

Guía legislativa

para proyectos referidos
a **derechos de la infancia**
y la adolescencia



Guía legislativa

para proyectos referidos
a **derechos** de la infancia
y la adolescencia

Gustavo Daniel Conde

Guía legislativa

para proyectos referidos
a **derechos** de la infancia
y la adolescencia

Gustavo Daniel Conde



© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia,
UNICEF Uruguay 2007

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo,
PNUD Uruguay 2007
Derechos reservados

Guía legislativa para proyectos referidos a derechos de la infancia y la adolescencia

Autor: Gustavo Daniel Conde

Coordinación editorial: Leticia Schiavo. Área de Comunicación UNICEF Uruguay

Corrección de estilo: María Cristina Dutto

Diseño y diagramación: Taller de Comunicación

Foto de tapa: ©UNICEF/2004/Contrera

Impresión: Tradinco

Conde, Gustavo Daniel
Guía legislativa para proyectos referidos a derechos
de la infancia y la adolescencia. -- Montevideo:
UNICEF, PNUD, dic. 2007. 40 p.
ISBN: 978-92-806-4230-8
<DERECHOS DEL NIÑO> <LEGISLACION SOBRE INFANCIA>
<GUIAS>

ISBN: 978-92-806-4230-8

Las opiniones expresadas en esta publicación reflejan las visiones del autor y no necesariamente las políticas o puntos de vista de UNICEF y PNUD.

Diciembre de 2007

UNICEF Uruguay
Bulevar Artigas 1659, piso 12
Montevideo, Uruguay
Tel (598 2) 403 0308
Fax (598 2) 400 6919
e-mail: montevideo@unicef.org
www.unicef.org/uruguay

CONTENIDO

Introducción.....	7
Concepciones sociales de la infancia.....	8
Ser niño o niña en el Uruguay.....	11
El Parlamento uruguayo.....	12
La Cámara de Representantes	12
Guía para la acción legislativa.....	16
Interés superior	16
Protección integral	16
Todos los niños y las niñas	16
La participación como garantía.....	16
Responsabilidades del mundo adulto	17
El uso de la técnica legislativa.....	17
Anexos.....	23
Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (2006-2010).....	24
Constitución de la República.....	27
Convención sobre los Derechos del Niño (ley n.º 16 137), de 28 de setiembre de 1990.	31
Código de la Niñez y la Adolescencia (ley n.º 17 823), de 7 setiembre de 2004.....	32
Resolución de la Asamblea General de la ONU, de 10 de mayo de 2002: S27/2: “Un mundo apropiado para los niños”.....	35
1ª Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados Asociados. Iniciativa Niñ@sur.....	37
Otras guías que pueden consultarse	39

INTRODUCCIÓN

Se presenta una Guía legislativa para contribuir con la agenda parlamentaria en favor de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Desde 1990 Uruguay ha iniciado un proceso de adecuación en su normativa para ajustarse a los nuevos paradigmas instituidos en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)¹. Su ratificación ha abierto un proceso que aún continúa y que busca contribuir con el sistema democrático al extender la ciudadanía, respetando y garantizando los derechos a todos los niños y niñas de nuestra sociedad.

El Parlamento tiene la responsabilidad de realizar el seguimiento de las políticas públicas, del presupuesto nacional y de las instituciones que garantizan la ejecución de las acciones tendientes a mejorar la vida cotidiana de niños, niñas y adolescentes. La infantilización de la pobreza que hoy afecta a nuestro país vulnera el proyecto de sociedad democrática que el Parlamento representa.

Este trabajo pretende ser un aporte para el Grupo Parlamentario por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de reciente creación. Experiencias similares se han implementado ya en otros países de nuestro continente. En la República Federativa de Brasil, en Paraguay y en el Perú se han constituido espacios de coordinación para la elaboración de una agenda

parlamentaria en favor de los derechos de la infancia y la adolescencia. Lo anterior demuestra que los cambios de paradigmas requieren acciones políticas que atraviesen a todas las fuerzas representadas en un Parlamento y, por lo mismo, resulta imprescindible buscar formas de auto organización de los representantes.

Esta guía comienza con una reflexión sobre la construcción social de la infancia y sobre la incidencia de la pobreza infantil en la vulneración de derechos. Posteriormente, se realiza una breve evaluación de la acción legislativa de la Cámara de Representantes en el período 2000 al 2005. Finalmente, se proporcionan pautas para la acción legislativa desde una perspectiva de derechos para la infancia.

Asimismo, en el anexo se presentan las estrategias previstas por el Poder Ejecutivo, las normas fundamentales que regulan los derechos de infancia y breves referencias relativas a los compromisos internacionales asumidos por el Uruguay. Por último, se dan a conocer formas de acceso a guías legislativas elaboradas por la Unión Interparlamentaria y el Parlamento de Perú.

*Gustavo Daniel Conde**

¹ Desde aquí en adelante se utilizará la sigla CDN para referirse a la Convención sobre los Derechos del Niño.

* Psicólogo y socioanalista. Diploma de especialización en Derechos de Infancia y Políticas Públicas. Diploma en Derecho Parlamentario. Asesor de la Cámara de Representantes. Profesor Adjunto de la Facultad de Psicología de la UDELAR.

CONCEPCIONES SOCIALES DE LA INFANCIA

Una cualidad de la política es definir lo posible en cada momento histórico, pero entendiendo lo posible como contingente. Por eso la meta final alimenta la utopía de alcanzar el pleno goce de los derechos, con la única limitación que surge de las propias capacidades y el nivel de desarrollo autónomo que niños, niñas y adolescentes hayan alcanzado.

Según esta concepción, cada momento histórico alcanzó una construcción social diversa en función de relaciones de fuerza y de las significaciones imaginarias que predominaron. En este sentido, la construcción social de la infancia fue un proceso que permitió identificarla y considerar a niños y niñas como sujetos diferentes y, por tanto, reconocerles una existencia que debía ser pensada. Es así que los siglos XVIII y XIX contienen discursos sobre la infancia vinculados con la salud, la educación, el futuro de la sociedad, el trabajo y la familia.

La noción moderna de infancia se asienta en la idea de déficit y de *tábula rasa*. Un niño, un *infans* es el que no habla, el que no tiene luz, el que no tiene derechos políticos, el que no es imputable, el que carece de razón. Desde esta perspectiva se desarrolló un estado tutelar que a través del paradigma de la situación irregular aplicaba mecanismos de

“corrección-amparo” instituyendo la categoría de menor infractor y menor abandonado.

El paradigma de la protección integral, en cambio, implica que las instituciones garanticen la participación de las diversas ciudadanía desde sus singularidades. Los niños y niñas, los adolescentes, las mujeres, las etnias: todos sin dejar de diferenciarse, deben tener espacios de enunciación y agenciamiento. Lo común a la condición infantil es encontrarse desprovista de autonomía para la supervivencia, con lo que requiere para su desarrollo y crecimiento de un lazo permanente con el mundo adulto.

Si la política dependiera de la formación de coaliciones o de la negociación de las élites, los niños y las niñas nunca incidirían en su diseño y la Convención sobre los Derechos del Niño sería inaplicable. Las políticas públicas, y el modo en que se implementan, generan o eliminan actores, reestructuran las demandas y promueven estrategias de acción. Es necesario un Estado que sea consciente de los efectos de su accionar y los utilice para generar políticas.

Es posible concebir el proceso de inclusión de niños y niñas como un camino imprescindible en la transformación que las instituciones requieren

para profundizar el proyecto de autonomía que representa la democracia como forma de gobierno. A modo de ejemplo: no existe una consulta prescripta cuando se nombra una escuela o un liceo. En general la iniciativa surge de la escuela o liceo, de organizaciones sociales o representantes departamentales, y se solicita el apoyo de las autoridades de la Educación. Sin embargo, en los proyectos que llegan al Parlamento, no se explicita ni se considera necesario que cuenten con el respaldo efectivo de niños y niñas o adolescentes que pertenecen al centro educativo al que se pretende poner un nombre.

Las políticas públicas que se orienten en este sentido pueden proveer incentivos y recursos cambiando el rumbo de la acción colectiva, estimulando la emergencia de nuevas pautas de comportamiento en los adultos y en el vínculo que establecen con los niños, las niñas y los adolescentes. La participación garantizaría al Estado y a los poderes públicos tener una voz infantil y una escucha diferente. Pero, lamentablemente, las instituciones parecen no estar preparadas aún para este salto cualitativo en su funcionamiento.

Los hospitales, las escuelas, las plazas, los espacios públicos se piensan para un público homogéneo. La participación infantil permitiría partir de la diversidad integrando lo diferente.

Es hora de que la infancia deje de estar asociada a la debilidad, la precariedad, la inferioridad. La infancia tampoco debe ser considerada un objeto de políticas o de consumo, ni de veneración. Debe verse como novedad, como discontinuidad, como multiplicidad, como búsqueda de otro territorio, como historia siempre naciente. Hoy no se dispone de normas departamentales o nacionales que regulen la consulta obligatoria a los niños y las niñas.

Si el derecho fuera concebido como un reflejo de la realidad, sólo se establecerían normas cuyas consecuencias fueran inocuas. Por el contrario, la ley puede reflejar un programa de acción futura y, por tanto, convertirse en un instrumento para construir una nueva realidad que la sociedad desea alcanzar.

La historia puede entenderse como las luchas que se han sucedido por los derechos civiles y políticos (derechos de ciudadanía), los derechos sociales (característicos del estado de bienestar) y, más recientemente, por los derechos cosmopolitas o multiculturales y los ecológicos. Con la revolución francesa se inaugura la idea moderna de ciudadanía, se concreta el pasaje de súbditos a ciudadanos.

En tanto los niños, las niñas y los adolescentes no constituyen un colectivo social que demande por sus derechos,

somos los adultos quienes hablamos por ellos, pensamos por ellos y construimos un saber por ellos y sobre ellos.

Para generar entonces oportunidades para la infancia, parece imprescindible profundizar la perspectiva de derechos en el diseño de las políticas públicas, en la educación, en los medios de comunicación y en la cultura y los estilos de funcionamiento de las instituciones que se relacionan con la infancia, incluidas las familias. El Parlamento en particular puede generar instancias significativas para contribuir con esta alternativa para la infancia.

SER NIÑO O NIÑA EN EL URUGUAY

Hoy existe una deuda social con la infancia que requiere asumir la responsabilidad que le corresponde al Estado y a sus instituciones:

INCIDENCIA DE LA POBREZA POR EDADES*			
	2004 (%)	2005 (%)	2006 (%)
Menos de 6 años	56,47	53,60	46,36
de 6 a 12 años	53,99	50,72	43,49
de 13 a 17 años	44,77	42,29	38,10
de 18 a 64 años	28,38	25,27	21,33
de 65 o más	10,67	9,26	7,22
Total	31,86	29,93	25,23

* Metodología aplicada desde el 2002.

Fuente: Elaboración propia basada en datos del INE.

El Uruguay entonces tiene la tarea pendiente de revertir la inequidad en que se encuentran los niños, niñas y adolescentes. La responsabilidad política de control y seguimiento de esta realidad le compete fundamentalmente al Parlamento.

EL PARLAMENTO URUGUAYO

La Cámara de Representantes

Desde el año 2000 a julio de 2005, se han presentado 65 proyectos de ley relacionados con niños, niñas y adolescentes. En el mismo período se aprobaron 24 leyes, incluyendo el nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia (ley n.º 17 823) y la ratificación de varios Convenios o Protocolos Internacionales. Entre ellos el relativo a la venta, la prostitución y la pornografía infantil (ley n.º 17 559) y el vinculado a la participación de menores en conflictos armados (ley n.º 17 483).

Para un análisis más exhaustivo podemos intentar clasificar las leyes de acuerdo con una división de la Convención que propone Rosa Ortiz (integrante del Comité de los Derechos del Niño de la ONU), en cuatro aspectos según su contenido.

En tanto es una definición no excluyente, alguna ley puede aparecer en más de un ítem.

LEYES 2000-2005	
Derechos contenidos	n.º
Sobrevivencia	7
Protección	17
Desarrollo	8
Participación	3

Fuente: Elaboración propia basada en datos de información legislativa e informática parlamentaria.

Desde una perspectiva de derechos, resulta bastante significativo que sólo 3 de 24 leyes tengan entre sus contenidos aspectos vinculados a la participación de niños, niñas y adolescentes. En la actualidad se reconoce, hasta por parte de organismos como el Banco Mundial, que la reducción de la pobreza no es posible sin otorgar poder a los pobres².

El Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Bertrand Ramcharan, señala:

[...] la razón fundamental de la reducción de la pobreza ya no procede simplemente del hecho de que los pobres tienen necesidades, sino también de que tienen derechos, atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas por parte de otros. La reducción de la pobreza pasa a ser algo

2 Ver la serie *Voices of the Poor* publicada para el Banco Mundial por Oxford University Press, 2002.

*más que caridad, más que una obligación moral, y se convierte en una obligación jurídica. Este reconocimiento de la existencia de derechos jurídicos de los pobres y de las obligaciones jurídicas de los demás hacia ellos es el primer paso hacia el pleno ejercicio de los derechos.*³

El Parlamento debe tener presente estas premisas a la hora de legislar sobre la infancia y la adolescencia, tanto en un sentido amplio como en lo particular de cada aspecto considerado. La protección de niños, niñas y adolescentes consagrada en 17 leyes en el período 2000-2005 no impidió que la pobreza de este sector se profundizara. Del mismo modo, puede pensarse que para todos los niños y niñas, aunque no se encuentren en situaciones de pobreza o indigencia, la protección sin participación directa no garantiza el pleno goce de sus derechos.

Los espacios de participación de niños, niñas y adolescentes pueden ser oportunidades para adecuar las políticas y el gasto público, de manera de promover acciones con un mayor impacto y producir una efectiva reducción de la pobreza sobre la infancia y la adolescencia.

En la Cámara de Representantes no existe una única comisión que pueda dar cuenta de la realidad de niños, niñas y adolescentes, por lo que resulta complejo el tratamiento de las iniciativas legislativas referidas a la infancia. Para ejemplificarlo, tomamos el año 2005 para observar la distribución de proyectos de ley en las diferentes comisiones asesoras. Existían 19 proyectos distribuidos de la siguiente manera:

3 Bertrand Ramcharan: *Los Derechos Humanos y la reducción de la pobreza: marco conceptual*, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OACDH), New York, ONU, 2003, pp. 37-38.

PROYECTOS DE LEY A ESTUDIO EN EL AÑO 2005	
Comisiones	Proyectos
Derechos Humanos	5
Constitución, Códigos, Legislación General y Administración	4
Salud Pública	4
Educación y Cultura	2
Seguridad Social	2
Asuntos Internacionales	1
Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas	1
Total	19

Fuente: Elaboración propia basada en datos de información legislativa.

Debemos consignar que existen otros proyectos de ley que podrían ser considerados como referidos a niños, niñas y adolescentes, en la medida en que fueran abordados desde una perspectiva de derechos. Sin embargo, hay proyectos de ley como el de la nominación de escuelas públicas que, como ya fue señalado, no incluye la opinión de los niños y niñas de la escuela sobre si comparten el nombre que se propone para su centro escolar.

En el cuadro podemos ver que, aunque algunas comisiones (como las de Derechos Humanos, Salud Pública o Constitución, Códigos, Legislación General y Administración) tienden a mostrar mayor cantidad de proyectos relativos a la infancia y la adolescencia,

estas iniciativas se encuentran distribuidas en sólo siete. Las comisiones reciben proyectos en función de su temática y de los acuerdos políticos entre los partidos con representación parlamentaria. Por esta razón la dispersión es muy amplia.

La comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración tiene a consideración una enorme cantidad de proyectos de ley de muy diversas temáticas. En el caso que nos ocupa, observamos que se encuentra en esta comisión asesora un proyecto de ley que refiere al trato cruel, al abuso sexual y la pornografía infantil. Este proyecto tipifica nuevos delitos y, por lo tanto, se requiere la modificación del Código Penal. Si bien la modifi-

cación de un código requiere de un cuidado especial en cuanto a la técnica legislativa, no obstante la importancia de considerar la perspectiva de los derechos de niños, niñas y adolescentes, ameritaría que esa comisión asesora se integrara con la comisión de Derechos Humanos para la consideración de esta iniciativa.

Para consignar las dificultades actuales de los procesos legislativos, vale la pena mencionar, a título de ejemplo, que luego de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (ley n.º 16 137, del 28 de setiembre de 1990), hubo que esperar hasta el 7 de setiembre de 2004 para aprobar un nuevo Código (ley n.º 17 823) que adecuara la legislación nacional. Actualmente, el Parlamento tiene a estudio seis proyectos de ley que proponen diversas modificaciones del Código vigente. Todas las iniciativas buscan mejorar el sistema de protección integral por lo que ameritarían un tratamiento prioritario en el Poder Legislativo.

La consideración de niños, niñas y adolescentes como sujeto de derechos desde un paradigma de la protección integral requiere del Parlamento un seguimiento permanente sobre la ejecución de las inversiones y del gasto público en relación con la infancia. También el control sobre la ejecución y los logros de los objetivos de las po-

líticas públicas que se destinan directa o indirectamente a este sector de la población.

Las políticas sociales con respecto a la infancia también requieren ser repensadas a la luz de la CDN, y reformulados las instituciones y programas vinculados con la infancia y la adolescencia.

GUÍA PARA LA ACCIÓN LEGISLATIVA

Interés superior

El interés superior del niño implica que no hay otro derecho que deba ser protegido por encima de los derechos de niños, niñas y adolescentes. En este sentido, este aspecto es central para la elaboración de leyes y para evaluar la adecuación de los proyectos que se ponen a consideración del Parlamento.

Protección integral

La CDN insta la protección integral de los derechos, esto significa que ninguno es más que otro. Todos deben garantizarse en su totalidad y sin establecer jerarquías. En este sentido, la sobrevivencia, el desarrollo, la protección y la participación son categorías que deben considerarse como igualmente significativas. Es imprescindible distinguir entre proteger a los niños y proteger o garantizar el pleno goce de los derechos a niños niñas y adolescentes. Un proyecto de ley que, por ejemplo, extienda la cobertura de alimentación, atenderá aspectos relativos a las necesidades de sobrevivencia y amparo, pero puede descuidar los derechos que tienen niños y niñas a estar con su familia o adultos significativos. La perspectiva de derechos, por tanto, es diferente a la generosidad, la filantropía o el reparto de los excedentes en una sociedad.

Todos los niños y las niñas

Abandonar la noción de menor y la categoría de situación irregular lleva a pensar a los niños y niñas en forma universal. Si bien existen situaciones singulares que pueden requerir legislación específica (adopción, infracciones a la ley, etc.), no significa que se identifiquen sectores de la infancia (niños y niñas pobres, abandonados, etc.) que sean considerados objeto de la ley y otros sectores que sean tratados como sujeto. La universalidad de la infancia no descuida la heterogeneidad de la realidad de los niños y niñas uruguayos, así como tampoco la singularidad de sus condiciones materiales de existencia, extremos que deben ser considerados en la normativa para garantizar la equidad y la justicia social.

La participación como garantía

La participación puede ser concebida como una categoría fundamental para contribuir con el paradigma que propone la CDN. Extender la ciudadanía a niños, niñas y adolescentes implica modificar los enunciados que se expresan en las leyes, en el diseño de las políticas y en la ejecución presupuestal. Asimismo, promover la participación es una política que puede contribuir con el pleno goce de

otros derechos vulnerados. Un niño o niña que toma la palabra y es escuchado por el mundo adulto contribuye con las transformaciones sociales que se requieren para garantizar a todos los niños el respeto de sus derechos. Las leyes pueden evaluarse a partir del lugar en que colocan a los niños y las niñas.

Responsabilidades del mundo adulto

La CDN establece inequívocamente que la familia, en primer lugar, y el Estado y la sociedad en su conjunto son responsables de todos los niños, niñas y adolescentes.

Las leyes, por lo tanto, deben asegurar que esta responsabilidad sea un marco de garantías amplio para el ejercicio de los derechos en la vida cotidiana de niños, niñas y adolescentes, para que no existan situaciones de discriminación, maltrato y abuso, así como violación de derechos en el ámbito público o privado. Por lo mismo, el mundo adulto es responsable por la situación de cada niño o niña y de la protección de sus derechos.

El uso de la técnica legislativa

Todo proyecto de ley requiere una metodología de trabajo que garantice

el mejor uso de la técnica legislativa al servicio de los objetivos que establece la CDN. Por lo mismo sugerimos la realización de preguntas básicas con el objeto de determinar la pertinencia de un proyecto de ley.

1. *¿Debe hacerse algo realmente?*

Para concluir que existe un vacío normativo se debe tener certeza de que la información relevada fue suficiente y que se consultaron todas las fuentes disponibles.

También es muy importante que lo que se proyecta sea congruente con la normativa vigente. Es imprescindible tener en cuenta todos los saberes para determinar si realmente existe un vacío legislativo. La revisión de la propuesta legislativa impone un diálogo entre el Parlamento, la sociedad civil organizada y las instituciones públicas y privadas para aportar sus visiones.

Es necesario considerar el posicionamiento que tiene cada uno de los actores frente al tema en debate. Sin duda, resultará fundamental relevar si fueron consultados los niños, las niñas y los adolescentes para la elaboración de una nueva ley. En caso contrario, será clave que el Parlamento genere mecanismos propios para escuchar la voz de los sin voz.

2. ¿Qué alternativas hay?

Identificado el objeto de la ley es conveniente explorar todas las formas que tiendan a su promoción. A su vez, este proceso permite dilucidar la concepción de infancia que está detrás de cada proyecto ya que sería posible visualizar cuál de ellas se adapta a los preceptos de la CDN y el Código de la Niñez y la Adolescencia. Asimismo, sería conveniente establecer qué alternativas se adaptan mejor a las políticas públicas que se implementan o que se quieran desarrollar a futuro. Por ejemplo, si el objeto del proyecto fuera la promoción del deporte, sería necesario determinar todos los caminos posibles para lograrlo.

Establecer qué instituciones públicas, privadas u organizaciones de la sociedad civil estarían involucradas, así como garantizar la articulación con las políticas sociales que ya se están desarrollando.

3. ¿Ha de actuar precisamente el Estado?

Ya establecimos que desde la perspectiva de derechos, existe una corresponsabilidad en la protección integral de la infancia. Por lo mismo el Estado debe garantizar la eficacia de las políticas públicas y favorecer

que las familias, las instituciones y la sociedad en general puedan asumir las responsabilidades que les competen. Sin embargo, lo anterior no significa que se requiera de su acción en todas las instancias, o que sea oportuno desarrollar una acción estatal siempre.

4. ¿Debe redactarse precisamente una ley?

Luego de definidos los puntos anteriores debería interrogarse sobre la necesidad de una norma con rango de ley para operar sobre la realidad. El derecho no puede garantizar un cambio social pero tampoco reflejar la realidad como en un espejo. Las leyes indican el camino que una sociedad quiere recorrer y en ese sentido materializa un rumbo posible definido democráticamente.

5. ¿Hay que actuar ahora?

Muchas veces se tienen certezas en la temática de fondo pero existen dudas sobre los impactos que se van a obtener con la aprobación de una nueva ley. Vale la pena detenerse en este aspecto y definir la oportunidad en función del análisis del momento socio-histórico concreto en que esa ley va a operar. Por ejemplo, regular el funcionamiento y las condiciones locativas

de los centros que atienden niños y niñas de 0 a 3 años podría no ser conveniente si, como impacto de la aplicación de esta normativa, se produjera el cierre de servicios que hoy cumplen una función social imprescindible.

6. ¿Es necesario el alcance previsto en la regulación?

Toda norma debe lograr establecer disposiciones abstractas y universales sin definir categorías singulares o particulares que puedan generar situaciones de inseguridad jurídica o vulnerar el principio de igualdad ante la ley. A su vez, la regulación prevista implica costos y beneficios, establece pautas en las relaciones sociales. Por tal motivo es necesario valorar los obstáculos y las consecuencias que generará la normativa, en el sentido de intervenir sobre un campo que hasta ese momento se regulaba de otra forma o espontáneamente. En este aspecto se debe tener en cuenta si algún sector puede ser perjudicado con la implementación de normas que otorgan beneficios o facilitan acceso a recursos.

Para ilustrar una posible situación: si se otorgan exoneraciones en servicios de salud probablemente los prestadores de servicios de la capital del país y de las principales

ciudades del interior se podrían ver más beneficiados que aquellos que atienden a los niños y niñas que viven en poblados pequeños o en zonas rurales.

Los profesionales de la salud no institucionalizados podrían ser “perjudicados” por esa regulación aunque no sean mencionados en el texto del proyecto de ley.

Por último, sería necesario que todo proyecto de ley fuera indagado para conocer si puede restringir o vulnerar los derechos de niños, niñas y adolescentes.

7. ¿Puede limitarse la duración de la medida?

No siempre es necesario que una medida se mantenga vigente por tiempo indefinido. Existen normas que pueden tener una duración transitoria mientras se mantenga el objeto que la determina. Si es así, conviene expresarlo con claridad en el texto.

8. ¿Es comprensible y asequible para el ciudadano?

La difusión y comunicación de la ley es parte del proceso legislativo. Por lo tanto, su claridad y la determinación de los mecanismos de

comunicación y promoción son tan importantes como su contenido. Los aspectos relativos a la técnica legislativa deben garantizar una redacción adecuada para que su implementación logre los fines que la ley se propone alcanzar.

9. ¿Es posible llevarla a la práctica?

Existen múltiples ejemplos de leyes cuyos contenidos eran adecuados, su redacción apropiada y ajustada a la técnica legislativa, pero no existían las condiciones materiales o subjetivas que hicieran posible su ejecución. En este sentido, conviene visualizar estos extremos a partir de la perspectiva de los actores institucionales o sectores involucrados, sin perder de vista que toda modificación puede despertar una resistencia natural al cambio. Esto no implica necesariamente que la norma no sea pertinente y aplicable. Ya se mencionó como ejemplo la ausencia de la voz infantil en los proyectos de nominación de escuelas y centros educativos públicos.

Determinar por ley, entonces, que los niños y niñas de una escuela deban ser consultados sobre la nominación de su centro educativo puede despertar resistencias institucionales, pero ello no significa que

materialmente no puedan existir mecanismos para llevar adelante la consulta a los niños y niñas de la escuela involucrada.

Sin embargo, en muchos casos el objeto de un proyecto es pertinente, pero pueden presentarse obstáculos insalvables para su implementación, sea por carencia de recursos humanos o materiales o por existir prácticas consuetudinarias que van en un sentido contrario a lo que se pretende disponer. Por ejemplo, la prohibición del trabajo infantil puede contraponerse a la asociación frecuente que se percibe en las familias rurales entre la socialización de los varones y las actividades productivas, como la existente entre la educación de las niñas y su participación en las actividades domésticas.

10. ¿Cuáles son los costos y beneficios previstos?

En el plano normativo y desde una perspectiva de derechos, los costos y beneficios no se relacionan con la rentabilidad sino con el análisis de la eficacia en lograr los objetivos que se quieren alcanzar. Siempre deberán estar garantizados los principios expresados en la CDN, en el Código de la Niñez y la Adolescencia y en toda la normativa vigente. Con esta interrogante se quieren

conocer los efectos que la iniciativa puede tener sobre la normativa vigente.

Asimismo, no es menos importante conocer si el proyecto prevé la forma de financiación y el uso adecuado y el seguimiento de los recursos de que se disponen para implementar la medida.

Por último, se debe considerar si existirá un control social para garantizar el manejo adecuado de los recursos públicos.

11. ¿Se incluye una perspectiva de género y de no discriminación?

La pobreza y la fragmentación territorial en que viven particularmente niños, niñas y adolescentes llevan a ponderar las situaciones desiguales. Sólo así sería posible garantizar los mismos derechos a todos los niños y niñas del Uruguay. Un proyecto de ley debe contemplar la complejidad de la realidad para garantizar que sus objetivos puedan cumplirse. Del mismo modo, aspectos como las discapacidades, la perspectiva de género y la diversidad cultural, entre otros, pueden ser elementos ausentes o presentes en las iniciativas, por lo tanto también es necesario relevar si han sido considerados.

12. ¿Qué tipo de derechos están involucrados en la normativa: sobrevivencia, desarrollo, protección, participación?

Todos ellos son importantes y tienen un mismo valor, pero debemos recordar que la participación es la categoría menos frecuente o impensada en las propuestas legislativas. La participación que promueva el proyecto de ley a estudio deberá ser concordante con la concepción de autonomía progresiva que se establece en el artículo 5.º de la CDN. Recibir el afecto y los cuidados materiales, tener oportunidad de participar en la toma de decisiones, ser escuchado y vivir en un entorno que posibilite el desarrollo de todas las potencialidades requiere respuestas diversas para cada generación.

Por último, sería pertinente que el Parlamento dispusiera que en forma sistemática las comisiones realizaran un seguimiento ex post de las leyes aprobadas, no sólo para aquellas referidas a los derechos de infancia.

Si bien no es habitual, la modalidad de consulta a través de audiencias públicas, con la más amplia participación ciudadana, sería un dispositivo apropiado y viable. Asimismo, servicios especializados

del Parlamento podrían relevar la información necesaria para realizar una evaluación de los logros obtenidos y de los impactos que produce la normativa.

ANEXOS

En primer término se enumeran algunos principios establecidos por el Comité de Coordinación Estratégica en lo que se denomina Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (2006-2010).

A continuación se establecen algunos de los principios generales y propuestas que se consagran en las normas fundamentales: la Constitución de la República, la CDN y los dos primeros capítulos del Código de la Niñez y la Adolescencia.

Se incluyen además dos documentos representativos de los compromisos internacionales asumidos por nuestro país:

1. Un apartado del documento aprobado en la Sesión Especial de las Naciones Unidas en favor de la Infancia realizada en mayo de 2002. En esta Asamblea General de las Naciones Unidas por primera vez participaron más de 600 niños, y niñas y adolescentes como delegados oficiales de todo el mundo.
2. En el ámbito regional, la iniciativa Niñ@sur que compromete a los países miembros y asociados al Mercosur y cuyo contenido fue aprobado en marzo de 2005 en la ciudad de Asunción, en la I Reunión de Altas Autoridades de

Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados Asociados.

Finalmente, dos guías legislativas, de Perú y de la Unión Interparlamentaria, con *links* para ser consultados vía Internet.

Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (2006-2010)

Infamilia, programa perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), coordina técnica y administrativamente la instrumentación de una Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia, con diversos organismos co ejecutores: Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio del Interior (MI), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP-CEP), Instituto Nacional de la Juventud (INJU) y organizaciones de la sociedad civil.

Las autoridades políticas de dichos organismos conforman el Comité de Coordinación Estratégica, que entiende en materia de los lineamientos sustantivos del programa.

“En 2005, a 15 años de la ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño por parte de nuestro país, el Comité de Coordinación Estratégica (CCE), constituido en el marco de Infamilia, ha iniciado un proceso de construcción de una Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia, respondiendo a la necesidad de avanzar en el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado uruguayo.

El propósito es diseñar y poner en marcha una estrategia que facilite el desarrollo de políticas públicas con orientaciones éticas y operativas, que fomenten la coordinación y establecimiento de políticas sectoriales integrales dirigidas a la infancia y adolescencia y, en particular, que revierta la situación de exclusión y/o vulnerabilidad social en que se encuentran niños, niñas y adolescentes de nuestro país.”¹

“En materia de política social, las principales orientaciones del Gobierno pueden resumirse en los siguientes puntos:

- El Estado debe asumir su responsabilidad como rector de la política social.
- La política social debe articularse con la política económica en el marco de un proyecto de desarrollo social, del cual ambas constituyen sus dos dimensiones.
- La descoordinación y fragmentación institucional de las políticas sociales en el país constituyen —antes que la causa de la ineficacia e ineficiencia de las mismas— la consecuencia

¹ Tomado del documento Enfoque de las políticas sociales / Ministerio de Desarrollo Social. Programa Infamilia. Disponible en <http://www.infamilia.gub.uy/Imagenes/galeria/BID_INFAMILIA_CIESU/1a_parte_presentacion_del_programa.ppt> (Consulta: 31/10/2007).

de la ausencia de una estrategia de desarrollo social. Si no hay una estrategia que oriente las políticas, mal podrán éstas coordinarse. Vale la pena resaltar que este gobierno, al igual que los anteriores, se encontró al iniciar su gestión con una alta segmentación y fragmentación institucional de las políticas sociales.

- Las estrategias de política social deben pensarse desde las “cuestiones sociales” y desde los “problemas” y no desde las instituciones, para luego pasar a la definición y asignación de roles y funciones de la institucionalidad.
- Los programas focalizados tienen sentido en la medida que se articulen con las políticas universales de desarrollo social de mediano y largo plazo.
- Los programas focalizados tienen sentido en la medida que dejen capacidades instaladas en los organismos sectoriales que rigen en materia de política social y que se articulen en el territorio, propendiendo al desarrollo de las comunidades locales.”²

Elaboración del documento base de la estrategia:

- “Identificación del conjunto de derechos de la CDN prioritarios para el quinquenio 2005-2010.
- Definición de las líneas estratégicas sectoriales, de cada organismo participante del CCE, vinculadas a los derechos identificados.
- Organización de los indicadores que dan cuenta del cumplimiento de los derechos en términos de acceso y resultado.
- Presentación del gasto público social destinado a la infancia a partir de las asignaciones presupuestales para el quinquenio según las metas previstas en el Presupuesto Nacional.

2 Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (2006-2010): “De la Convención al cumplimiento de los Derechos”/Comité de Coordinación Estratégica, noviembre, 2005.

Sistemas de Información Nacional para la Infancia y Adolescencia (SINIA)

“El SINIA se está diseñando en el marco del proyectado Sistema de Información Social que promueve el MIDES. Con este sistema, se espera:

- Monitorear —mediante un conjunto de indicadores confiables, actualizados y relevantes— la ejecución de las políticas, programas y proyectos orientados a la infancia y adolescencia que se ejecutan a través de distintos organismos del Estado.
- Realizar la evaluación de los resultados —efectos e impactos— de dichas políticas, programas y proyectos, en ejes seleccionados tales como la cobertura, la calidad, la focalización alcanzada y la eficiencia.
- Diseñar políticas, programas y proyectos de intervención para enfrentar los problemas detectados.

En abril de 2006 se ha iniciado la fase de diseño del SINIA, lo que incluye la identificación de necesidades a cubrir en cada organismo a integrar.”³

3 Enfoque de las políticas sociales / Ministerio de Desarrollo Social. Programa Infamilia. Disponible en <http://www.infamilia.gub.uy/Imagenes/galeria/BID_INFAMILIA_CIESU/1a_parte_presentacion_del_programa.ppt> (Consulta: 31/10/2007).

Constitución de la República

1 | Derechos civiles y políticos

“Artículo 7: Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general.

Artículo 8: Todas las personas son iguales ante la ley no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes.

Artículo 10: Las acciones privadas de las personas que de ningún modo atacan el orden público ni perjudican a un tercero, están exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la República será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.

Artículo 11: El hogar es un sagrado inviolable. De noche nadie podrá entrar en él sin consentimiento de su jefe, y de día, sólo de orden expresa de Juez competente, por escrito y en los casos determinados por la ley.

Artículo 12: Nadie puede ser penado ni confinado sin forma de proceso y sentencia legal.

Artículo 15: Nadie puede ser preso sino in fraganti delicto o habiendo semi-

plena prueba de él, por orden escrita de Juez competente.

Artículo 16: En cualquiera de los casos del artículo anterior, el Juez, bajo la más seria responsabilidad, tomará al arrestado su declaración dentro de veinticuatro horas, y dentro de cuarenta y ocho, lo más, empezará el sumario. La declaración del acusado deberá ser tomada en presencia de su defensor. Este tendrá también el derecho de asistir a todas las diligencias sumariales.

Artículo 17: En caso de prisión indebida, el interesado o cualquier persona podrá interponer ante el Juez competente el recurso de habeas corpus, a fin de que la autoridad aprehensora explique y justifique de inmediato el motivo legal de la aprehensión, estándose a lo que decida el Juez indicado.

Artículo 18: Las leyes fijarán el orden y las formalidades de los juicios.

Artículo 20: Quedan abolidos los juramentos de los acusados en sus declaraciones o confesiones, sobre hecho propio; y prohibido el que sean tratados en ella como reos.

Artículo 21: Queda igualmente vedado el juicio criminal en rebeldía.

Artículo 26: A nadie se le aplicará la pena de muerte. En ningún caso se

permitirá que las cárceles sirvan para mortificar, y sí sólo para asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito.

Artículo 28: Los papeles de los particulares y su correspondencia epistolar, telegráfica o de cualquier otra especie, son inviolables, y nunca podrá hacerse su registro, examen o interceptación sino conforme a las leyes que la establecieron por razones de interés general.

Artículo 29: Es enteramente libre en toda materia la comunicación de pensamientos por palabras, escritos privados o públicos en la prensa, o por cualquier otra forma de divulgación, sin necesidad de previa censura; quedando responsable el autor y, en su caso, el impresor o emisor, con arreglo a la ley por los abusos que cometieren.

Artículo 30: Todo habitante tiene derecho de petición para ante todas y cualesquiera autoridades de la República.

Artículo 38: Queda garantido el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no podrá ser desconocido por ninguna autoridad de la República sino en virtud de una ley, y solamente en cuanto se

oponga a la salud, la seguridad y el orden públicos.

Artículo 72: La enumeración de derechos y deberes y garantías hechas por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno.

Artículo 332: Los preceptos de la presente Constitución que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas, no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales de derechos y a las doctrinas generalmente admitidas”.

2 | Derechos económicos, sociales y culturales

“Artículo 40: La familia es la base de nuestra sociedad. El Estado velará por su estabilidad moral y material, para la mejor formación de los hijos dentro de la sociedad.

Artículo 41: El cuidado y educación de los hijos para que éstos alcancen su plena capacidad corporal, intelectual y social, es un deber y un derecho de los padres. Quienes tengan a su cargo numerosa prole tienen derecho a auxilios compensatorios, siempre que lo necesiten. La ley dispondrá las medidas necesarias para que la infancia y juventud sean protegidas contra el abandono corporal, intelectual o moral de sus padres, así como contra la explotación y el abuso.

Artículo 42: Los padres tienen para con los hijos habidos fuera del matrimonio los mismos deberes con respecto a los nacidos en él. La maternidad, cualquiera sea la condición o estado de la mujer tiene derecho a la protección de la sociedad y a su asistencia en caso de desamparo.

Artículo 43: La ley procurará que la delincuencia infantil esté sometida a un régimen especial en que se dará participación a la mujer.

Artículo 44: El Estado legislará en todas las cuestiones relacionadas con la salud e higiene públicas, procurando el perfeccionamiento físico, moral y social de todos los habitantes del país.

Todos los habitantes tienen el deber de cuidar de su salud, así el de asistirse en caso de enfermedad. El Estado proporcionará gratuitamente los medios de prevención y de asistencia tan solo a los indigentes o carentes de recursos suficientes.

Artículo 45: Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin.

Artículo 54, inciso 2.º: El trabajo de las mujeres y de los menores de dieciocho años será especialmente reglamentado y limitado.

Artículo 68: Queda garantida la libertad de enseñanza. La ley reglamentará la intervención del Estado al solo objeto de mantener la higiene, moralidad, la seguridad y el orden públicos. Todo padre o tutor tiene derecho a elegir, para la enseñanza de sus hijos o pupilos, los maestros o instituciones que desee.

Artículo 70: Son obligatorias la ense-

ñanza primaria y la enseñanza media, agraria o industrial. El Estado propenderá el desarrollo de la investigación científica y de la enseñanza técnica. La ley proveerá lo necesario para la efectividad de estas disposiciones.

Artículo 71: Declárase de utilidad la gratuidad de la enseñanza oficial primaria, media, superior, industrial y artística y de la educación física; la creación de becas de perfeccionamiento y especialización cultural, científica y obrera, y el establecimiento de bibliotecas populares. En todas las instituciones docentes se atenderá especialmente la formación del carácter moral y cívico de los alumnos.

Artículo 202: La enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más consejos directivos autónomos. Los demás servicios docentes del Estado, también estarán a cargo de consejos directivos autónomos, cuando la ley lo determine por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara. Los entes de enseñanza pública serán oídos con fines de asesoramiento, en la elaboración de las leyes relativas a sus servicios por las Comisiones Parlamentarias. Cada Cámara podrá fijar plazos para que aquellos se expidan. La ley dispondrá la coordinación de la enseñanza”.

Convención sobre los Derechos del Niño (Ley n.º 16 137), de 28 de setiembre de 1990⁴

Para el seguimiento temático ofrecemos la siguiente guía de la CDN:

Sobrevivencia y desarrollo

Vida (artículo 6)
Nombre y nacionalidad (artículo 7)
Identidad (artículo 8)
No separación de los padres (artículo 9)
Reunión de la familia (artículo 10)
Crianza y cuidado del niño (artículo 18)
Salud (artículo 24)
Seguridad social (artículo 26)
Nivel de vida (artículo 27)
Educación (artículos 28 y 29)
Descanso y esparcimiento (artículo 31)

Protección

No discriminación (artículo 2)
Interés superior del niño (artículo 3)
Aplicación de derechos (artículo 4)
Orientación de la madre, el padre y los adultos significativos del niño (artículo 5)
Traslado y retención ilícita (artículo 11)
Resguardo de su vida privada (artículo 16)
Contra abusos y maltrato (artículo 19)
Niños privados de su medio familiar (artículo 20)

Adopción (artículo 21)
Niños refugiados (artículo 22)
Niños impedidos (artículo 23)
Evaluación de los tratamientos de salud administrados a niños y niñas (artículo 25)
Explotación económica (artículo 32)
Del uso de sustancias psicotrópicas (artículo 33)
Explotación sexual (artículo 34)
Secuestro y venta (artículo 35)
Otras formas de explotación (artículo 36)
Tortura y privación de libertad (artículo 37)
Conflictos armados (artículo 38)
Atención a niños con derechos vulnerados (artículo 39)
Cuestiones penales (artículo 40)
Disposiciones más favorables (artículo 41)

Participación

Autonomía progresiva (artículo 5)
Expresar sus opiniones (artículo 12)
Libertad de expresión e información (artículo 13)
Libertad de pensamiento y religión (artículo 14)
Libertad de asociación (artículo 15)
Acceso a la información (artículo 17)
Cultura e idioma de las minorías étnicas (artículo 30)

4 El texto completo puede consultarse en: <http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc_sp.htm> (Consulta: 31/10/2007).

Código de la Niñez y la Adolescencia (ley n.º 17 823), de 7 de setiembre de 2004

Capítulo 1 | Principios generales

“Artículo 1.º (Ámbito de aplicación). El Código de la Niñez y la Adolescencia es de aplicación a todos los seres humanos menores de dieciocho años de edad.

A los efectos de la aplicación de este Código, se entiende por niño a todo ser humano hasta los trece años de edad y por adolescente a los mayores de trece y menores de dieciocho años de edad.

Siempre que este Código se refiera a niños y adolescentes comprende ambos géneros.

Artículo 2.º (Sujetos de derechos, deberes y garantías). Todos los niños y adolescentes son titulares de derechos, deberes y garantías inherentes a su calidad de personas humanas.

Artículo 3.º (Principio de protección de los derechos). Todo niño y adolescente tiene derecho a las medidas especiales de protección que su condición de sujeto en desarrollo exige por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

Artículo 4.º (Interpretación). Para la interpretación de este Código, se tendrán en cuenta las disposiciones y principios generales que informan la Constitución de la República, la Con-

vención sobre los Derechos del Niño, leyes nacionales y demás instrumentos internacionales que obligan al país.

En los casos de duda se deberá recurrir a los criterios generales de interpretación y, especialmente, a las normas propias de cada materia.

Artículo 5.º (Integración). En caso de vacío legal o insuficiencia se deberá recurrir a los criterios generales de integración y, especialmente, a las normas propias de cada materia.

Artículo 6.º (Criterio específico de interpretación e integración: el interés superior del niño y adolescente). Para la interpretación e integración de este Código se deberá tener en cuenta el interés superior del niño y adolescente, que consiste en el reconocimiento y respeto de los derechos inherentes a su calidad de persona humana. En consecuencia, este principio no se podrá invocar para menoscabo de tales derechos.

Artículo 7.º (Concurrencia para la efectividad y la protección de los derechos de los niños y adolescentes).

- 1. La efectividad y protección de los derechos de los niños y adolescentes es prioritariamente de los padres o tutores —en su caso—, sin perjuicio de la corresponsabili-*

dad de la familia, la comunidad y el Estado.

2. *El Estado deberá actuar en las tareas de orientación y fijación de las políticas generales aplicables a las distintas áreas vinculadas a la niñez y adolescencia y a la familia, coordinando las actividades públicas y privadas que se cumplen en tales áreas.*
3. *En casos de insuficiencia, defecto o imposibilidad de los padres y demás obligados, el Estado deberá actuar preceptivamente, desarrollando todas las actividades integrativas, complementarias o supletivas que sean necesarias para garantizar adecuadamente el goce y ejercicio de los derechos de los niños y adolescentes.*

Capítulo 2 | De los derechos de los niños y adolescentes

Artículo 8.º (Principio general). Todo niño y adolescente goza de los derechos inherentes a la persona humana. Tales derechos serán ejercidos de acuerdo a la evolución de sus facultades, y en la forma establecida por la Constitución de la República, los instrumentos internacionales, este Código y las leyes especiales. En todo caso tiene derecho a ser oído y obtener respuestas cuando se tomen decisiones que afecten su vida.

Podrá acudir a los Tribunales y ejercer los actos procesales en defensa de sus derechos, siendo preceptiva la asistencia letrada. El Juez ante quien acuda tiene el deber de designarle curador, cuando fuere pertinente, para que lo represente y asista en sus pretensiones.

Los jueces, bajo su más seria responsabilidad, deberán adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de lo establecido en los incisos anteriores, debiendo declararse nulas las actuaciones cumplidas en forma contraria a lo aquí dispuesto.

Artículo 9.º (Derechos esenciales). Todo niño y adolescente tiene derecho intrínseco a la vida, dignidad, libertad, identidad, integridad, imagen, salud,

educación, recreación, descanso, cultura, participación, asociación, a los beneficios de la seguridad social y a ser tratado en igualdad de condiciones cualquiera sea su sexo, su religión, etnia o condición social.

Artículo 10.º (Derecho del niño y adolescente con capacidad diferente). Todo niño y adolescente, con capacidad diferente psíquica, física o sensorial, tiene derecho a vivir en condiciones que aseguren su participación social a través del acceso efectivo especialmente a la educación, cultura y trabajo.

Este derecho se protegerá cualquiera sea la edad de la persona.

Artículo 11.º (Derecho a la privacidad de la vida). Todo niño y adolescente tiene derecho a que se respete la privacidad de su vida. Tiene derecho a que no se utilice su imagen en forma lesiva, ni se publique ninguna información que lo perjudique y pueda dar lugar a la individualización de su persona.

Artículo 12.º (Derecho al disfrute de sus padres y familia). La vida familiar es el ámbito adecuado para el mejor logro de la protección integral.

Todo niño y adolescente tiene derecho a vivir y a crecer junto a su familia y a no ser separado de ella por razones económicas.

Sólo puede ser separado de su familia cuando, en su interés superior y en el curso de un debido proceso, las autoridades determinen otra relación personal sustitutiva.

En los casos en que sobrevengan circunstancias especiales que determinen la separación del núcleo familiar, se respetará su derecho a mantener vínculos afectivos y contacto directo con uno o ambos padres, salvo si es contrario a su interés superior.

Si el niño o adolescente carece de familia, tiene derecho a crecer en el seno de otra familia o grupo de crianza, la que será seleccionada atendiendo a su bienestar.

Sólo en defecto de esta alternativa, se considerará el ingreso a un establecimiento público o privado. Se procurará que su estancia en el mismo sea transitoria.

Artículo 13.º (Conflictos armados). Los niños y adolescentes no pueden formar parte de las hostilidades en conflictos armados ni recibir preparación para ello”.

Resolución de la Asamblea General de la ONU, de 10 de mayo de 2002: S 27/2: “Un mundo apropiado para los niños”⁵

“Por la presente instamos a todos los miembros de la sociedad a que se unan a nosotros en un movimiento mundial que contribuya a la creación de un mundo apropiado para los niños haciendo suya nuestra adhesión a los principios y objetivos siguientes:

- 1. Poner a los niños siempre primero.** En todas las medidas relativas a los niños se dará prioridad a los intereses superiores de los niños.
- 2. Erradicar la pobreza: invertir en la infancia.** Reafirmamos nuestra promesa de romper el ciclo de pobreza en una sola generación, unidos en la convicción de que invertir en la infancia y realizar los derechos de los niños se cuentan entre las formas más efectivas de erradicar la pobreza. Deben adoptarse medidas de inmediato para eliminar las peores formas del trabajo infantil.
- 3. No permitir que ningún niño quede postergado.** Todas las niñas y todos los niños nacen libres y tienen la misma dignidad y los mismos derechos; por consiguiente, es necesario eliminar todas las formas de discriminación contra ellos.
- 4. Cuidar de todos los niños.** Los niños deben empezar a vivir de la mejor manera posible. Su supervivencia, protección, crecimiento y desarrollo con buena salud y una nutrición adecuada son las bases fundamentales del desarrollo humano. Haremos un esfuerzo concertado para luchar contra las enfermedades infecciosas, combatir las principales causas de la malnutrición y criar a los niños en un entorno seguro que les permita disfrutar de buena salud, estar mentalmente alerta, sentirse emocionalmente seguros y ser socialmente competentes y capaces de aprender.
- 5. Educar a todos los niños.** Todas las niñas y todos los niños deben tener acceso a una educación primaria gratuita, obligatoria y de buena calidad como base de una enseñanza básica completa. Deben eliminarse las disparidades entre los géneros en la educación primaria y secundaria.
- 6. Proteger a los niños de la violencia y la explotación.** Debe protegerse a los niños de todo acto de violencia, maltrato, explotación y discriminación, así como de todas las formas de terrorismo y de toma de rehenes.

5 El documento puede consultarse en: <http://www.unicef.org/specialsession/docs_new/documents/ARES-S27-2s.pdf> (Consulta: 31/10/2007).

7. Proteger a los niños de la guerra.

Es necesario proteger a los niños de los horrores de los conflictos armados. También debe protegerse a los niños bajo ocupación extranjera, de conformidad con las disposiciones del derecho internacional humanitario.

8. Luchar contra el VIH/sida. Es necesario proteger a los niños y a sus familias de los efectos devastadores del virus de la inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/sida).

9. Escuchar a los niños y asegurar su participación. Los niños y los adolescentes son ciudadanos valiosos que pueden ayudar a crear un futuro mejor para todos. Debemos respetar su derecho a expresarse y a participar en todos los asuntos que les afecten, según su edad y madurez.

10. Proteger a la Tierra para los niños. Debemos defender nuestro medio ambiente natural con su diversidad biológica, su belleza y sus recursos, todo lo cual mejora la calidad de la vida para las generaciones actuales y futuras.

Prestaremos toda la asistencia posible para proteger a los niños y reducir al mínimo los efectos en ellos de los desastres naturales y la degradación del medio ambiente”.

1ª Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados Asociados⁶

Iniciativa Niñ@sur

“EL MERCOSUR político y social tiene un comprobado compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos, así como con la defensa y promoción de la democracia. En este contexto cabe señalar que en la Declaración Conjunta de la xxv Reunión del Consejo Mercado Común, celebrada en Montevideo, República Oriental del Uruguay, el 15 de diciembre de 2003, los Presidentes del MERCOSUR “reafirmaron el compromiso con el respeto, protección y promoción de los derechos humanos como una de las bases sobre las cuales se sustenta el proceso democrático”.

En el mismo documento, los Jefes de Estado apoyaron la “Declaración de la Reunión de Ministros de Justicia del MERCOSUR, Bolivia y Chile”, por la cual, atento al alto interés que para la mejor protección de la familia y la minoridad supone, se insta a impulsar la pronta adhesión o ratificación, por parte de aquellos Estados de la región que aún no lo han hecho, de la efectiva aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores de 1989, la Convención Interamericana sobre

Obligaciones Alimentarias de 1989, la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores de 1994 y la Convención de La Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores de 1980.

Durante la xxvi Reunión del Consejo Mercado Común, celebrada en Puerto Iguazú, República Argentina, el 8 de julio de 2004, los presidentes de los Estados Partes y Asociados destacaron la alta prioridad que le asignan a la protección, promoción y garantía de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas que habitan el MERCOSUR. Asimismo reafirmaron su especial preocupación por los derechos de los niños y demás sectores vulnerables de la sociedad.

La iniciativa Niñ@sur tiene como objetivo promover la articulación de los esfuerzos nacionales orientados al cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas y la adecuación legislativa nacional a los instrumentos internacionales sobre la materia, preservando el interés superior del niño por encima de la nacionalidad. Asimismo esta iniciativa buscará estimular el diálogo y cooperación entre los Estados para el seguimiento

6 El documento puede consultarse en: <http://www.derhuman.jus.gov.ar/mercosur/ninosur/documentos/iniciativa_ninosur.pdf> (Consulta: 31/10/2007).

y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, teniendo en cuenta que varias metas tienen una relación directa con los derechos de la infancia y adolescencia.

En el marco de la Convención sobre Derechos del Niño, la región está haciendo grandes esfuerzos en el seguimiento de las Observaciones y Recomendaciones del Comité de Derechos del Niño. A nivel parlamentario se está promoviendo el monitoreo de esta importante Convención e incluso se está promoviendo mejorar las partidas presupuestarias destinadas a la infancia en varios países.

Asimismo, la iniciativa se dirige a reforzar la protección de la infancia a nivel de MERCOSUR, evaluando el establecimiento de sistemas de reporte, intercambio de experiencias, mejores prácticas y cooperación técnica, o fortaleciendo las ya existentes.

Con esta iniciativa se buscará incorporar la temática del interés superior de la infancia como punto central de la agenda en la construcción del MERCOSUR social y derechos humanos; buscará también dar continuidad y operatividad a la prioridad señalada por los Jefes de Estados con relación a desarrollo social a favor de la infancia, en particular en los campos de la educación y la salud, incorporando la

dimensión Protección Integral e Interés Superior del Niño/a en el MERCOSUR.

Como resultado operativo se buscaría establecer un sistema regular de coordinación entre las autoridades competentes en Derechos Humanos y especializadas en el área niñez y adolescencia de los países del MERCOSUR y Estados Asociados para promover la cooperación intergubernamental a fin de asegurar una protección integral a la infancia y adolescencia en la sub-región.

Finalmente, a fin de asegurar un esfuerzo coordinado y participativo se plantea igualmente la conveniencia de incorporar a esta iniciativa a actores no estatales estratégicos. Por un lado, es recomendable el acompañamiento y asistencia técnica, cuando sea requerida, de los órganos especializados de las Naciones Unidas (UNICEF, PNUD, etc.) y de la Organización de los Estados Americanos (IIN, CIDH).

Asimismo, los países del MERCOSUR en este momento cuentan con dos expertos en el Comité de los Derechos del Niño (Argentina y Paraguay), que podrían sumar aportes a este proceso.

Finalmente, otro actor clave son las organizaciones de la sociedad civil que podrían contribuir con sus experiencias y observaciones a esta iniciativa.

En base a las consideraciones precedentemente descritas, se plantea:

- Promover el diálogo y la cooperación para el intercambio de experiencias entre los Estados del MERCOSUR y Asociados para alcanzar los Objetivos del Milenio en beneficio de la infancia y adolescencia de la región.
- Impulsar y apoyar la iniciativa de un eventual Protocolo a la Convención de los Derechos del Niño consagrando el sistema de Comunicaciones Individuales para el caso contravención a los derechos incluidos en la citada Convención.
- Avanzar hacia la adecuación y armonización legislativa interna con relación a los instrumentos internacionales de protección de los derechos de la niñez y adolescencia, en particular la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, y el fortalecimiento institucional que permita la mejor aplicación de dichos convenios internacionales y la cooperación entre Estados para tal fin, incluyendo el compromiso de los Estados de revisar las asignaciones presupuestarias de conformidad con el artículo 4 de la Convención.
- Alentar la coordinación temática entre Estados: explotación sexual, tráfico, pornografía infantil, restitución,

trabajo infantil, trabajadores migrantes y sus familias.

- Alentar el seguimiento de compromisos ya adoptados en el ámbito del MERCOSUR en materia de infancia y adolescencia.
- Promover la realización de reuniones de autoridades competentes en materia de derechos humanos, niñez y adolescencia hasta la institucionalización de la temática dentro del MERCOSUR político y social.”

Otras guías que pueden consultarse:

Save the Children Suecia. Guía Legislativa para la elaboración de proyectos de ley con enfoque de derechos de los niños y las niñas en el Perú. Lima, diciembre 2003, <http://www.scslat.org/search/publi.php?_cod_66_lang_s>. (Consulta: 31/10/2007).

UNICEF-Unión Interparlamentaria. Child Protection. A handbook for Parliamentarians n.o 7 (2004) <http://www.ipu.org/PDF/publications/childprotection_en.pdf>. (Consulta: 31/10/2007).

Se presenta una Guía legislativa para contribuir con la agenda parlamentaria en favor de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Uruguay ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990, y a partir de ese momento fue necesario comenzar a transitar el camino de la adecuación legal, que comenzó a concretarse en setiembre de 2004 con la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia. Tanto la adecuación legal como la institucional y de las prácticas sociales debe revisarse continuamente para avanzar en el proceso de respeto y de garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.