MÓDULO 5
LOS NIÑOS Y LOS DERECHOS ESC

Objetivo del módulo 5

El objetivo de este módulo es ofrecer un panorama general de la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC) y sus disposiciones relativas a los derechos ESC.

El módulo analiza

- *los principios generales que proveen el marco básico para la CRC;*
- *las disposiciones específicas relacionadas con los derechos ESC;*
- *las medidas de aplicación; y*
- *los mecanismos para supervisar la aplicación de la CRC.*

La Convención sobre los Derechos del Niño

En 1959, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración de los Derechos del Niño[1], que fue el primer instrumento internacional de importancia dedicado exclusivamente a los derechos del niño. Proclamó que "el interés superior del niño" debe ser el principio rector que guíe todas aquellas acciones que se vinculen con los niños o estén dirigidas a ellos. La Declaración se constituyó en la base moral y jurídica para el desarrollo de un tratado vinculante sobre los derechos del niño.

Naciones Unidas declaró a 1979 como el Año del Niño como conmemoración del vigésimo aniversario de la Declaración de los Derechos del Niño. Ese mismo año, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas comenzó a redactar un tratado vinculante sobre la materia. La decisión de iniciar el proceso de redacción de la Convención no era, sin embargo, del todo clara. Había quienes objetaban que los niños estaban cubiertos, al igual que los adultos, por los tratados existentes sobre derechos humanos. Además, esos tratados contenían disposiciones relacionadas específicamente con los niños. En algunos casos, la referencia era implícita, como en los artículos relativos al derecho a la educación, y en otros quedaba explícitamente establecido que el niño, o la familia, era el objeto de la disposición. Por ejemplo, el PIDESC reconoce el derecho a la educación del que gozan todas las personas. Establece, entre otras cosas, que la enseñanza primaria será obligatoria y asequible a todos gratuitamente (art. 13). En cuanto al derecho a la salud, se establece la obligación de los gobiernos de tomar medidas para reducir la mortalidad infantil y asegurar el sano desarrollo de los niños (art. 12).

El Pacto también hace referencia a la mano de obra infantil:

> 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.[2]

La Carta Social Europea cuenta con normas similares con un mayor nivel de detalle (art. 7). Los Convenios de la OIT contienen reglamentaciones más concretas sobre la mano de obra infantil, en particular en los Convenios Nos. 138 y 182.

La discriminación contra las niñas es justamente uno de los aspectos que cubre la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres (CEDAW), entre cuyas obligaciones se cuenta la de tomar medidas para reducir el índice de deserción escolar femenina.[3] La CEDAW contiene también disposiciones que apuntan a proteger a la mujer como madre durante el embarazo y con posterioridad al mismo. Según la Convención, la educación familiar debe dejar en claro "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.[4]

La decisión de las Naciones Unidas de seguir adelante con el proyecto de un tratado sobre los derechos del niño a pesar de las normas ya existentes arriba mencionadas y otras se tomó en parte como respuesta a fuertes grupos de presión que, como ocurrió en el caso de los derechos de la mujer, exigían normas más precisas y sostenían que había aspectos importantes de los derechos del niño que no quedaban cubiertos por ningún tratado. Un aspecto en el que hacían hincapié las ONG era que con el tiempo había comenzado a verse que los intereses del niño no siempre coincidían con los de los adultos que los tenían a su cargo. Este argumento podría explicarse con mayor claridad en un texto más completo que trate específicamente de los derechos del niño.

En 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC). El texto, cuyo proceso de redacción llevó una década, es una lista completa de las normas de derechos humanos relativas a los niños. Incluye las disposiciones relacionadas con los niños que contienen los demás tratados de derechos humanos, como las

que mencionamos más arriba. Asimismo, el texto incluye aspectos nuevos, como supervivencia, protección y desarrollo de los niños, además de disposiciones sobre otros derechos, como el derecho a la participación. La CRC toma en consideración la situación de los niños pertenecientes a grupos minoritarios e indígenas y se ocupa de los niños expuestos al consumo de drogas y a la falta de cuidados.

Un aspecto importante de la CRC es que define algunos principios generales, que conforman, en conjunto, un enfoque de los derechos del niño que sirve de orientación para los programas nacionales de aplicación. La CRC incluye también a los organismos de la ONU y a las ONG en las tareas de supervisión y aplicación.

Convención sobre los Derechos del Niño—principios generales

La Convención sobre los Derechos del Niño se apoya en algunos valores básicos sobre el trato de los niños, su protección y participación en la sociedad, ideas que están contenidas en sus primeros artículos. En su primer período de sesiones en septiembre-octubre de 1991, cuando se acordaron las pautas de redacción y estructura de los informes iniciales a ser presentados por los gobiernos, el Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño decidió que estos artículos serían "principios generales". En este contexto se tomó la importante decisión de dar un énfasis especial a los artículos 2, 3, 6 y 12.[5]

En las pautas para la presentación de informes estos artículos figuran bajo un encabezamiento especial, antes que las normas sobre derechos civiles, aspectos familiares, salud, educación y otras disposiciones más sustantivas. Quedó claramente establecido que el comité quería que los gobiernos informaran sobre la aplicación de estos principios en relación con la ejecución de los demás artículos de la Convención, la que así se convertía en algo más que una simple lista de obligaciones ofreciendo un mensaje integral.

El interés superior del niño

Un aspecto importante de la filosofía que subyace a la Convención es que los niños son iguales a los adultos; como seres humanos tienen el mismo valor intrínseco que éstos. La afirmación del derecho de jugar subraya el hecho de que la niñez tiene un valor en sí misma y no se trata simplemente de un período de preparación para la edad adulta. La idea de que los niños tienen igual valor que los adultos puede parecer obvia, aunque es, en realidad, un pensamiento radical, que hoy no se respeta en absoluto.

Los niños—especialmente cuando son muy pequeños—son seres vulnerables que necesitan de un apoyo especial para poder gozar plenamente de sus derechos. ¿Cómo puede otorgárseles a los niños el mismo valor que a los adultos y al mismo tiempo la protección necesaria? Parte de la respuesta reside en el principio del "interés superior del niño", formulado en el artículo 3(1):

> En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órga-

> nos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

Toda vez que se tomen decisiones oficiales que afecten a los niños, se deberá dar importancia a sus intereses. Los intereses de los padres o del estado no deberán ser la consideración primordial. Este es justamente uno de los principales mensajes de la Convención sobre los Derechos del Niño.

La opinión del niño

Por su propia naturaleza, el primer principio le otorga importancia a otro, que trata del respeto hacia las opiniones del niño. Para saber qué cosas son las que efectivamente benefician al niño, lo lógico es escucharlo. Este principio está formulado en el artículo 12(1):

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

Algunos comentaristas consideran que éste es el elemento de "participación" de la Convención. La idea es que el niño tiene derecho a ser oído y a que sus ideas sean tomadas con seriedad. Hasta el momento, los informes presentados por los estados partes son vagos en relación con este artículo; algunos han declarado que los niños de, por ejemplo, doce años de edad tienen el derecho de rechazar una adopción o un cambio de nombre o nacionalidad, pero son pocos los que han demostrado contar con un enfoque integral ante este principio que afecta la vida en la escuela, en la familia y también en la política.

Derecho a la supervivencia y el desarrollo

El principio que se relaciona más directamente con los derechos económicos y sociales del niño está formulado en el artículo sobre el derecho a la vida. El artículo 6(2) va más allá del derecho del niño de no ser muerto e incluye el derecho a la supervivencia y el desarrollo:

> Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.

La palabra "supervivencia" no es habitual en los tratados de derechos humanos. Es un término que se tomó de las deliberaciones sobre desarrollo con el objetivo de incorporar un aspecto dinámico al derecho a la vida, incluyendo así la necesidad de emprender acciones preventivas, como la inmunización.

El término "desarrollo" se relaciona con el niño a nivel individual y debe interpretarse en un sentido amplio. Incorpora en el artículo una dimensión cualitativa. Significa no sólo la salud física sino también el desarrollo mental, emocional, cognitivo, social y cultural.

El reconocimiento de la capacidad de decisión de los niños[6]

Ameena, una niña musulmana de 13 años, fue vendida por sus padres por una pequeña suma de dinero a un sheikh de Arabia Saudita. Eran muchos hermanos, entre los cuales muchas eran mujeres. Su padre trabajaba como tejedor; la niña pertenecía a una familia pobre. La "venta" se hizo pasar por matrimonio, aunque, incluso según la ley musulmana, Ameena era demasiado joven para dar su consentimiento al "nikah". El caso de Ameena no habría pasado a ser de conocimiento público de no haber sido por la señora Ahluwalia, una azafata de avión atenta y sensible, que reparó en la niña aturdida en el avión antes de que éste saliera del país. La señora Ahluwalia envió una señal de alerta, se informó a la policía, se arrestó al sheikh y Ameena fue enviada a un hogar del gobierno destinado a la protección de niños en Nueva Delhi. El hogar se encuentra ubicado dentro del complejo que aloja a la muy conocida Cárcel Central de Tihar en Delhi, y de hecho funciona como una cárcel a pesar de tener la condición jurídica de "hogar".

Se presentó una denuncia policial contra el sheikh y los padres de Ameena. Durante los varios meses que llevó la causa, Ameena vivió en los confines carcelarios del hogar para niños. Mientras que sus padres debían viajar largas distancias desde Andhra Pradesh a un costo devastador para asistir a las audiencias judiciales, el sheikh buscó refugio en la embajada de Arabia Saudita en Delhi y finalmente logró huir del país. Como era de esperar, la relación de Ameena con sus padres era tirante y la niña entabló una relación de amistad con la señora Ahluwalia, que la visitaba frecuentemente. Ahluwalia expresó su deseo de adoptar a Ameena o, por lo menos, de obtener su custodia temporaria hasta que se resolviera el caso, pero sus pedidos fueron rechazados por el estado y los tribunales.

En una causa iniciada por la señora Ahluwalia y varias organizaciones de mujeres, la Corte Suprema de Delhi decidió que Ameena debía ser enviada a su hogar y restituida a sus padres. Para evitar que volvieran a venderla, la Corte estableció que el gobierno estadual debía brindarle a Ameena educación gratis, vigilar su bienestar periódicamente y hacer algunas previsiones para darle seguridad económica a la familia. Ameena entonces volvió a su casa con sus padres, con la causa penal en contra de ellos aún pendiente.

En ningún momento se consideró que Ameena era una persona con capacidad de tomar decisiones por sí misma. Su padre consintió en nombre de ella al "nikah"; la señora Ahluwalia activó a la policía y al sistema judicial; el estado la envió a un hogar de niños; la Corte la devolvió a sus padres y finalmente sus padres la convencieron de que debía atenuar su declaración contra ellos en la causa penal.

¿Qué era lo que Ameena quería? No lo sabemos realmente porque nadie se lo preguntó. Si bien el derecho y sus padres evidentemente consideraban que tenía edad suficiente para casarse y llevar una vida sexual activa, nadie le dio la oportunidad de ejercer por lo menos un mínimo control sobre la dirección que tomaba su vida. Quizás lo único que ella quería era que no la separaran de sus hermanos y poder disfrutar en paz de los últimos años de su infancia.

El no reconocer la capacidad de los niños de decidir tiene implicancias muy negativas para ciertas categorías de niños, como los niños de la calle, que se acostumbran desde muy pequeños a tomar sus propias decisiones y a un cierto tipo de libertad. Considerar que ningún niño tiene capacidad de decisión sin tener en cuenta la edad y la situación en la que se encuentre parece ser un ataque directo a sus derechos como personas.

Podría considerarse al artículo 6 como la plataforma para todos los demás artículos de la Convención que tratan de los derechos ESC del niño. La frase “en la máxima medida posible” implica el reconocimiento de que la aplicación requiere de recursos y que quizás haya medidas que los países más pobres no tengan la posibilidad de aplicar. Al mismo tiempo, la formulación indica que debe darse prioridad a la aplicación de este requisito en todos los países.

Gran parte del debate sobre el derecho del niño a la vida gira alrededor del tema del aborto. La referencia que se hace al nonato en el preámbulo de la Convención ha provocado cierta confusión: “el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento.” Es comprensible que los grupos antiabortistas hayan encontrado en esta formulación respaldo para sus argumentos, pero el preámbulo no forma parte de las obligaciones formales establecidas en el tratado. De hecho, durante el proceso de redacción se rechazó la propuesta de incluir un artículo en contra del aborto.

La protección y desarrollo del nonato contiene, sin embargo, varios otros aspectos que pueden debatirse sobre la base de la Convención. El Comité sobre los Derechos del Niño hace hincapié en la importancia de la atención de la salud de las mujeres embarazadas. Los niños que nacen de mujeres mal nutridas o enfermas tienen un mal comienzo. Es importante alentar a las mujeres embarazadas a que eviten el consumo de alcohol y otras drogas, como así también el cigarrillo. Al abordar estos problemas, quizás no importe tanto si la acción se basa en un derecho a la protección del nonato o en el derecho del niño ya nacido a gozar de un comienzo saludable.

La psicología infantil moderna deja muy en claro la importancia que tienen los primeros días, semanas y meses para el desarrollo futuro del niño. Esto es algo que también debe considerarse en los esfuerzos serios por aplicar el artículo 6. Es absolutamente fundamental que, desde el principio, el niño tenga la posibilidad de relacionarse y comunicarse plenamente con su madre u otro adulto. ¿Están todos los padres al tanto de estas cuestiones fundamentales? ¿Se les da la posibilidad de estar con sus hijos? Algunas investigaciones llevadas a cabo recientemente en varios países industrializados indican que la educación de los padres es insatisfactoria y que el tiempo que tienen para estar con sus hijos es escaso. Las guarderías, jardines de infantes y escuelas comunes son otros entornos sociales críticos en los que debería ser posible que el niño desarrolle su personalidad.

No discriminación

El cuarto principio general de la Convención sobre los Derechos del Niño según los identificó el Comité es que todos los niños deben gozar de sus derechos y ninguno debe ser víctima de la discriminación. La obligación de ofrecer igualdad de oportunidades a todos los niños surge del artículo 2, cuyo primer inciso dice:

> Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, *sin distinción alguna*, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión

Una historia positiva en materia de inversión para la infancia—El caso cubano[7]

A partir de 1959 Cuba ha ido estableciendo progresivamente un sistema nacional de guarderías diurnas y programas de educación en la primera infancia y de enseñanza preescolar que hoy abarca a un 98,3 de los niños en el grupo desde el nacimiento hasta los seis años de edad.

En 1992 Cuba, con el apoyo de UNICEF, creó el programa nacional comunitario "Educa a tu hijo", que ofrece actividades para los niños y sus familias, sobre todo orientación e información. El programa llega a más de 600.000 niños de ese grupo de edades entre los cuales se hay más de 440.000 niñas de corta edad y sus familias.

Las futuras madres y los futuros padres reciben información y asesoramiento acerca del embarazo saludable y la evolución infantil, durante las visitas a médicos y enfermeras. Las familias que tienen niños menores de dos años reciben una visita semanal y se los orienta sobre actividades que estimulen el desarrollo del niño. Los niños entre dos y cuatro años de edad y sus familias salen una o dos veces por semana en grupo y van a parques, establecimientos culturales y centros deportivos, acompañados de asesores capacitados en evolución infantil y participación familiar. Los niños y niñas de cinco y seis años de edad procedentes de zonas montañosas, rurales y remotas viajan una o dos veces por semana a las escuelas primarias junto con sus familias para asistir a clases y conversaciones con la familia.

El sistema cubano ha tenido un éxito apreciable al impulsar los adelantos de los niños cubanos en materia de desarrollo y educación.

política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales. (El énfasis es del autor.)

El artículo se refiere a la igualdad de derechos. Las niñas tienen derecho a las mismas oportunidades que los varones. Los niños refugiados y los que pertenecen a grupos minoritarios o indígenas deben gozar de los mismos derechos que los demás. Los niños con discapacidades deben tener la misma oportunidad que todos los demás de llevar una vida digna.

Los derechos del niño y los derechos ESC

En términos generales, la Convención sobre los Derechos del Niño parece haber contribuido a un debate renovado y más positivo sobre los derechos ESC en general. Por sus propias características, la Convención respalda la posición de que todos los derechos son indivisibles, interdependientes y están interrelacionados, lo que se ve reforzado por la manera holística en la que el Comité enfoca su trabajo de vigilancia. La mayoría de los artículos de la Convención contienen elementos de protección, participación y desarrollo; están estrechamente ligados a ambos Pactos.

Niños de la calle—Caso Villagrán Morales y otros c. Guatemala
Primera sentencia de la Corte Interamericana por violación de los derechos del niño[8]

El 19 de noviembre de 1999, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó sentencia de fondo en el caso Villagrán Morales y otros contra Guatemala, presentado ante la Comisión Interamericana por el Centro por la Justicia y el Derechos Internacional (CEJIL) y Casa Alianza.

Es la primera vez que la Corte entiende en un caso relativo a la violación del artículo 19 de la Convención Americana ("Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado"). En la sentencia, la Corte se valió de la Convención de los Derechos del Niño, adoptada en el ámbito universal, para determinar los contenidos y alcances de la disposición general del texto americano.

Se trató de un caso en el que niños de la calle fueron secuestrados, torturados y asesinados y su familiares no contaron con mecanismos estatales adecuados para acceder a la justicia. La Corte ha establecido que la aplicación o tolerancia por parte de un Estado de una práctica sistemática de violencia contra niños en situación de riesgo los torna víctimas de una doble agresión: por un lado, los Estados no evitan que los niños sean lanzados a la miseria, sin mínimas condiciones de vida digna, impidiéndoles el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad a pesar de que todo niño tiene derecho a alentar un proyecto de vida. Por otro lado, atentan contra su integridad física, psíquica y moral y hasta con su propia vida.

En su decisión, la Corte expande su jurisdicción (aunque sólo para menores de edad) a casos sobre violaciones de derechos económicos, sociales y culturales. De este modo, la violación del artículo 19 de la Convención Americana puede establecerse mediante la evidencia que demuestre la situación de precariedad y riesgo de los niños de la calle junto con la falta de medidas para subsanarla. Finalmente, la Corte también estableció que se habían violado los artículos 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura al no iniciar una investigación penal en torno a las torturas alegadas, agregando que "la defensa del Estado no puede descansar sobre la imposibilidad del demandante de alegar pruebas que, en muchos casos, no pueden obtenerse sin la cooperación del Estado".

Dado el enfoque holístico de la Convención, no resulta obvio cuáles de los artículos sustantivos deberían considerarse como pertenecientes a la categoría de derechos ESC. No obstante, los artículos que el Comité agrupó con el encabezamiento "Salud y bienestar básicos" serían sin duda encuadrados en dicha categoría. Lo mismo puede decirse de las disposiciones incluidas bajo el título "Educación y actividades recreativas y culturales". Otros artículos que revisten interés en este sentido son los descriptos como Medidas especiales de protección", que se refieren a los grupos de niños vulnerables o a los niños en

La educación y las niñas[9]

En la actualidad, hay 125 millones de niños en edad de asistir a la escuela primaria que no lo hacen. La mayoría son mujeres.

Otros 150 millones de niños comienzan la escuela primaria pero abandonan antes de haber completado cuatro años de educación; la gran mayoría lo hace antes de haber adquirido un nivel básico de lecto-escritura.

En gran parte del mundo en desarrollo, la educación que reciben los niños es de una calidad nefasta… La "escuela" en gran parte del Africa sub-sahariana y de Asia Meridional es un edificio en ruinas sin techo, sin acceso a agua limpia, y a menudo sin baños. Millones de niños reciben su educación de maestros mal formados en aulas sin pizarrón, tiza, sillas ni escritorios.

Dos de cada tres niños que no asisten a la escuela son mujeres. Por lo tanto, la próxima generación de adultos analfabetos, al igual que la generación actual, va a ser predominantemente femenina. En el núcleo de los sistemas educativos del mundo en desarrollo predomina un apartheid de géneros que distribuye las oportunidades no según los derechos sino según los cromosomas heredados.

El hecho de que a tantos millones de niños se les niegue la educación no es sólo una tragedia en sí misma. Constituye un acto de incumplimiento de las obligaciones de los gobiernos. Hace medio siglo, el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos estableció que la educación es un derecho humano fundamental, lo que fue reafirmado por la Convención sobre los Derechos del Niño. Firmada por todos salvo dos gobiernos del mundo, la Convención establece obligaciones jurídicas claras y vinculantes en virtud de las cuales los gobiernos deben reconocer el derecho de todos los niños a la educación.

situación de riesgo. Algunas de estas disposiciones apuntan a proteger a los niños contra las distintas formas de explotación, como el trabajo peligroso.

Un análisis completo de los derechos sociales consignados en la Convención debería incluir también algunos de los artículos consignados bajo "Entorno familiar y atención alternativa".

Salud y bienestar básicos

Todas las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño que se relacionan con la salud y el bienestar pueden deducirse del principio que establece el derecho del niño de sobrevivir y desarrollarse. El énfasis puesto en el desarrollo es de suma importancia en el artículo que trata de los niños con discapacidades, quienes deben "disfrutar de una vida plena y decente en condiciones que aseguren su dignidad, le permitan llegar a bastarse a sí mismo y faciliten la participación activa del niño en la comunidad" (art. 23).

El principio de la no discriminación también aparece en el artículo clave sobre la salud, que establece que los estados partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho de acceder a los servicios de atención de la salud (art. 24). El artículo señala además que los estados partes deberán adoptar las medidas apropiadas para reducir la mortalidad infantil; para desarrollar un sistema de atención primaria de la salud de los niños; para combatir las enfermedades y la malnutrición mediante, entre otras cosas, el suministro de alimentos nutritivos y agua limpia; para asegurar la atención prenatal y postnatal de las madres; para difundir información sobre la salud y la nutrición de los niños, que incluya las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y sobre la prevención de accidentes; y para desarrollar orientación para los padres y planificación familiar. (Véase el módulo 14, que trata del derecho a la salud.)

En el mismo artículo se expresa la oposición a la circuncisión femenina, estableciendo que los Estados Partes "adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños" (art. 24[3]). (Véase el módulo 17, que trata de los derechos culturales, y el módulo 4: "La cultura y los derechos de la mujer: la mutilación de los genitales femeninos".)

La Convención sobre los Derechos del Niño también plantea el tema de los beneficios de la seguridad social. Los estados partes deben reconocer el derecho del niño en este sentido y tomar las medidas que sean necesarias (art. 26). A los niños cuyos padres trabajan les asiste el derecho de gozar de los servicios de guardería y atención infantil (art. 18[3]). El derecho al desarrollo es también la base del artículo sobre un nivel de vida razonable: "Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social" (art. 27[1]). En caso de ser necesario, brindarán

Los huérfanos del SIDA

Los huérfanos del SIDA son los niños menores de quince años que han perdido a su madre o a ambos padres a causa del SIDA. Muchas de las personas que mueren de SIDA se infectan cuando tienen alrededor de 25 años y mueren cuando están cerca de los 35, con lo cual sus hijos quedan huérfanos. Se calculaba que para el año 2000, la cantidad total de huérfanos del SIDA aumentaría a 13 millones. La gran mayoría de los huérfanos se encuentran en África. Antes del SIDA, aproximadamente el 2 por ciento de todos los niños en los países en desarrollo eran huérfanos. Para 1997, la cifra había aumentado al 7 por ciento en muchos países africanos, y en algunos países las cifras llegan hasta tanto como el 11 por ciento.

Algunos huérfanos del SIDA son tomados en custodia por familias extendidas, pero en general los abandonan cuando el niño se convierte en una carga demasiado pesada para la familia. La mayoría termina en la calle tratando de valerse por sí mismos. Se convierten en mendigos, venden droga o hacen trabajos eventuales. En comparación con los niños que quedan huérfanos por otras causas, los huérfanos del SIDA enfrentan un riesgo mayor de sufrir de malnutrición, enfermedades, abuso y explotación sexual. Los huérfanos del SIDA están estigmatizados, por lo cual quedan aislados de la sociedad y a menudo privados de la educación y de otros servicios sociales básicos.

asistencia material, especialmente para asegurar la nutrición, vestimenta y vivienda (art. 27[3]).

Por razones obvias, los artículos contienen reservas relacionadas con los recursos. El cuidado especial al que tienen derecho los niños con discapacidades está sujeto a “los recursos disponibles” y los estados tomarán medidas relacionadas con el nivel de vida de los niños “dentro de sus posibilidades y medios económicos”.

Se menciona la cooperación internacional en relación con los derechos de los niños discapacitados y con las disposiciones del artículo clave sobre la salud. Este último también introduce el concepto de aplicación progresiva:

> Los Estados Partes se comprometen a promover y alentar la cooperación internacional con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho reconocido en el presente artículo. A este respecto, se tendrán plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo. (art. 24[4]).

Educación y actividades recreativas y culturales

Las disposiciones sobre educación, recreación y cultura que contiene la Convención se relacionan también con el principio del derecho al desarrollo. El artículo clave sobre el derecho a la educación enfatiza el aspecto de la no discriminación. La educación primaria deberá ser obligatoria y gratuita para todos. Asimismo, todos los niños deben tener a su disposición la enseñanza secundaria y deben poder acceder a ella; se ofrecerá asistencia financiera en casos de necesidad. La educación superior debe ser accesible para todos según la capacidad (art. 28).

El mismo artículo ordena a los estados que tomen las medidas necesarias para reducir los índices de deserción escolar. Este es un aspecto en el que el Comité sobre los Derechos del Niño ha hecho mucho hincapié en sus conversaciones con los estados partes, quienes han tenido que describir, en particular, las medidas tomadas a fin de garantizar la asistencia de las niñas a la escuela en comparación con los varones. En algunos países, los niños pertenecientes a grupos minoritarios se encuentran también en situación de desventaja. Por un lado, el costo real que implica para una familia enviar un niño a la escuela puede ser prohibitivo y, por otro lado, la educación no siempre es impartida en el idioma del niño.

La Convención toma una postura en cuanto al espíritu de la escuela y los valores que deben enseñarse, ya que la escuela no tiene que ver únicamente con aprender hechos y cifras, los métodos pedagógicos deben estar orientados hacia el niño, la disciplina escolar debe administrarse “de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención” (art. 28[2]). Para el Comité de la ONU esto significa que no debe permitirse el castigo físico en las escuelas.

La educación debe apuntar al desarrollo pleno de la personalidad y talentos del niño, como así también de sus capacidades físicas y mentales. Debe preparar al niño para una vida responsable en una sociedad libre, en una atmósfera de comprensión, paz, tolerancia,

Reducción de los índices de deserción[10]

"En Andhra Pradesh, India, la Fundación M. Venkatarangaiya pasó de ser una pequeña organización que se desempeñaba en cinco aldeas a ofrecer oportunidades educativas a más de 80.000 niños de 500 aldeas.

"Al trabajar en una zona con altos índices de mano de obra infantil y excepcionalmente bajos índices de inscripción femenina en las escuelas, la prioridad inmediata era lograr que los niños provenientes de familias que tendían a hacerlos trabajar iniciaran su educación en la escuela primaria. Se implementó entonces un nuevo programa para los niños de entre 9 y 14 años de edad que no habían asistido a la escuela porque trabajaban y ya eran demasiado grandes para comenzar. Este "programa puente", que ahora se lleva a cabo principalmente en las escuelas de las aldeas, prepara a estos niños para que puedan ingresar y avanzar en las escuelas públicas.

"La mayoría de los niños inscriptos en las escuelas de la Fundación ya trabajaban como peones en los campos de algodón o bien estaban destinados a seguir a sus hermanos y hermanas en esa misma actividad. Las elevadas sumas de dinero que las familias les debían a los productores de algodón como resultado de los préstamos a altas tasas de interés tomados durante la "temporada del hambre" habían creado un ciclo de esclavitud por toda la vida, con lo cual los productores contaban con un flujo permanente de mano de obra infantil.

"¿Cómo se explica el éxito de la Fundación M. Venkatarangaiya? Las oportunidades educativas que ofrecía fueron un elemento que contribuyó al éxito obtenido. Sin embargo, igualmente importante fue una campaña de movilización política masiva que apuntaba principalmente a los propietarios de los campos de algodón y a los padres mismos. Más de 1.500 maestros se incorporaron a un Foro de Maestros contra la Mano de Obra Infantil y visitaban las distintas aldeas para hablar sobre educación con los padres de los niños que habían abandonado la escuela. Estos maestros también ayudaron a capacitar a una gran cantidad de 'para-maestros', la mayoría de los cuales provenían de las distintas aldeas. Se establecieron asociaciones de padres y maestros en todas las aldeas, a través de las cuales los padres colaboraban en el desarrollo del plan de estudios y en la programación del día escolar".

igualdad entre los sexos y amistad entre todas las personas, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena. También se mencionan específicamente el respeto por los derechos humanos y el ambiente natural (art. 29).

El artículo 31 reconoce el derecho del niño de descansar, recrearse y jugar. Debe promoverse su derecho de participar plenamente de la vida cultural y artística. Los estados partes deben propiciar "oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento" Además, el artículo 28(3) especifica la conveniencia de la cooperación internacional.

El debate actual sobre el trabajo infanto-juvenil en América Latina y el Caribe[11]

"…La preocupación por el tema trabajo infanto-juvenil no es nueva. Sin ir más lejos, el siglo XVIII está plagado de discursos y prácticas, que invariablemente pretenden dar respuesta a lo que en realidad constituye la verdadera preocupación: ¿qué hacer con los hijos de los pobres? …Parece posible identificar dos posiciones de naturaleza diversa, que han contribuido a colocar el tema del trabajo infanto-juvenil en un lugar relevante de la agenda política para la infancia. En primer lugar, existe un sentimiento permanente de indignación moral asbtracta, capaz de activarlo, cuando las circunstancias lo requieren, con efectos inmediatistas por quienes son portadores de una ideología y práctica asistencial-clientelista. Más que referirse a la esencia del problema, esta posición se indigna esporádicamente frente a situaciones caracterizadas como excesos. En segundo lugar, y generalmente con un signo político contrario al anterior, existen corrientes de pensamiento y acción, que autopercibiéndose como progresistas, defienden la perspectiva del trabajo infantil utilizando el argumento de su protección, por cuanto éste sería no solo imprescindible para su supervivencia, sino además un factor fundamental de construcción y afirmación del niño como sujeto social…

" La característica dominante en las posiciones de 'defensa-protección' del trabajo infantil se refiere a la forma ambigua y confusa en que éste se presenta. La apelación permanente a "la gran complejidad del fenómeno" y a la necesidad interminable de continuar profundizando el estudio de los efectos del trabajo precoz sobre el universo infantil funciona de hecho como elemento relativizador de cualquier propuesta inequívoca de erradicación del fenómeno.

"Si se admite que la retórica de la 'protección' del trabajo infantil ha funcionado de hecho como elemento ideológico de consolidación y reproducción de un "sentido común" legitimador del statu quo existente, es preciso reconocer la necesidad de introducir un paradigma radicalmente diverso para elevar el nivel de debate actual…

"Constituiría un grave error pensar y proponer la erradicación del trabajo infantil como un fin en sí mismo. Por el contrario, la erradicación del trabajo de los niños debería constituir un componente imprescindible de cualquier política integral de desarrollo. Por otra parte, la universalización de la educación básica es el único instrumento que asegura dicha igualdad… Pero la escuela por sí sola no es suficiente para afrontar este problema. Una acción seria y decidida en el ámbito de la política de apoyo a la familia constituye el complemento obligado de la política que es necesario implementar. Esta nueva perspectiva implica un profundo cambio de enfoque político-institucional que necesariamente debe traducirse en programas".

"Durante mucho tiempo, equivocadamente, se ha apoyado al niño (protección del niño trabajador) para que el niño apoye a la familia. Es necesario hoy revertir esta situación y apoyar a la familia para que ésta apoye al niño (erradicación de trabajo infantil). Dentro de este contexto, los adolescentes se encuentran en una situación que merece especial atención. La falta de acceso, o, lo que es mucho más frecuente, el carácter deficiente de la educación básica, invalida automáticamente cualquier tipo de formación profesional. Es necesario cambiar el énfasis del trabajo precoz en el mercado de trabajo por la inserción precoz y permanencia en el sistema educativo…"

"…De los argumentos anteriores pueden deducirse tres grandes propuestas de acción, bases para la elaboración de políticas nacionales:

a) Para los menores de 12 años, propuestas inequívocas en el sentido de la erradicación del trabajo infantil, vía universalización de la educación básica y apoyo a la generación de ingreso familiar.
b) Para la franja de entre 12 y 14 años, es necesario promover políticas de profesionalización (en el contexto de políticas más amplias para la adolescencia) destinadas no tanto a una inserción precoz en el mercado de trabajo, sino más bien a una inserción inteligente en el mismo.
c) Para los mayores de 14 años es necesario insistir tanto en la continuidad en la formación profesional cuanto en la protección legal del trabajo juvenil.

En todos los casos, la prohibición absoluta de trabajos peligrosos, ilícitos o inmorales, tal como se desprende del artículo 32 de la Convención Internacional, constituye un requisito imprescindible de cualquier política infanto-juvenil en esta área específica."

La protección contra la explotación

Todas las disposiciones de la Convención son de aplicabilidad a todos los niños. Por ejemplo, los derechos de los niños refugiados no se limitan a los aspectos planteados en el artículo 22, aunque éste se ocupa especialmente de los derechos de esos niños. La idea es que todas las demás disposiciones también se apliquen al niño refugiado. El Comité agrupó algunos de los artículos que tratan de la protección especial a la que tienen derecho los niños en circunstancias especialmente difíciles bajo el encabezado "Medidas especiales de protección". Algunos de ellos se refieren claramente a los derechos ESC. El artículo 30 trata del derecho que le asiste al niño perteneciente a un grupo minoritario o indígena de disfrutar de su propia cultura.

La explotación en sus distintas formas está prohibida en cinco artículos distintos. Uno se refiere a la explotación económica del niño y la protección contra el trabajo "que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social". Hace referencia a las disposiciones de otros instrumentos internacionales como los convenios pertinentes de la OIT. Los estados deben establecer reglas en cuanto a la edad mínima de empleo, reglamentar las horas y condiciones de empleo, realizar inspecciones y establecer sanciones para asegurar la aplicación de estas normas (art. 32).

Este artículo se debatió con bastante detenimiento en un "Debate General" organizado por el Comité sobre los Derechos del Niño en octubre de 1993. Los representantes de algunos grupos no gubernamentales de América Latina sugerían que había una contradicción entre este artículo protector y "el derecho del niño a trabajar". Sostenían que algunos niños deben trabajar para ganarse su propio sustento y el de sus familias, y un límite de edad haría que su trabajo fuera ilegal, lo que les impediría organizarse para asegurar su protección

Esta es la otra cara de la moneda en un enfoque holístico. Si no se implementan algunas disposiciones importantes de la Convención, ciertas reglas que apuntan a respaldar al niño podrían tener un efecto represivo. La conclusión del comité, sin embargo, no fue cuestionar la validez del artículo, sino enfatizar el hecho de que no debe ponerse a los niños en situaciones que los obliguen a hacer ese tipo de elecciones negativas. Este enfoque tiene repercusiones en la política económica, también a un nivel "macro".

Hay otro tipo de explotación que también debe impedirse de manera efectiva. Deben tomarse las medidas necesarias para proteger a los niños del uso de narcóticos, además de las medidas preventivas en contra del uso de los niños en la producción y tráfico ilícito de esas sustancias (art. 33).

Debe protegerse a los niños de toda forma de explotación y abuso sexual. Deben tomarse medidas nacionales, bilaterales y multilaterales en contra de la prostitución y la pornografía infantil (art. 34). Asimismo, deben tomarse medidas nacionales, bilaterales y multilaterales para impedir el secuestro, venta o trata de niños (art. 35). Por último, el artículo 36 exige, en general, que los estados protejan al niño de todas las formas de explotación "que sean perjudiciales para cualquier aspecto de su bienestar".

En estos artículos no se hace referencia al ejercicio progresivo ni a los problemas relacionados con los recursos. Se concluye que deben ser aplicados sin demora. La dimensión internacional mencionada en algunos de los artículos se refiere a la cooperación para contrarrestar las actividades delictivas transnacionales.

Medidas de implementación

Medidas de implementación generales

El grado de implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño depende en gran medida de la voluntad política de los Estados. Al redactar las pautas para la presentación de los informes de los estados, el Comité puso especial énfasis en las medidas generales, incluyendo las políticas, tendientes a hacer realidad los principios y disposiciones de la Convención. Propuso un enfoque integral de reforma teniendo en cuenta el espíritu de la Convención, especialmente el establecimiento de procedimientos que propiciarían un escrutinio constante de las medidas que se adoptaran en este ámbito.

El artículo 4 resulta aquí de especial interés, ya que describe obligaciones de conducta más que de resultados. El énfasis está puesto en los esfuerzos que realice el estado parte a fin de promover la aplicación de la Convención. Lo mismo ocurre con los otros dos artículos incluidos en "Medidas de aplicación generales", que establecen la necesidad de dar a conocer públicamente la Convención y los informes de los estados partes (arts. 42 y 44[6]).

Medidas legislativas, administrativas y de otra índole

Los estados partes deben revisar su legislación y asegurarse de que sus leyes sean compatibles con la Convención, un proceso de armonización legal que también debe realizarse en el caso de los derechos que en general se describen como económicos, sociales y culturales. Se necesitan leyes para proteger a los niños de la explotación, por ejemplo, en el mercado laboral formal e informal. Asimismo, es normal que se sancionen leyes para asegurar la obligatoriedad de la educación. También en el área de salud y de bienestar social la mayoría de los países han desarrollado normas jurídicas que establecen ciertos principios y garantizan la no discriminación.

Las "medidas administrativas y de otra índole" pueden incluir toda una gama de acciones tendientes a hacer efectiva la aplicación de la Convención. Las pautas de presentación de los informes ya indican que deben existir mecanismos en el ámbito nacional y local para coordinar políticas y vigilar la aplicación de la Convención. Algunos países cuentan con un ombudsman, una comisión especial o alguna institución similar que se ocupa de proteger los derechos del niño. En la mayoría de los casos se intenta contar con un sistema de control independiente.

Podrían crearse otros mecanismos para controlar el respeto por los derechos del niño, que incluyan, por ejemplo, el establecimiento de procedimientos para la presentación de reclamos. En varios países se han establecido comisiones nacionales con la participación de las ONG. Las decisiones políticas son, por supuesto, cruciales. ¿Qué procedimientos existen para asegurarse de que los asuntos relacionados con los derechos del niño reciban un tratamiento serio en el congreso y en las asambleas locales? Los niños mismos y sus representantes deben tener la oportunidad de hacer oír su voz. Uno de los principales objetivos de los procedimientos establecidos en virtud de la Convención es propiciar un debate público libre sobre los derechos del niño.

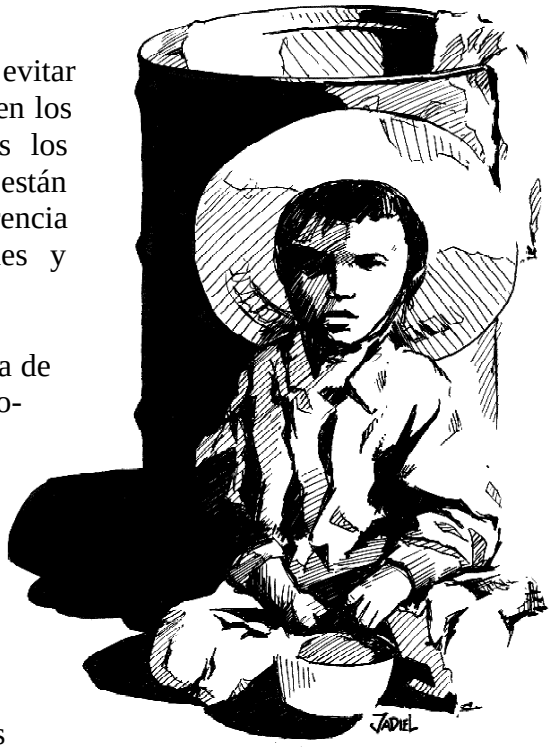
Otro aspecto planteado por la Convención en este contexto es la importancia de recabar información confiable y pertinente sobre la situación de los niños. Contar con datos precisos permite enriquecer el debate y focalizarlo en medidas correctivas. Mejorar la capacidad de

Los niños y el trabajo como forma de pago de deudas[12]

Madiga, de 12 años de edad, era el más instruido de los seis niños que cuidaban ganado en las afueras de una aldea situada a veinte kilómetros de la ciudad de Hyderabad, India. Había asistido cuatro años a la escuela primaria de la aldea. Un año y medio antes, los padres habían retirado a Madiga de la escuela para que trabajara para el Sr. Reddy, el propietario de un tambo local. Los padres de Madiga habían tomado en préstamo 2.000 rupias (cincuenta dólares) del Sr. Reddy para cubrir los costos del casamiento de su hijo mayor. Para pagar los intereses del préstamo y como garantía, Madiga tuvo que comenzar a trabajar para el Sr. Reddy. El propietario del tambo le paga a Madiga con dieciséis kilos de arroz y veinte rupias (50 centavos de dólar) por mes. Si tuviera la oportunidad, dijo Madiga, volvería a la escuela, pero no puede dejar de trabajar para el Sr. Reddy hasta que sus padres hayan terminado de pagar la deuda. Dado que sus padres son trabajadores agrícolas, parece ser poco probable que alguna vez puedan ahorrar lo suficiente para devolver todo lo que adeudan.

las oficinas nacionales de estadísticas puede, por lo tanto, contribuir de manera fundamental a la aplicación de la Convención.
Otros medios importantes para la aplicación genuina de la Convención son la educación y la formación del personal que trabaja con los niños, como los maestros de los jardines de infantes y de las escuelas, los psicólogos infantiles, pediatras y demás personas que trabajan en la salud, la policía, los asistentes sociales y otros. Es de suma importancia que todos estos profesionales tengan un entendimiento profundo del concepto de la protección integral de los derechos del niño.

Recursos



Durante la redacción de la Convención se intentó evitar distinguir entre las dos clases de derechos que definen los dos Pactos, respetando el principio de que todos los derechos son indivisibles e interdependientes y están interrelacionados. El texto contiene una sola referencia directa al término “derechos económicos, sociales y culturales” (art. 4, última parte).

Haber condicionado todos los artículos a la existencia de recursos disponibles habría debilitado las disposiciones de la Convención, por ejemplo, las relacionadas con los derechos civiles y la no discriminación (los artículos correspondientes de otros tratados sobre derechos humanos no están sujetos a condiciones). Por lo tanto, en este artículo se hizo una distinción del tipo de la que hacen los dos Pactos. La formulación no tuvo en cuenta que los derechos ESC no son los únicos que requieren recursos para su aplicación y que hay algunos aspectos de estos derechos que no son costosos, lo cual hizo que quedara poco claro en este contexto el significado exacto de “derechos económicos, sociales y culturales”. Una interpretación posible es incluir en esa categoría sólo aquellos artículos de la Convención en los que se establecen expresamente limitaciones en cuanto a los recursos, por ejemplo, los relacionados con los niños discapacitados y el derecho a un nivel de vida adecuado (arts. 23 y 27).

¿Qué significa exactamente “recursos disponibles”? En gran medida significa, por supuesto, los recursos financieros con los que se cuente. Pero existen otros tipos de recursos, por ejemplo los relacionados con el personal, los conocimientos prácticos y la capacidad organizativa. Las tradiciones, la cultura y la madurez política son otros factores que hacen a la capacidad de una sociedad de hacer frente a sus problemas. Valores tales como la tolerancia, el respeto mutuo y un espíritu de solidaridad también pueden considerarse recursos.

Los recursos, por otro lado, no deben verse como algo estático. Especialmente para la perspectiva de largo plazo, la dimensión dinámica—la *movilización* de recursos—es de

interés político.[13] Si bien son las autoridades políticas las responsables directas de la aplicación de la Convención, tienen gran importancia los recursos con que cuenta la sociedad en su totalidad, inclusive los de la llamada sociedad civil. Esto debe servir de aliciente para que los gobiernos se abran y propicien iniciativas y el trabajo de las organizaciones no gubernamentales.

La privatización de los servicios públicos es parte integrante de este debate. Uno de los argumentos a favor de esa medida es justamente la posibilidad de movilizar mayores recursos; las actividades privadas son además consideradas más eficientes desde el punto de vista de los costos. La Convención sobre los Derechos del Niño no se pronuncia sobre si las clínicas de atención de la salud y las escuelas deben estar en manos públicas o privadas. Lo que sí importa es que se respeten los derechos del niño y, en ese sentido, el responsable será siempre el estado.

Existe otra controversia política que afecta el debate acerca de qué recursos están disponibles para los servicios relacionados con los niños: ¿En qué medida pueden recortarse los presupuestos en períodos de recesión o crisis económica? En los últimos años, la mayoría de los países han implementado programas de ajuste estructural. ¿Cómo se relacionan estas políticas con los derechos de los niños?

Una política económica responsable y con miras al futuro naturalmente beneficia a los niños, para quienes es deseable que se hagan las inversiones necesarias y que se reduzcan las deudas externas. Este no es un tema que se preste a controversias. El problema tiene que ver con las prioridades actuales, con la forma en que hoy se hacen recortes y se busca obtener ahorros. UNICEF y otros hablan de la reforma estructural con rostro humano, con la intención de crear salvaguardas contra los recortes con graves consecuencias sociales.[14] La declaración adoptada en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia organizada por las Naciones Unidas en septiembre de 1990 demanda “ajustes estructurales que promuevan el crecimiento económico del mundo, en especial en los países en desarrollo, asegurando mientras tanto el bienestar de los sectores más vulnerables de la población, particularmente los niños”.[15]

Es fundamental que haya un intercambio de ideas a nivel internacional, que es algo que de hecho parece estar desarrollándose. El énfasis que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otros ponen en el “desarrollo humano” ha contribuido a una conciencia más generalizada de la importancia económica de invertir en los seres humanos. Entre los ejemplos que se mencionan a menudo en este sentido figuran algunas prestaciones clave para los niños, como la educación primaria y el acceso a servicios básicos de atención de la salud. La Cumbre Mundial enfatizó el principio de “primera opción” para los niños.

Este establecimiento de prioridades es coherente con la formulación del artículo 4, que establece que los estados deben implementar medidas para dar efectividad a la Convención “hasta el máximo de los recursos de que dispongan”. Esta frase no es una cláusula de escape para los países con menores recursos sino que les impone a todos los estados partes que le den prioridad a la aplicación de la Convención dentro de sus posibilidades.

Los niños soldados

Se calcula que la cantidad de niños soldados que existen en todo el mundo asciende a 300.000. La cifra aumenta año tras año a medida que se reclutan cada vez más niños para ser utilizados en el combate activo. El desarrollo de armas más livianas, como la AK-47, significa que niños de tan sólo ocho años de edad ya pueden estar armados. Se los recluta porque suelen ser menos exigentes como soldados que los adultos y son más fáciles de manipular; son también más baratos ya que comen menos. Los niños soldados más pequeños de que se tenga conocimiento tienen aproximadamente siete años de edad, aunque el artículo 38 de la CRC de 1989 establece que no deben reclutarse niños de menos de quince años para participar en combates armados.

Mientras que algunos niños se alistan por voluntad propia, muchos son reclutados por la fuerza. Los niños que viven solos en áreas de combate, sin contacto con la escuela o la familia, corren especial riesgo de ser reclutados. En los últimos diez años, por lo menos 2 millones de niños (soldados y civiles) murieron en guerras; 4-5 millones quedaron físicamente discapacitados. Aproximadamente 10 millones de niños sufren daños psíquicos a causa de los conflictos armados, ya que ven morir a otras personas y experimentan el terror de que los maten a ellos mismos.

Participar en guerras tiene efectos tremendamente perjudiciales para los niños. Corren grandes riesgos, reciben disparos de armas, mueren, quedan inválidos, son torturados o violados. Se los priva de los derechos más básicos a la supervivencia y el desarrollo. Es muy común que sufran de drogadependencia y de enfermedades de transmisión sexual, como el VIH/SIDA.

A los niños soldados se los priva de su infancia. A menudo sufren trastornos emocionales muy severos con síntomas tales como angustia, apatía, pesadillas, depresión, dificultades para concentrarse, hiperactividad y falta de apetito. Quedan marcados para toda la vida. La rehabilitación de los niños soldados es un proceso difícil. Sin una rehabilitación y un trabajo de integración a la comunidad local, no logran volver a adaptarse a las normas y valores imperantes.

Esta cláusula tiene implicancias interesantes. Una de ellas es que los países con más recursos deben ofrecer a sus niños servicios de un nivel absoluto mayor que el que es posible ofrecerl

INSERT CHILD SOLDIER PICTURE

ofrecerles en los países más pobres. La Convención no debe ser considerada simplemente como una lista de requisitos mínimos. A los países más ricos se les debe exigir más y deben hacer uso del "máximo de los recursos de que dispongan". La Convención cobra, entonces, mayor pertinencia para las sociedades ricas.

Por otra parte, los países pobres deben por lo menos procurar cumplir con las obligaciones mínimas. Deben hacer todo lo posible por usar sus limitados recursos para satisfacer estas obligaciones mínimas, ya que son prioritarias. El control y el diseño de estrategias y programas son obligaciones independientemente de cuál sea el punto de partida.

Hay una clara diferencia entre el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño y el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: el segundo prevé el ejercicio progresivo de los derechos (con la excepción del aspecto de la no discriminación.) Esta posibilidad de una aplicación gradual no está en absoluto incluida en el artículo 4 de la Convención, que solo se limita a unos pocos artículos específicos de la misma. La disposición clave sobre el derecho a la educación usa la frase "ejercer progresivamente" el derecho (art. 28[1]). El principal artículo sobre la salud contiene un aspecto similar, ya que reconoce el derecho del niño de gozar del "más alto nivel posible de salud" (art. 24[1]).

Cooperación internacional

La última parte del artículo 4 plantea el tema de la cooperación internacional: "los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, *cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional*" (el énfasis es del autor.) Esta referencia parece indicar que se apunta a la asistencia para el desarrollo.

La cooperación internacional aparece mencionada también en otros artículos: en el ya mencionado art. 24(4), relacionado con los medios para asegurar el derecho a la salud; en el artículo 28(3) sobre el derecho a la educación y en el artículo 23 sobre los derechos de los niños discapacitados. En este último artículo también se hace énfasis en el intercambio de información y conocimientos. Asimismo, en varios de los artículos se hace referencia a otras normas y acuerdos internacionales y, como en el caso de la protección contra los abusos sexuales, se exigen medidas bilaterales y multilaterales en un contexto transnacional (art. 34 y 35).

Existen obligaciones que surgen de las cláusulas de la Convención sobre cooperación internacional. Para los países donantes la pregunta es qué prioridad, y dirección, deben tener los programas relacionados con los niños dentro de la política general de asistencia para el desarrollo.

La Cumbre Mundial deliberó sobre otros tipos de cooperación en el ámbito económico. Por ejemplo:

> Deudores y acreedores deben analizar la posibilidad de aliviar la carga de la deuda para los niños mediante, entre otras cosas, canjes de la deuda por inversiones en programas sociales. Se insta a la comunidad internacional, incluidos los acreedores del sector privado, a trabajar con los países en desarrollo y los organismos correspondientes para contribuir al alivio de la deuda para los niños.[16]

Vigilancia y cumplimiento

Los procedimientos internacionales diseñados para vigilar la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño no difieren demasiado de los establecidos en relación con otros tratados sobre derechos humanos de las Naciones Unidas. (Véase el módulo 24, que contiene mayores detalles sobre los procedimientos del Comité sobre los Derechos del Niño.)

El procedimiento previsto en la Convención de Derechos del Niño no es el aspecto más importante de los esfuerzos de vigilancia y cumplimiento. Más cruciales son los procedimientos nacionales; es allí donde el debate puede ser lo suficientemente detallado y preciso como para propiciar mejoras genuinas. De hecho, gran parte del trabajo del comité apunta a alentar un buen proceso de control y aplicación en las distintas naciones. Busca además actuar como catalizador en las organizaciones internacionales para que integren en sus programas los principios y disposiciones de la Convención.

Con el mismo propósito, el Comité ha tratado de desarrollar lineamientos a fin de medir los avances y ha abierto un debate interno sobre indicadores económicos y sociales. En las áreas de salud y educación se benefició con las metas adoptadas por la Cumbre Mundial. El progreso en el logro de esas metas es coherente con la Convención y refleja la voluntad política de apoyar los derechos del niño. De todos modos, el Comité se enfrenta a problemas fundamentales vinculados a la forma de mantener un debate que tenga verdadero sentido sobre el desempeño de los gobiernos en relación con la Convención. Le sigue faltando, por ejemplo, una técnica que le permita evaluar de manera competente los presupuestos oficiales y sus previsiones para los niños

Al mismo tiempo, el Comité debe ser consciente del hecho de que la Convención, al igual que otros tratados sobre derechos humanos de las Naciones Unidas, define derechos individuales. Aunque no haya un procedimiento establecido para los reclamos individuales en relación con la Convención, el Comité no puede quedarse solamente con las tendencias globales. La respuesta ha sido prestar atención a los grupos de niños especialmente vulnerables y enfatizar el derecho a la no discriminación. Si bien se recibe con beneplácito un índice alto de asistencia general a la escuela, por ejemplo, el Comité tiende a concentrarse en quienes abandonan los estudios: ¿Quiénes son y qué puede hacerse para proteger sus derechos?

Un factor de importancia en las tareas de vigilancia es el carácter preciso de las obligaciones de los estados partes. Muchos artículos les exigen a los gobiernos no sólo respetar sino también proteger un derecho o tomar medidas concretas para su efectivización, lo que se aplica especialmente a los derechos económicos y sociales. En relación con muchos aspectos de la Convención quizás legislar no sea suficiente; pueden necesitarse medidas proactivas

para asegurar el ejercicio de los derechos. El enfoque del Comité ha sido suponer que la intención es lograr resultados, por lo cual se concentra en la situación concreta de los niños en cuestión y pregunta si la Convención de hecho se refleja en sus vidas diarias.

Autor: El autor de este módulo es Thomas Hammarberg.

NOTAS

1. Convención sobre los Derechos del Niño, *adoptada* 20 de noviembre de 1989, GA Res. 44/25, 44 UN GAOR Sup. (No. 49) en 165, UN Doc. A/44/736 (1989), *reimpresa en* 28 ILM 1448 (1989).
2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *adoptado* 16 diciembre de 1966, GA Res. 2200 (XXI), 21 UN GAOR Sup. (No. 16) en 49, arts. 16-25, UN Doc. A/6316 (1966), 993 UNTS 3, *entrada en vigor* 3 de enero de 1976, art. 10(3).
3. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, *adoptada* 18 de diciembre de 1979, GA Res. 34/180, 34 UN GAOR Sup. (No. 46), UN Doc. A/34/46 (1980), 1249 UNTS 13, *entrada en vigor* 3 de septiembre de 1981, *reimpresa en* 19 ILM 33 (1980), art. 10(f) (en adelante llamada CEDAW.)
4. CEDAW, artículo 5(b). Véase S. Goonesekere, "Women's Rights and Children's Rights: The United Nations Conventions as Compatible and Complementary International Treaties, Innocenti Occasional Papers, 1992.
5. Directrices generales sobre la forma y contenido de los informes iniciales a ser presentados por los Estados Partes en virtud del art. 44, párr. 1(a), de la Convención sobre los Derechos del Niño, UN Doc. CRC/C/5 (1991); véase también Actas Oficiales de la Asamblea General, Cuadragésimo Séptimo Período de Sesiones, Sup. (No. 41), UN Doc. A/47/41, Anexo III (1992).
6. Este estudio de caso fue suministrado por Shomona Khanna, India.
7. UNICEF: Informe Mundial de la Infancia 2000
8. CEJIL, *Gaceta*, Publicación del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, Año 2000, No. 12, pág. 3.
9. Kevin Watkins, *Educación ahora: rompamos el círculo de la pobreza.* (Oxford: OXFAM International, 1999), 1-3.
10. Ibídem, 131.
11. Extracto de "El debate actual sobre el trabajo infanto-juvenil en América Latina y el Caribe: tendencias y perspectivas" por Emilio García Méndez (Asesor Regional, Area de Derechos del Niño, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, UNICEF) y Hege Araldsen (Oficial Asistente, Area Derechos del Niño, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, UNICEF) en Los niños que trabajan, Cuadernos del Unicef No. 1, Segunda Edición, abril de 2000, págs. 31-46).
12. Myron Weiner, The Child and the State in India (Delhi: Oxford University Press, 1991), 19.
13. J. Himes, "Implementing the United Nations Convention on the Rights of the Child: Resource Mobilization and the Obligations of the States Parties," Innocenti Occasional Papers, 1992.
14. Giovanni Andrea Cornia, *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, ed. Richard Jolly y Frances Stewart (Delhi: Oxford University Press, 1987).
15. Declaración Mundial sobre la Supervivencia, Protección y Desarrollo del Niño, Cumbre Mundial en favor de la Infancia, punto 10 (1990).
16. Plan de Acción para la Implementación de la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, Protección y Desarrollo del Niño en la Década de 1990, Cumbre Mundial en favor de la Infancia, punto 31 (1990).