

CENTRO DE INVESTIGACIONES INNOCENTI

Medidas Generales de Implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño El proceso en Europa y Asia Central

RESUMEN EJECUTIVO

Antecedentes

La ratificación casi universal de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y su difundida implementación en países con diversos contextos políticos, económicos y sociales ha dado empuje a un proceso de cambio social que es único en la historia de los tratados de las Naciones Unidas.

Con la finalidad de documentar este proceso y apoyar el trabajo que se ha realizado en el área de derechos de la infancia, el Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF se encuentra desarrollando un estudio sobre la implementación de la CDN en 62 países. El estudio se enfoca en las “medidas generales de implementación” de la CDN –medidas concretas y transversales que asisten el proceso de aplicación como un todo y que son necesarias para asegurar que los principios y provisiones de la Convención se conviertan en una realidad dentro de las vidas de los niños y las niñas.

Los países que forman parte del estudio han sido seleccionados para representar todas las regiones del mundo. Cada uno de estos países ha reportado, menos dos veces al Comité de los Derechos del Niño (el Comité) –el órgano internacional integrado por expertos que ha sido establecido por la CDN con la finalidad de vigilar el progreso de la implementación de este tratado de derechos humanos. Este estudio constituye una pieza de investigación que se encuentra aún en progreso y que será desarrollado en los próximos años

El presente reporte examina la realidad de los derechos de los niños(as) en países europeos, incluyendo: Alemania, Austria, Bélgica, Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, la Federación Rusa, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Holanda, Italia, Islandia, la ex República Yugoslava de Macedonia, Latvia, Lituania, Noruega, Polonia, Portugal, República Checa, Rumania, Suecia, Ucrania y el Reino Unido.

Las cuatro “medidas generales” que se revisan en el presente informe son:

1. El proceso de reformas legislativas.
2. El establecimiento de instituciones independientes de derechos humanos especializadas en la infancia.
3. El desarrollo de mecanismos de coordinación para la implementación de la CDN, y
4. Monitoreo del progreso en la implementación de la CDN.

Reformas Legislativas y aplicación de la CDN

Un paso crucial en el proceso de implementación es asegurarse que la legislación nacional sea completamente compatible con la CDN. Se espera que los Estados reconozcan en la ley interna los derechos y principios de la CDN, desarrollando los programas y la infraestructura correspondientes, así como proveyendo guía para asegurar que los derechos de la infancia sean reconocidos y protegidos integralmente.

La CDN ha sido incorporada a la ley nacional de casi todos los países cuya legislación ha sido revisada. En algunos países, legislación específica fue adoptada para salvaguardar los derechos de los niños(as). En otros, la CDN ha sido automáticamente incorporada al ordenamiento legal interno a través de principios constitucionales. De hecho, muchas de las recientes constituciones desarrolladas en Europa Central y del Este en los últimos 15 años contienen provisiones relativamente abundantes concernientes a los derechos de la niñez, demostrando así el impacto extraordinario que ha tenido la CDN en la legislación interna de los países de esta parte del mundo. En contraste, únicamente dos de los países de Europa Occidental que forman parte del estudio (Bélgica e Islandia) han enmendado sus constituciones para añadir nuevas provisiones sobre derechos del niño(a).

Todos los países estudiados han realizado cambios sustanciales en su legislación para proteger con mayor efectividad los derechos de la infancia. La generalidad de los países ha preferido un enfoque “sectorial” de la reforma legislativa, el cual implica una revisión gradual y la modificación de leyes existentes en áreas particulares tales como la legislación de familia, protección infantil y justicia juvenil para asegurar así su compatibilidad con la CDN. Otros países han adoptado códigos o leyes “integrales” –aquéllas que incorporan la mayoría de los principios cubiertos por la CDN y que también incluyen procedimientos para proteger dichos derechos y responsabilidades de los diferentes actores, incluyendo el Estado, los gobiernos locales, los padres.

Cada uno de los enfoques, ya sea integral o sectorial, tiene sus méritos y ninguno es suficiente en sí mismo. La reforma escalonada de la legislación tiende a ignorar los derechos civiles, tales como el derecho a ser registrado inmediatamente después del nacimiento, a la privacidad, a la libertad de pensamiento y de religión. Cuando las leyes existentes son reformadas, principios tales como la obligación de respetar las opiniones del niño(a) y la prohibición de toda forma de discriminación tienden a ser reconocidos solamente en contextos específicos. Por otra parte, la efectividad de la nueva legislación puede verse seriamente afectada si en la adopción de leyes integrales no se realiza una identificación y modificación previa de la legislación común que está en conflicto con la CDN.

La creación de nueva legislación no garantiza en sí misma la protección de los derechos de la niñez. Los Estados deben desarrollar los programas e instituciones correspondientes. Deben adoptar regulaciones que orienten a las autoridades públicas y a los funcionarios sobre la forma en que la ley debe ser aplicada en la práctica. Deben asignar los recursos necesarios para asegurar que las leyes sean implementadas completa y efectivamente. Este enfoque integral garantiza que la legislatura, el ejecutivo y las cortes estén comprometidos en el esfuerzo de salvaguardar los derechos de los niños (as).

Aún permanecen dos grandes desafíos en el proceso de reforma legislativa: vacíos en la ley y dificultades en su implementación. La legislación vigente debe mantenerse bajo revisión para llenar los vacíos, y enmendar o crear nuevas leyes según la necesidad, para asegurar así que a través de ella se protejan adecuadamente *todos* los derechos de *todos* los niños(as). Garantizar que la legislación sea totalmente implementada requiere un compromiso a largo plazo en el cual se desarrollen, financien e implementen programas que protejan los derechos de la infancia. También exige la capacitación de los empleados públicos cuyas actividades afecten a la niñez, tales como profesores, pediatras, trabajadores sociales, psicólogos, policía y demás personal encargado de la aplicación de la ley. El público en general debe ser sensibilizado y educado en cuanto a la importancia de los derechos de los niños(as) para, de esta manera, lograr un cambio en las actitudes y valores que fomentan la violación contra los derechos de la infancia. Finalmente, mecanismos individuales deben ser

desarrollados para promover y proteger los derechos de la niñez, y para documentar y monitorear la situación actual de los niños(as) y el impacto de las leyes y programas diseñados a proteger sus derechos humanos.

Instituciones Nacionales Independientes para la protección de los derechos de la infancia.

Las instituciones de derechos humanos especializadas en la infancia pueden jugar un papel muy importante en garantizar que los derechos de la niñez sean considerados seriamente por el gobierno y en todos los sectores de la sociedad. Su independencia les permite identificar vacíos y fallos en las actividades realizadas por las agencias públicas, y tratar temas que no necesariamente son una prioridad para el gobierno. Su amplio mandato y enfoque único en derechos de los niños(as) les permite obtener un alto grado de destreza y conocimiento en un ciertas áreas que van a través de las fronteras inter-agenciales e inter-disciplinarias. La combinación de independencia y habilidades le otorga un gran peso a su rol de negociación y apoyo.

El número de instituciones nacionales independientes cuyo propósito es proteger y promover los derechos de la niñez ha crecido rápidamente en los últimos 15 años, representando un importante avance en el proceso de implementación de la CDN. La proliferación de instituciones nacionales independientes para la protección y promoción de los derechos de la infancia se ha dado con mayor velocidad en Europa, en donde actualmente existen 35 instituciones nacionales independientes a nivel nacional y sub-nacional con un mandato legal en cuanto a niñez.

El rol, la estructura y los métodos de trabajo de estas instituciones varían considerablemente y continúa en evolución. En algunos países Europeos (por ejemplo en Albania, Bosnia y Herzegovina, Latvia), los ombudspersons generales o instituciones nacionales de derechos humanos han establecido unidades separadas especializadas en derechos de la infancia; en otros países (Portugal, por ejemplo) dichas instituciones han creado un punto focal para derechos de la niñez. Ciertos países en Europa (como Italia y la Federación Rusa) se han centrado en el establecimiento de instituciones de derechos de la niñez al nivel regional y/o municipal. En la mayoría de casos, los mandatos y funciones específicos de tales instituciones son definidos por la ley interna y la CDN.

El propósito de estas instituciones es promover y salvaguardar los derechos de los niños(as), pero muchas de ellas tienen también como mandato llevar a cabo otras funciones. Algunas actividades de promoción están encaminadas a sensibilizar a la población en cuanto a los derechos de la infancia, en cambio otras son para temas específicos y dirigen sus esfuerzos a redes o instituciones. Muchas instituciones de derechos de los niños(as) tienen como mandato evaluar la situación de los derechos de la niñez y preparar estudios y publicar reportes sobre el estado general de la infancia en el país. La función principal en algunas instituciones es la de servir como canal de comunicación entre los niños(as) y las instituciones públicas y la sociedad en general para hacer manifiestas sus opiniones.

Una dimensión importante del trabajo del ombudsman es la investigación de denuncias relacionadas con violaciones contra derechos de la niñez por una autoridad pública de manera rápida, negociada y resuelta apropiadamente sin costo para el reclamante. La mayoría de las instituciones de derechos de la infancia investigan denuncias individuales y situaciones que afectan a grupos particulares de niños(as), incluyendo niños(as) en

instituciones de cuidados, niños(as) con discapacidades y niños(as) que pertenecen a minorías. A pesar que el alcance del mandato para realizar investigaciones varía considerablemente, la tendencia se dirige a la extensión de tal mandato de manera que cubra tanto a actores públicos como privados. Por regla general, los ombudsmen para la infancia recibirán denuncias hechas por los niños(as) o por sus representantes.

Muy pocos esfuerzos han sido realizados para evaluar objetivamente los logros de las instituciones de derechos de la infancia. Estudios comparativos sobre los mandatos, infraestructura y actividades de las instituciones existentes y evaluaciones de los logros obtenidos son necesarios para mejorar el trabajo y promover la expansión de estas instituciones.

Sin embargo, aun si la existencia de una gran cantidad de estudios que evalúen a las mencionadas instituciones, pueden sacarse algunas conclusiones generales:

- No hay un modelo único que cubra las necesidades de todos los países. Cada institución debe ser diseñada tomando en cuenta la historia, la geografía, la situación política y cultural de cada Nación. Sin embargo, la estructura, el mandato y los poderes de las instituciones de la infancia evolucionará con el tiempo, a medida que se vayan identificando las lecciones aprendidas y que la institución adquiera mayor aceptación y apoyo.
- La institución debe funcionar con auténtica independencia.
- El mandato de las instituciones de derechos de la infancia no debería limitarse a promoción, sino que además debería incluirse la investigación de denuncias.
- La institución debe contar con recursos suficientes para responder rápida y efectivamente a la solicitud de los servicios que provee.
- Incorporar las opiniones y preocupaciones de los niños(as) dentro del trabajo del ombudsperson para la infancia. Los comisionados pueden aumentar el impacto de dichas instituciones.

Mecanismos de coordinación para la implementación de la CDN

La ratificación de la CDN y la creciente sensibilización con respecto a los derechos de la infancia ha llevado a innumerables iniciativas por parte de los gobiernos central, regional y local y de la sociedad civil en general. Coordinar las actividades de estos múltiples actores es esencial si se quiere garantizar que su trabajo sea complementario y se refuerce mutuamente, así como para ayudar a promover una agenda integral para la realización de los derechos de la niñez.

Más de la mitad de los países estudiados han establecido mecanismos nacionales para coordinar la implementación de la CDN. Diversos modelos han sido desarrollados. Muchos países han confiado la responsabilidad de coordinación a un ministerio o departamento en particular: en Francia, el Ministerio de Salud y Solidaridad tiene esta función; en Alemania, es el Ministerio Federal de Familia, Tercera Edad, Mujeres y Juventud; en Noruega, es el Ministerio

de la Infancia y Asuntos Familiares; en Polonia, el Ministerio de Educación y Deporte; y en Rumania, forma parte de la Autoridad Nacional para la Protección de la Infancia y Adopción.

Algunos países (por ejemplo Bélgica, Holanda y Portugal) han nombrado un Comisionado o una figura similar. Otros (Alemania y España) han establecido dos mecanismos de coordinación: uno que coordina las actividades del gobierno central, y otro que coordina las actividades entre las autoridades centrales y regionales. Existen otros modelos de mecanismos de coordinación, incluyendo una variedad de arreglos ad hoc.

Las características de los mecanismos de coordinación varían grandemente, y el mandato de muchos de ellos ha crecido con el paso del tiempo, lo que implica un paso muy importante hacia la garantía de una total implementación de la CDN. Algunos se dedican principal o exclusivamente a coordinación. Muchos también intervienen en el establecimiento de políticas, al monitoreo de diversos progresos realizados o a sensibilizar a la población. Un número creciente de estos mecanismos también conducen investigaciones, promueven los derechos de la niñez, preparan planes nacionales y estrategias, conducen capacitaciones, evalúan la legislación, y preparan reportes sobre el estado de los derechos de la infancia y reportan al Comité.

Varios mecanismos de coordinación son establecidos a través de una ley o decreto y otros por medio de decisiones administrativas. Sin embargo, únicamente los mecanismos establecidos por la ley parecen tener el poder de tomar decisiones vinculantes. También poseen mayor estabilidad en caso de ocurrir cambios de gobierno. Algunos órganos de coordinación tienen su propio presupuesto y personal, mientras otros dependen de los recursos de ministerios o agencias. En ciertos países su participación es limitada a los órganos de gobierno, y en otros participan además representantes de la sociedad civil, incluyendo autoridades religiosas, representantes del sector privado, organizaciones políticas, expertos individuales y ONGs.

Hasta el día de hoy no se ha realizado un estudio detallado sobre los mecanismos de coordinación, por lo tanto es aun muy temprano para entender completamente su efectividad. Lo que es claro es que no hay un modelo que pueda ser aplicable a todos los países y se requiere mayor investigación para establecer cuales formas son más efectivas en diferentes contextos sociales, culturales y políticos.

No obstante, se han identificado ciertos factores que limitan la efectividad de los mecanismos de coordinación existentes:

- La falta de recursos suficientes;
- La débil prioridad política otorgada a la coordinación y cooperación multidisciplinaria e intersectorial;
- La falta de inclusión de los departamentos gubernamentales que son responsables de planear y asignar el presupuesto;
- El desacierto de no transferir fondos centrales que respalden iniciativas locales;
- El error de no asegurar la participación activa de las autoridades regionales/locales;
- No involucrar a la sociedad civil.

Monitoreo de la implementación de la CDN

Los sistemas para monitorear violaciones a los derechos de la niñez son diseñados, en primer lugar, para detectar tales abusos y que las autoridades competentes puedan tratarlos efectivamente; su segundo objetivo es recopilar estadísticas. En ambos casos, el término implica un esfuerzo permanente y continuo de evaluación y análisis del progreso de la implementación que permita el mejoramiento de las garantías de cumplimiento de los derechos de la infancia.

El monitoreo de la implementación de la CDN se hace con el fin de identificar los derechos que no están siendo protegidos o ejercidos adecuadamente, y los grupos de niños(as) que puedan encontrarse en una situación de particular desventaja, en riesgo de abuso, explotación o discriminación, y que, de otra manera, serían ignorados por las políticas públicas; así como también para evaluar la relevancia y efectividad de las medidas que se están tomando para promover la protección de los derechos de la niñez. Otro propósito muy importante por el que se realiza el monitoreo es permitir e informar el debate social sobre las políticas públicas concernientes a los derechos de los niños(as).

Todos los indicadores utilizados para reportar acerca de la implementación de los derechos al completo deben ser desglosados por raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, posición económica, impedimentos físicos, nacimiento o cualquier otra condición. Este requerimiento encuentra su base en el artículo 2 de la CDN que contiene el derecho de cada niño(a) a ser protegido contra todo tipo de discriminación. Asimismo, este enfoque debe encontrarse reflejado en la recolección, procesamiento, análisis y reporte de los datos.

Los datos pertinentes pueden ser obtenidos a través de sistemas de recolección de datos administrativos o por otros métodos. Datos administrativos son aquellos recolectados principalmente para la gestión de programas sectoriales o sistemas, tales como salud, educación y justicia. Tales datos son amplios, se encuentran desde antes e implican bajos costos adicionales pues el sistema de datos ya existe. Sin embargo, dichos datos no reportan sobre niños(as) que tienen contacto con estos sistemas y son quienes tienden a ser, por regla general, la población más afectada. Por ejemplo, el sistema de registro de datos vitales, que cubre virtualmente todas las muertes de niños(as) en algunos países, puede llegar a cubrir únicamente la mitad de la población, y en algunos casos, menos. Esto tiene serias consecuencias no solamente para dar reportes sobre el derecho a la vida, supervivencia y desarrollo, sino también sobre indicadores de salud y asistencia social.

Los otros métodos con los cuales se obtienen datos apropiados para realizar el monitoreo son principalmente de tipo cuantitativo tales como encuestas de hogar (incluidos los censos), sitios demográficos de vigilancia, estudios específicos, etc. Los métodos cualitativos, tales como grupos focales, estudios de caso o análisis de conversaciones son también importantes para el monitoreo pues su solidez se encuentra en el hecho que proveen información que permite interpretar los datos cuantitativos. Con respecto a Europa, existen una gran variedad de encuestas de hogar y de otro tipo que son utilizadas para obtener datos sobre una serie de propósitos, pero principalmente sectorial. Eurostat ha contribuido a estandarizar las encuestas de hogar a través de la Unión Europea en el área laboral, por ejemplo. En otros países, tanto Eurostat como organizaciones internacionales han coadyuvado al progreso de encuestas de hogar, las cuales tienen una historia relativamente corta en los países de la Comunidad de Estados Independientes.

Un aspecto importante que amerita énfasis es el creciente uso de encuestas que involucran directamente a niños(as). En el año 2001, se llevó a cabo una encuesta de hogares denominada *Voces Jóvenes* en la que se entrevistó a niños(as) de 9 a 17 años de edad en 35 países de la región y fueron consultados sobre sus opiniones en relación al hogar, la escuela, la seguridad, su futuro y cuán informados se encuentran. No obstante, es aún necesario el desarrollo de herramientas apropiadas ya que el proceso cognitivo afecta la calidad de las respuestas y todavía hay poca experiencia sobre cómo entrevistar a niños(as). Asimismo, es necesario prestar atención a las preguntas que se dirigirán a niños más pequeños, al igual que a la influencia que ejercen los padres sobre sus respuestas.

Con relación al monitoreo de la CDN, existen algunas conclusiones que pueden ser extraídas del estudio:

- Los informes de los Estados parte al Comité no contienen datos empíricos de la mayoría de derechos contenidos en la CDN y muy poca de la información disponible se encuentra desglosada.
- Muchos países parecen considerar el monitoreo como parte del proceso de responsabilidad internacional, y no como un esfuerzo para medir sus propias actuaciones en el área de derechos de la niñez que les permita descubrir los problemas y encontrar las soluciones apropiadas.
- A pesar que la niñez es el objetivo principal del monitoreo, es común realizar un análisis sectorial del progreso en cualquiera de las áreas incluidas, olvidando así considerar al niño(a) como una persona sobre la cual es necesario hacer un análisis integral y reportar su situación.
- Organizaciones internacionales y regionales podrían respaldar el trabajo a través de la colaboración en la creación de estándares, herramientas ya puestas a prueba y ejemplos de cómo dar un mejor uso de los datos existentes.
- Los datos que son utilizados para monitorear determinadas coyunturas pueden y deberían ser utilizadas para mejorar la situación de la infancia a través de un llamado de atención sobre las debilidades en el proceso de implementación de la CDN y para contribuir a dirigir la atención y negociaciones sobre acciones determinadas.
- Existen vacíos en los datos que son necesarios para monitorear a la infancia, especialmente en los sectores de salud, educación, derechos civiles y libertades, ambiente familiar y cuidados sustitutos y protección especial. Sin embargo, herramientas ya existentes y otras nuevas, pueden contribuir a llenar muchos de estos vacíos. Estas podrían ser encuestas de hogar que consulten directamente a los niños(as), más análisis intra-sectorial a través de diversas fuentes, mucho más análisis enfocado al niño(a) individualmente.