colima	57.3	72.7	102.5	102.3	71.4	76.6
Chiapas	60.8	76.1	102.1	105.9	47.1	60.5
Chihuahua	43.2	57.6	103.1	102.5	65.9	74.3
Distrito Federal	62.2	74.8	107.3	112.9	92.6	102.6
Durango	47.4	59.7	102.2	104.7	67.6	77.2
Guanajuato	58.8	63.7	101.8	103.7	61.2	72.9
Guerrero	56.8	74.9	99.9	104.2	52.5	62.2
Hidalgo	50.1	70.6	103.1	104.6	71.5	81.4
Jalisco	50.9	70.8	100.5	103.1	66.7	76.2
México	37.2	63.9	103.4	106.7	72.2	82.0
Michoacán	44.9	65.0	101.3	102.4	57.6	68.5
Morelos	47.3	62.8	102.0	107.5	76.1	83.6
Nayarit	56.3	68.4	97.1	103.6	72.1	78.5
Nuevo León	53.5	75.7	100.2	104.9	78.9	86.9
Oaxaca	53.7	73.2	100.6	105.5	54.7	66.7
Puebla	51.7	72.9	100.9	103.6	61.4	71.7
Querétaro	57.0	73.0	103.0	107.3	69.1	77.1
Quintana Roo	51.3	64.4	102.4	109.1	68.5	82.2
San Luis Potosí	57.9	75.3	101.7	103.2	69.7	78.3
Sinaloa	53.8	62.9	97.7	104.8	69.9	78.4
Sonora	48.1	60.3	102.0	104.4	75.2	86.0
Tabasco	67.2	83.7	103.0	105.3	72.0	83.8
Tamaulipas	45.7	59.9	101.9	103.8	75.3	81.9
Tlaxcala	50.4	59.7	103.1	105.9	76.4	85.8
Veracruz	46.2	63.0	99.5	102.8	59.2	70.6
Yucatán	56.6	74.4	100.7	98.7	62.7	71.1
Zacatecas	59.0	71.5	101.9	105.1	67.5	78.3
<b>Nacional</b>	<b>51.0</b>	<b>68.1</b>	<b>102.0</b>	<b>105.1</b>	<b>67.9</b>	<b>77.6</b>

Fuente: *Panorama Educativo en México 2006. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*. INEE, México, 2006. p.325



La tabla 5 muestra que son los estados con mayor presencia indígena aquellos donde la tasa de deserción en primaria aumenta y se ubica por arriba del promedio nacional: mientras la tasa de deserción para este nivel educativo es de 1.4 a nivel nacional, en estados como Chiapas, Guerrero y Oaxaca la tasa aumenta a 2.6, 2.8 y 2.7, respectivamente. Por otro lado, si se analiza qué porcentaje de población entre 6 y 14 años no asiste a la escuela, se encuentra un resultado similar: los estados con mayor presencia indígena presentan porcentajes de inasistencia que duplican a los de aquellos que menor presencia indígena. En Chiapas y Oaxaca, por ejemplo, donde la proporción de población que habla lengua indígena es de 26% y 35% respectivamente, el porcentaje de niños entre 6 y 14 años que no asiste a la escuela es de 9.6% (equivalente a 91 693 niños) en Chiapas y de 6.17% (equivalente a 47 000 niños) en Oaxaca; en Nuevo León y Aguascalientes, donde la proporción de población que habla lengua indígena es de 0.8% y 0.3% respectivamente, el porcentaje de niños entre 6 y 14 años que no asiste a les escuela es de 3.3% (23 021 niños) en Nuevo León y de 4.5% (9 756 niños) en Aguascalientes<sup>183</sup>.

En lo que respecta a la tasa de deserción total en la escuela secundaria, los datos indican que cuatro de los primeros cinco lugares los ocupan estados donde el porcentaje de población rural es superior al porcentaje nacional. A nivel nacional, la tasa de deserción es de 7.4, y la relación de población rural y urbana es de 23.5% y 76.5%, respectivamente. A nivel estatal, se observa que la mayor tasa de deserción en secundaria (12.5) se encuentra en Michoacán, estado donde el 32.1% de la población es rural; en segundo lugar se ubica Guerrero, el cual tiene una tasa de 11.3 y un porcentaje de población rural que asciende a 42.4% de sus habitantes; el tercer sitio lo ocupa Zacatecas, con una tasa de 9.9% y una población rural de 42.8%; en cuarto lugar de deserción en secundaria esta Campeche, donde la tasa es de 9.8 y la población rural es del orden de 26%; finalmente, la quinta posición es ocupada por Guanajuato, donde la tasa es de 9.1 y la población rural equivalente a 30.3% del total<sup>184</sup>.

**Tabla 5. Tasa de deserción total en primaria y secundaria por entidad federativa  
(2000 y 2004)**

---

<sup>183</sup> Elaboración propia con base en los resultados del II Censo Nacional de Población y Vivienda 2005, INEGI. Principales resultados por localidad <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/conteo2005/iter2005/selentcampo.aspx> consultado el 15 de junio de 2007.

<sup>184</sup> Los datos sobre población rural y población provienen del INEGI, y pueden encontrarse en los resultados del II Censo Nacional de Población y Vivienda 2005.

Entidad Federativa	Total				Hombres 2004		Mujeres 2004	
	Primaria		Secundaria		Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria
	2000	2004	2000	2004				
Aguascalientes	1.5	1.0	8.0	7.9	1.3	9.7	0.7	6.2
Baja California	1.3	1.3	9.9	8.4	1.5	9.8	1.1	7.0
Baja California Sur	0.7	0.2	7.2	5.3	0.3	6.5	0.1	4.1
Campeche	2.3	1.8	10.3	9.8	1.9	12.3	1.7	7.2
Coahuila	1.0	0.4	6.5	6.1	0.5	8.2	0.3	4.1
Colima	2.7	1.2	8.6	8.7	1.5	10.4	0.9	7.0
Chiapas	2.6	2.6	6.6	8.0	2.7	8.7	2.5	7.1
Chihuahua	3.0	2.3	10.1	8.2	2.6	9.9	2.0	6.5
Distrito Federal	1.0	-0.5	7.5	5.1	-0.6	6.7	-0.5	3.4
Durango	2.2	1.5	9.7	9.0	1.7	11.0	1.4	7.0
Guanajuato	1.8	1.1	9.1	9.1	1.6	11.6	0.7	6.6
Guerrero	3.8	2.8	12.0	11.3	3.0	12.6	2.5	9.9
Hidalgo	1.1	0.5	6.0	5.1	0.7	6.5	0.4	3.7
Jalisco	2.0	1.6	11.0	8.9	1.8	11.1	1.4	6.8
México	1.3	1.2	7.9	6.6	1.3	8.3	1.1	4.9
Michoacán	3.5	1.0	11.1	12.5	1.4	15.0	0.6	10.2
Morelos	1.2	1.2	6.1	5.5	1.4	7.7	1.0	3.4
Nayarit	2.2	0.9	7.0	6.3	1.1	7.6	0.7	4.9
Nuevo León	0.9	0.7	5.9	5.4	0.8	6.4	0.5	4.4
Oaxaca	2.6	2.7	8.1	8.1	2.9	9.7	2.4	6.5
Puebla	2.1	1.6	7.7	5.9	1.8	7.5	1.4	4.3
Querétaro	0.8	0.5	10.4	8.4	0.7	11.0	0.2	5.8
Quintana Roo	1.2	-0.1	8.2	6.3	0.1	8.1	-0.3	4.5
San Luis Potosí	1.8	1.2	6.9	7.0	1.4	8.8	0.9	5.2
Sinaloa	3.3	1.5	7.7	7.4	1.8	8.9	1.3	5.8
Sonora	2.3	1.0	8.7	7.1	1.2	8.6	0.8	5.5
Tabasco	1.8	1.6	7.4	7.0	1.8	8.4	1.5	5.6
Tamaulipas	2.1	1.9	6.7	6.2	2.1	8.0	1.7	4.3
Tlaxcala	0.4	0.5	7.2	6.4	0.6	7.9	0.4	4.9
Veracruz	2.1	2.0	7.3	6.9	2.3	8.2	1.8	5.6
Yucatán	2.0	1.9	8.4	8.7	2.1	10.6	1.7	6.6
Zacatecas	2.1	1.2	10.8	9.9	1.4	12.1	1.0	7.7
185 Nacional	1.9	1.4	8.3	7.4	1.6	9.1	1.2	5.7

Fuente: *Panorama Educativo en México 2006. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*. INEE, México, 2006. p.434

De esta manera, puede indicarse que salvo en el caso de Michoacán, existe una relación donde a mayor porcentaje estatal de población rural, habrá una mayor tasa de deserción en secundaria. De ahí que resulte necesario realizar diagnósticos que permitan ubicar con precisión las causas de la deserción así como destinar presupuesto e implementar medidas y programas que disminuyan las tasas de deserción en secundaria tanto a nivel nacional como en los estados de la República.

En este apartado de educación se ha buscado precisar las situaciones que dieron pie a las recomendaciones del Comité. En México, es un hecho que las condiciones educativas son dispares: los servicios y la oferta educativa, así como las circunstancias que permiten que los niños sigan estudiando, presentan una efectividad por debajo de la media nacional en las zonas rurales y en las comunidades indígenas. Al parecer hay un círculo vicioso a partir del cual la deserción y la inasistencia escolar en las zonas del país con menor desarrollo tienden a reforzar las condiciones de desigualdad norte-sur y rural-urbana presentes en el país. Sin importar su origen étnico, ni sus condiciones socio-económicas, los niños y niñas tienen el derecho a una educación: la ampliación de la oferta y la calidad educativa son condiciones necesarias pero no suficientes para dar cabal cumplimiento a este derecho en nuestro país; también es necesario que gobierno y sociedad trabajen en precisar las causas que hacen que los menores de 18 años no sigan estudiando y que se actúe en consecuencia. Es decir que es necesario generar políticas públicas que igualen las oportunidades de acceder a una educación de calidad pero que también incentiven la permanencia escolar.

### **3.8 Medidas especiales de protección (artículos 22, 30, 38, 39, 40, párrafos b) a d) del artículo 37, y artículos 32 a 36 de la Convención)**

Existen una serie de recomendaciones del Comité dirigidas a hacer vigentes los derechos de los niños más vulnerados: se trata de los niños refugiados; los niños que son sujetos a explotación económica; de las víctimas de explotación sexual y trata; de aquellos que padecen adicciones y hacen un uso indebido de drogas y sustancias; de los niños de la calle; de los niños y adolescentes en conflicto con la ley y finalmente, de los niños indígenas.

En cuanto a los niños refugiados, el Comité considera que el Estado Mexicano debe velar por que se elabore un marco jurídico y operacional adecuado para la tutela de niños y niñas extranjeros que viajan sin compañía de sus padres; asimismo debe identificar a los menores que

solicitan asilo a lo largo de la frontera sur del país y asegurarse que reciban atención adecuada; por otro lado es necesario aumentar la capacidad del SNDIF y de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) para proteger a los niños migrantes no acompañados, particularmente mediante la organización y aplicación de programas de sensibilización sobre los derechos específicos y la vulnerabilidad de los menores no acompañados; también debe velarse por que los niños que buscan asilo y los que tiene un estatuto de migración ilegal no sean detenidos y tengan acceso a servicios especiales de recepción y atención, así como por que todos los niños que son repatriado al país reciban la protección y atención adecuadas para permitir su reinserción social; finalmente deben entablarse nuevas negociaciones bilaterales o multilaterales con los países limítrofes a fin de dar un trato adecuado a los menores no acompañados en la región así como buscar la asistencia técnica por parte del ACNUR.

Con respecto a la explotación económica, el Comité ha recomendado a México el elaborar de manera participativa una estrategia y un plan de acción para reducir el trabajo infantil (el INEGI estimó que en 2002 había 3.3 millones de niños y niñas entre 6 y 14 años trabajando) así como para proteger los derechos de los niños que trabajan; en este sentido también recomendó fortalecer la Inspección del trabajo a fin de garantizar la aplicación efectiva de las leyes relativas al trabajo, en particular lo que se refiere a los niños menores de 14 años (edad mínima legal para trabajar); finalmente el Comité recomendó ratificar el Convenio 138 de la OIT sobre la admisión mínima al trabajo y solicitar la asistencia de la OIT y su Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo.

Con respecto a los niños y adolescentes que hacen un uso indebido de drogas y sustancias, las Recomendaciones del Comité señalan que el Estado Mexicano debe proseguir con los esfuerzos para erradicar dicha situación así como intensificar las medidas dirigidas a inhibir la producción e ingreso de drogas al país; también resulta necesario proporcionar a los niños información clara y precisa sobre las consecuencias perjudiciales del uso indebido de drogas; asimismo deben ampliarse y fortalecerse los servicios tratamiento y rehabilitación para los menores de 18 años que han sido afectados por el uso de sustancias nocivas para la salud.

En cuanto a la atención a los niños de la calle, el Comité ha recomendado que se amplíen los programas dirigidos a proporcionarles asistencia en servicios de salud en general y de reintegración a aquellos que han sido víctimas de maltrato, abuso sexual o adictos a las drogas, así como a los niños con problemas de salud mental; también deben ampliarse los programas que

brinden capacitación profesional y preparación para la vida; por otro lado, el Comité también llamó a que el Estado Mexicano adopte medidas para prevenir la violencia contra los niños de la calle y garantizar sus derechos; finalmente existe la Recomendación de realizar un trabajo conjunto entre gobierno y sociedad civil así como de elaborar estudios periódicos y comparativos sobre la magnitud del problema.

En lo que se refiere a los niños y adolescentes en conflicto con la ley, el Comité ha exhortado al Estado Mexicano para que se asegure de cumplir con las normas de administración de justicia de menores estipuladas en la Convención así como en las Reglas de Beijing; en particular, el Comité ha recomendado el que se adopten todas las medidas necesarias para garantizar la aplicación de la reforma al 18 Constitucional en los estados; velar por que se garantice el debido proceso, incluyendo la audiencia ante un juez, antes de aplicar la privación de la libertad; también se exhorto al Estado Mexicano a velar por que los menores de 18 años no sean juzgados como adultos; asimismo se recomendó poner en marcha alternativas a la detención preventiva a fin de garantizar que la privación de la libertad se aplica sólo como último recurso, considerando también la aplicación de programas educativos y sociales apropiados para los adolescentes en conflicto con la ley; otra Recomendación es que se elabore un estudio exhaustivo sobre las condiciones de privación de la libertad y adopte las medidas pertinentes en aras de optimizar las condiciones de vida de los menores privados de su libertad; finalmente el Estado Mexicano debe intensificar los programas de capacitación sobre la Convención y otros tratados en la materia vigentes en México dirigidos a los responsables de la administración de justicia de menores así como buscar la cooperación técnica con agencias internacionales especializadas en justicia de menores.

Las Recomendaciones relacionadas con los niños indígenas establecen que el Estado Mexicano debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar y proteger los derechos de los niños indígenas contra la discriminación y para garantizar el disfrute de sus derechos consagrados en la Convención y en la legislación nacional; el Comité también ha recomendado que el Estado Mexicano se asegure de proporcionar a todas las comunidades indígenas, en sus propias lenguas y en un formato adecuado para los niños, información sobre los procedimientos de inscripción de los nacimientos, el trabajo infantil, la educación y la salud, el VIH-SIDA, el descuido y los malos tratos, particularmente el castigo corporal.

Estas son a grandes rasgos las recomendaciones que el Comité ha emitido en su apartado denominado “Medidas especiales de protección” que, como señalamos previamente, se refieren a la vigencia de los derechos de aquellos grupos en situaciones de mayor vulnerabilidad.

Para finalizar este capítulo, es preciso señalar que en él se ha tratado de dar cuenta sobre aquellas situaciones que han originado las Recomendaciones del Comité. Este tercer capítulo ha perseguido el objetivo de examinar cuáles son los espacios, las situaciones y las insuficiencias que derivan en incumplimientos de la Convención y los derechos de los niños en ella establecidos; de esta manera, este ejercicio persigue clarificar cuáles son los ámbitos específicos de acción en los cuáles resulta necesario trabajar en aras de dar vigencia a los derechos de la niñez y la adolescencia en México. El desarrollo del capítulo ha requerido la búsqueda y el despliegue de evidencia que puede indicar avances generales pero también omisiones e incapacidades por parte de gobierno y sociedad. A través del análisis de la situación de los derechos de los niños en México (bien en el ámbito de la libertad, bien en el del desarrollo o en aquel del niño como sujeto de derecho, entre otros) es posible establecer que México aún dista de ser un Estado en el cual los derechos de las personas menores de 18 años estén garantizados.

## Conclusiones

Este trabajo partió de la hipótesis de que, en términos de los compromisos asumidos por el Estado Mexicano al firmar y aprobar la Convención de los Derechos del Niño, en el país existe una agenda pendiente de la infancia. El objetivo general del trabajo fue examinar el cumplimiento mexicano de dicho instrumento internacional y en ese sentido lograr identificar los déficit existentes en cuanto a la vigencia de los derechos de los niños en nuestro país.

La primera conclusión es que en México no existe un marco jurídico adecuado para el cumplimiento de los derechos de los niños efectivo ni armonizado con la Convención. Es cierto que el párrafo sexto y séptimo del Artículo 4º Constitucional establecen el derecho de todos los niños a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, así como la obligación de la sociedad y el Estado en proveer lo necesario para el ejercicio de estos derechos, y, que el Artículo 18 Constitucional ha sentado las bases para un sistema de justicia juvenil que asegura el respeto a las garantías procesales de los menores de 18 años en conflicto con la ley. Sin embargo, la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (reglamentaria del párrafo sexto del 4º Constitucional) no ha resultado ser una ley efectiva en cuanto a garantizar el ejercicio de los derechos constitucionales de los niños.

En primer lugar, porqué es una Ley que no define responsabilidades explícitas para ningún órgano o institución del Estado, por lo tanto, el incumplimiento de los derechos de la infancia no genera sanciones a la autoridad. En segundo lugar, la Ley no contiene elementos de planeación: no traza ningún plano ni método a partir del cual se arribará al objetivo de proteger los derechos de la infancia y la adolescencia en México; finalmente, es una Ley que no establece ningún tipo de amarres presupuestales, y en consecuencia no genera obligaciones programáticas para el Estado. A partir de estas consideraciones, puede señalarse que si bien fue un avance en la materia, esta Ley no es una norma que cumpla con el objetivo jurídico de establecer mecanismos que hagan efectivo el cumplimiento de los derechos que busca tutelar. Adicionalmente, debe señalarse que una cuarta parte de las entidades federativas aún no cuenta con leyes de protección de los derechos de la infancia elaboradas desde la perspectiva de derechos y no desde la visión tutelar.

Por otro lado, el Código Civil Federal y los códigos civiles de las 32 entidades federativas establecen una edad mínima para el matrimonio diferenciada entre hombres y mujeres, siendo de 16 años para los primeros y de 14 para las segundas; esta disposición, además de contravenir las definiciones de la Convención y las Recomendaciones del Comité, resulta discriminatoria en tanto que establece diferencias ante la ley derivadas del género. Otra omisión del marco jurídico en términos de la Convención, es la ausencia en los códigos civiles de la prohibición explícita del castigo corporal en todos los ámbitos: la escuela, la familia y la comunidad. Asimismo, dichos códigos deben establecer el derecho de los niños a opinar en los conflictos familiares que sean llevados a la jurisdicción de un juez y que les afecten.

Finalmente, debe señalarse que la garantía y protección de los derechos humanos podría favorecerse mediante reformas constitucionales. Es el caso de Artículo 133, el cual podría establecer mayor jerarquía para los tratados internacionales de derechos humanos; así mismo, una reforma al artículo 103 Constitucional que permitiera que los tribunales federales resolvieran toda controversia suscitada por normas generales o actos de autoridad que violenten no sólo las garantías individuales establecidas en la Constitución sino también aquellas consagradas en los tratados internacionales de derechos humanos vigentes en México y, por último, debe plantearse la reforma al Artículo 107 Constitucional y la denominada Fórmula Otero: resulta injusto que las sentencias derivadas de un juicio de amparo tengan sólo efectos particulares y no hagan una declaración general respecto del acto de autoridad o ley que las origina.

La segunda conclusión es que en México no existe una institución responsable de proteger y garantizar los derechos de los niños. De la revisión al actual entramado jurídico e institucional mexicano puede desprenderse que no existe una institución encargada de diseñar y dar coherencia a las políticas públicas para la niñez desde la óptica de derechos, entendida ésta como un criterio de programación y de desarrollo de proyectos, basado no en la concepción de la asistencia o la caridad sino en la concepción de que el beneficiario es un sujeto con derechos, lo cuáles es responsabilidad del Estado garantizar. En la estructura actual del Estado Mexicano - organizada por sectores (educación, salud, previsión social, etc.)- pueden encontrarse dependencias encargadas de dar cumplimiento a ciertos mandatos Constitucionales, por ejemplo la Secretaría de Educación Pública es la responsable de hacer cumplir el Artículo 3º Constitucional y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social lo es del Artículo 123º. Sin embargo –cómo se mencionó en lo referente a las omisiones de la Ley de Protección de los Derechos de



las Niñas, Niños y Adolescentes-, en México no existe una institución explícitamente responsable de dar cumplimiento al contenido del párrafo sexto del Artículo 4º Constitucional, a saber, que los niños y niñas tienen derechos satisfacer sus necesidades de alimentación, educación y sano esparcimiento.

Históricamente fue el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia el encargado de asistir a las personas menores de 18 años fracturadas en su persona y su entorno, ya fuese por una condición de desamparo, maltrato o incapacidad. La tarea realizada por el SNDIF –la atención a la población vulnerada en sus derechos- resulta de suma importancia para un país con la pobreza y las desigualdades de México, sin embargo, los programas que opera y los servicios que brinda no responden a todas las dimensiones en las cuáles se sitúan los derechos de los niños. La Ley de Asistencia Social a partir de la cual el SNDIF realiza sus actividades no le confiere facultades referentes a ser el órgano rector de las políticas de infancia, las cuáles no son ni pueden ser únicamente las de carácter asistencial; en ese entendido, no puede considerarse al SNDIF como la institución encargada de velar por los derechos de los niños en México.

Ante esta ausencia institucional, la respuesta (fallida) del sexenio de Vicente Fox fue el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia (COIA). Dicho Consejo se creó bajo la figura de una Comisión Intersecretarial, integrada por los titulares de la Secretaría de Salud, la SEP, la STPS, la SEDESOL, y los directores generales del DIF, el IMSS y el ISSSTE. Sin embargo, dicha Comisión nunca contó con el presupuesto ni las facultades legales que permitiesen considerarle el órgano del Estado Mexicano encargado de diseñar las políticas de infancia y velar por el cumplimiento de sus derechos. Adicionalmente, debe señalarse que dicho Consejo estuvo legalmente acéfalo desde 2002 y así continuó hasta el final de dicho sexenio.

De esta manera, es posible concluir que en México, la responsabilidad de dar cumplimiento a los derechos de la niñez se encuentra diluida y fragmentada entre distintas dependencias y programas, unos más eficaces que otros, situación contraria a lo estipulado en la Convención de los Derechos de la Niñez y demeritoria de la mejoría en las condiciones del ejercicio de los derechos de la infancia en el territorio nacional. En el tema de atención a la infancia existe un desgaste institucional que obliga, a la luz de la Convención, a repensar de qué manera podemos dar mejor solución al incumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia en México.

La tercera conclusión es que éste país no cuenta con un sistema de información y estadística que permita conocer con precisión la magnitud de los retos en términos de la garantía de los derechos de la infancia: el Estado Mexicano no está generando la información necesaria para poder diseñar e implementar programas y políticas que permitan revertir la injusta situación en la que se encuentran millones de niños y niñas en nuestro país. En la actualidad, no existe un sistema de acopio de datos que comprenda procesos tecnológicos e información actualizada a nivel nacional y desagregada territorialmente (estados, municipios, localidades) y por características poblacionales (edad, género, etc.).

La calidad y precisión de la estadística social no son las óptimas: por citar algunos ejemplos vale la pena señalar que la estimación más reciente sobre trabajo infantil en México data de 2002; el II Censo Nacional de Población y Vivienda no permite conocer el número de población indígena por edad desplegada, sino sólo por quinquenios de edad; las encuestas nacionales de adicciones o de nutrición no permiten conocer la situación de cada entidad federativa –el espacio político natural para su atención- sino por regiones; si se examina el Sistema Nacional de Información de la Asistencia Social se encuentra que la información sobre la situación los grupos más vulnerados –que son de los que debería dar cuenta este sistema- no ha sido generada; puede señalarse que el Estado Mexicano no sabe cuantos niños privados de un entorno familiar viven en instituciones de asistencia privada y mucho menos en que situación se encuentran (renunciando así a un deber primordial del Estado: garantizar la seguridad de todos los individuos). La falta de información sin duda demerita la calidad de los programas y las políticas públicas y por lo tanto, se requiere ampliar y fortalecer las labores de investigación que permitan generar la información necesaria para hacer frente al reto que implica garantizar los derechos humanos de la población y en especial de aquella en una etapa de desarrollo.

La cuarta conclusión es que la evidencia disponible muestra que en México se viola el principio de universalidad de los derechos, establecido en la Convención de los Derechos del Niño. El Primer Índice de los Derechos de la Niñez Mexicana elaborado por UNICEF y el Observatorio Ciudadano de Políticas de Niñez, Adolescencia y Familias señala que un niño o una niña nacida en Chiapas o Guerrero tiene proporcionalmente una tercera parte de las posibilidades de sobrevivir, crecer saludable y acceder a la educación que uno nacido en Nuevo León. Esta situación se corrobora en un número importante de indicadores: las tasas de mortalidad infantil (indicador relacionado con el derecho a la vida) de estados como Puebla

duplican las tasas otros como Aguascalientes; las tasas de deserción escolar son superiores en los estados con mayor presencia indígena y población rural que en aquellos con menor diversidad cultural y más urbanizados; mientras en Coahuila arriba del 90% de los niños son registrados en su primer año (acción imprescindible para el ejercicio del derecho a la identidad), en Guerrero o Chiapas apenas arriba del 30% de los niños son registrados en su primer años de vida. En otras palabras, no todos los niños están en igualdad de condiciones para ejercer sus derechos; en México, el lugar y la familia en que se nace son determinantes en las posibilidades que un niño o una niña tendrá para hacer efectivos derechos tan básicos como la salud y la educación.

Finalmente, a partir de la investigación realizada para la elaboración de este trabajo, puede desprenderse que el Estado Mexicano no ha asumido a cabalidad el compromiso ético y jurídico para con los niños y niñas que habitan nuestro país. No existe una política de Estado dirigida a hacer realidad lo que la comunidad nacional e internacional ha reconocido como justo en términos de las condiciones de vida que deben rodear a todas las personas en esa etapa de desarrollo fundamental que es la infancia, y cuya síntesis –de dichas circunstancias- se encuentra plasmada en la Convención de los Derechos del Niño. En la acción estatal es difícil encontrar actos, evidencias, actitudes o acciones que indiquen un compromiso serio, con altura de miras, en términos de garantizar el desarrollo presente y futuro de la sociedad mexicana, que no es otra cosa que garantizar que todos y cada uno de los niños de este país puedan desarrollarse cómo ciudadanos capaces de tomar las riendas de sus propias vidas y por supuesto, de su país. En la práctica, parece no existir un plan y mucho menos una estrategia dirigida a solventar, de manera metódica y con visión de largo plazo, los múltiples incumplimientos que en materia de derechos de los niños suceden en México.

Esto quizá forma parte de una crisis más amplia: en el México del siglo XXI, el poder del Estado (la estatalidad) parece estar diluido entre distintos grupos de interés cuya fractura ética no les permite situar el beneficio público por encima del beneficio privado; cuya mezquindad es demasiada como para darse cuenta que a todos conviene una sociedad justa en la cual las personas tengan la libertad para desarrollar y realizar sus proyectos de vida. La ausencia de claridad con respecto a los qué y los cómo dar cumplimiento a los derechos de la niñez, parece ser sintomática e inscribirse en una confusión más amplia acerca de cómo hacer para que el Estado Mexicano haga frente a los grandes retos que enfrenta: desigualdad, pobreza, exclusión,

discriminación, corrupción e impunidad; las instituciones del Estado se han vuelto incapaces de operar transformaciones positivas en las condiciones materiales de la población que constituye este país. La estructura orgánica del Estado responde al proyecto y circunstancias resultantes de la Revolución Mexicana; sin embargo, la dinámica social y política, así como los retos que debemos enfrentar, han cambiado. El paradigma del Estado de Bienestar se encuentra en la Constitución, más no hay señales de él en las acciones del grupo gobernante; en ese sentido, hay un desfase entre la concepción del Estado plasmada en la Constitución y aquella que rige las decisiones de quiénes hoy definen y ejecutan los actos de gobierno. La generación que nos precede deja muchos saldos pendientes, y uno de ellos, quizá el más importante, es la construcción de un Estado incluyente y generoso que tenga la capacidad de garantizar el cumplimiento de los derechos humanos de todas las personas.

## FUENTES

### *Bibliografía*

1. Alfageme, Erika, Cantos, Raquel, *et.al. De la participación al protagonismo infantil. Propuestas para la acción* Ed. Plataforma de Organizaciones de Infancia, España, 2003.
2. Álvarez Ledesma, Mario I., *Acerca del concepto derechos humanos*, McGrawHill, México, 2003.
3. Álvarez Vita, Juan, *Tratados Internacionales y Ley Interna*. Universidad de Lima y Fondo de Cultura Económica. Perú, 2001.
4. Cillero Bruñol, Miguel, “El interés superior del niño en el marco de la Convención Sobre Internacional sobre los Derechos del Niño”, en *Infancia, Ley y Democracia en América Latina*, Emilio García Mendez y Mary Beloff, comp. Ed. Temis, Santa Fe de Bogotá, 1998.
5. CONAPRED, SEDESOL “Resultados Generales por Módulo”, *Primera Encuesta Nacional de Discriminación*, México, 2005.
6. De la Cueva, Mario, “El Derecho Social” en *Antología de Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos*, CNDH, México, 1991/2.
7. De Tocqueville, Alexis “Despotismo y Democracia” en *Teoría General y Política de los Derechos Humanos*, D. Herrendorf, comp. CNDH, México, 1992
8. Del Palacio, Alejandro, “Lecciones de Teoría Constitucional”, Claves Latinoamericanas, México, 1989, en Mario Álvarez Ledesma, *Acerca del concepto derechos humanos*, McGrawHill, México, 2003.
9. DIF, SRE. *Actualización del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos a su informe ante el Comité de los Derechos del Niño para incorporar los progresos realizados durante las gestiones 2005 y 2006*. México, 2006.
10. Instituto Nacional de Salud Pública, *Encuesta Nacional de Nutrición*, México, 1ra Edición 2001.
11. Instituto Nacional de Salud Pública, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, ENSANUT 2006* SSA, INSP. 2006 México.
12. Fanlo, Isabel, *Derecho de los niños. Una contribución teórica*. Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, México 2004.
13. Ferrajoli, Luigi, “Prefacio”, en *Infancia, Ley y Democracia en América Latina*, Emilio García Mendez y Mary Beloff, comp. Ed. Temis, Santa Fe de Bogotá, 1998.

14. Fuentes, Mario Luis, *La Asistencia Social en México*. Historia y perspectivas. Editorial Paidea, México, 2002.
15. Fuentes, Mario Luis. *Una visión de México en el nuevo milenio*. Editorial Paidea, México, 2006.
16. García Méndez, Emilio, “Infancia, Ley y Democracia: una cuestión de justicia” en *Infancia, Ley y Democracia en América Latina*, Emilio García Méndez y Mary Beloff, comp. Ed. Temis, Santa Fe de Bogotá, 1998.
17. García Ramírez, Sergio, *Reforma Jurídica y Protección de los Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.
18. Hernández, Bernardo, Shamah-Levy Theresa, et. al. “Factores asociados con sobrepeso y obesidad en niños mexicanos de edad escolar: resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición 1999”, *Salud pública de México* Vol. 45, suplemento 4 de 2003. INSP, México.
19. Hierro, Liborio L., “El niño y los derechos humanos” en *Derechos de los Niños. Una contribución teórica* Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, México 2004.
20. Hoerster, Norbert, “En defensa del positivismo jurídico”, en Mario Álvarez Ledesma, *Acerca del concepto derechos humanos*, McGrawHill, México, 2003.
21. INEE, *Panorama Educativo en México 2006. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*. México, 2006.
22. Jiménez García, Francisco, *Derechos de los Niños*, Colección nuestros Derechos. Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2000.
23. *Ley General de Educación*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993, última reforma aplicada el 13 de marzo de 2003.
24. *Ley General de Salud*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984, última reforma aplicada el 19 de septiembre de 2006.
25. Maritain, Jacques, “Persona y dignidad”, en *Filosofía de los Derechos Humanos*, D. Herrendorf, comp. CNDH, México, 1992.
26. Observatorio Ciudadano de Políticas de Niñez, Adolescencia y Familias A.C., *Derechos Incumplidos, Futuros Limitados. Políticas públicas y derechos de la niñez en México. Informe Alternativo sobre la vigencia de los derechos de la niñez y la adolescencia en México*. México, 2005.

27. OECD, *OECD Health Data, Paris, June, 2006*
28. OECD, *Education at a Glance 2005*, OECD Briefing Note for Mexico, OCDE, Paris, 2006.
29. Paine, Thomas “Los derechos del hombre”, en *Teoría General y Política de los Derechos Humanos*, D. Herrendorf, comp. CNDH, México, 1992 p.96.
30. Pedroza de la Llave, Thalia, et. al. *Los niños y niñas como grupo vulnerable: una perspectiva constitucional*, IJ, UNAM, 2002.
31. Red por los Derechos de la Infancia *Infancias Mexicanas, Rostros de la Desigualdad. Informe Alternativo para el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas 1999-2004*. México, 2005.
32. Rodríguez Zepeda, Jesús. “¿Qué es la discriminación y cómo combatirla?” *Cuadernos de la igualdad* CONAPRED. México, 2004.
33. Save the Children Suecia *Programación de los Derechos del Niño. Guía de Capacitación*, Perú, 2004. p. 50.
34. Sorensen, Max *Manual de Derecho Internacional Público*, FCE, sexta reimpresión, México 1998.
35. UNICEF, DIF, *Observaciones finales emitidas por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, respecto al III Informe de México sobre Niñez*. México, 2006.
36. UNICEF México y Observatorio Ciudadano de Políticas de Niñez, Adolescencia y Familias A.C. *Vigía de los Derechos de la niñez mexicana. Los primeros pasos*. México, 2003.
37. UNICEF México *Vigía de los derechos de la niñez mexicana. La edad escolar*. México, 2003.
38. UNICEF México, *Vigía de los derechos de la niñez mexicana. La adolescencia*. México, 2004.

### ***Fuentes consultadas en Internet***

Constitución de los Estados Unidos de América. <http://www.usconstitution.net/const.html> consultado el 4 de diciembre de 2006.

Constitución de España [www.constitucion.es](http://www.constitucion.es) consultado el 4 de diciembre de 2006.

Constitución de Francia [www.legifrance.gouv.fr/html/constitution](http://www.legifrance.gouv.fr/html/constitution) consultado el 4 de diciembre de 2006.

Constitución Argentina <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php> consultado el 4 de diciembre de 2006.

Constitución de Costa Rica <http://www.constitution.org/cons/costaric.htm> consultado el 4 de diciembre de 2006.

Constitución de Venezuela. <http://www.analitica.com/> consultado el 4 de diciembre de 2006.

Convenio 138 sobre la edad mínima <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/inf/pkits/c138.htm> consultado el 6 de febrero de 2007.

Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación” Organización Internacional del Trabajo 1999 <http://www.ilo.org/public/spanish/index.htm> consultado el 6 de febrero de 2007.

Declaración de Ginebra [http://www.fadu.uba.ar/derechos\\_humanos/doc\\_nin\\_24.html](http://www.fadu.uba.ar/derechos_humanos/doc_nin_24.html) consultado el 7 de julio de 2006 consultado el 6 de febrero de 2007.

Declaración de los Derechos del Niño, proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959, principio 2, [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/25\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/25_sp.htm) consultado el 7 de julio de 2006.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, <http://www.un.org/spanish/> consultado el 7 de julio de 2006.

Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes [www.iin.oea.org](http://www.iin.oea.org) consultado el 7 de julio de 2006.

Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a\\_ccpr\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm) consultado el 7 de julio de 2006.

Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu2/6/protocolchild\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu2/6/protocolchild_sp.htm) consultado el 20 de febrero de 2007.

Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu2/dopchild\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu2/dopchild_sp.htm) consultado el 20 de febrero de 2007.

Tabla de los Derechos del Niño [http://www.iin.oea.org/2005/Historia\\_del\\_IIN.htm](http://www.iin.oea.org/2005/Historia_del_IIN.htm) consultado el 12 de julio de 2006.



## **Bases de datos**

-Sistema Nacional de Información en Materia de Asistencia Social SNIAS  
<http://snias.dif.gob.mx/>

-UNICEF, estadísticas sobre la infancia en el mundo, en [www.childinfo.org](http://www.childinfo.org),

-Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática.  
II Censo Nacional de Población y Vivienda 2005, en <http://www.inegi.gob.mx>