



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

**Avances y retrocesos en la legislación sobre los Derechos
de los Niños, Niñas y Adolescentes en México 2000-2014**

T E S I N A

QUE PRESENTA

FANNY ABIGAIL MONTOYA CRUZ

MATRICULA: 207346027

Para acreditar el requisito del trabajo terminal
y optar al título de

LICENCIADA EN CIENCIA POLITICA


ENRIQUE CUNA PÉREZ

ASESOR


ALBERTO ESCAMILLA CADENA

LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, 10 de enero de 2019.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el (la) (s) alumno (a)
(s) Fanny Abigail Montoya Cruz

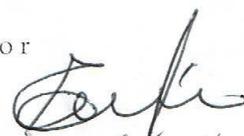
matrícula(s) 207346027 con el título de
Avances y retrocesos en la legislación sobre los Derechos
de los Niños, Niñas y Adolescentes en México 2000-2014
se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como
conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia
Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de
Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor


Dr. Enrique Luna Jover

Lector


Dr. Alberto Escobedo Cordero

Fecha 10-01-2019 Trim: 18-0 No. Registro de Tesina: MCFA/2018-0

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. E., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax: [01-55] 5804-4793

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1	18
1.1. El surgimiento de <i>infancia</i> como categoría social.....	18
Cuadro 1: Evolución de las <i>psicoclasas</i> de Demause	24
1.2 Los estados mundiales de la infancia	25
Cuadro 2: Datos sobre la niñez en el mundo 1990-2014	26
1.3 Algo sobre la infancia en Latinoamérica.....	31
Cuadro 3: Algunos datos sobre la infancia en América Latina	32
2.1 Legislación internacional sobre derechos de niños	36
Declaración de Ginebra	38
2.2 La doctrina de la situación irregular.....	44
Cuadro 3: La <i>Situación irregular</i> frente a la <i>Protección integral</i>	47
2.3 La fundamentación jurídica de los derechos de los niños.....	49
Cuadro 4: Teorías sobre los derechos subjetivos.....	49
Cuadro 5: Fundamentaciones de los Derechos Humanos	54
2.4 Los aportes y las fallas de la Convención	54
Cuadro 6: Estados parte y Estados signatarios de la CDN	56
Cuadro 7: Países con reservas del texto de la CDN	57
Cuadro 8: Valores y principios de la CDN	59
2.5 Algunas críticas a la CDN	59
Capítulo 3	61
3.1 La situación de la infancia en México.....	61
Salud.....	67
Educación	68
Nutrición.....	69
Situación de la mujer.....	70
3.2 Legislación nacional en materia de NNA.....	73
3.3 Infancia y Democracia	75
Conclusiones.....	80

4.1	Consideraciones finales	80
4.2	Avances: Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	81
	Cuadro 9: Estructura de la Ley General de 2014.....	82
	Lista de Referencias.....	89
	Fuentes electrónicas.....	90
	Fuentes hemerográficas	92

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como objetivo llevar a cabo una revisión sobre los compromisos asumidos por parte del Estado mexicano en el marco de la aprobación por parte la Asamblea General de las Naciones Unidas de la que se conocería como “la primera ley de la humanidad”¹. Acompañado del trabajo realizado por parte de las naciones en materia de derechos de los niños, en el año de 1990 se realizó la primer Cumbre Mundial en favor de la Infancia en la que el Estado mexicano se comprometió a realizar 10 acciones específicas para con los niños y que se dieron a conocer como la “Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Derecho del Niño”.

En las postrimerías del siglo XX se trabajó consistentemente en instrumentos jurídicos que buscaban subsanar el vacío que existía para la protección de niños, niñas y adolescentes en todo el mundo, por lo que la influencia internacional trajo consigo la visibilización de este sector de la población, las problemáticas a las que se enfrentaban en el momento, además de, fijarse metas a nivel internacional para así, poder darles efecto a los textos jurídicos internacionales. El año de inicio de análisis es el año en el que se asumen las acciones contenidas en la Declaración Mundial, y teniendo como año de corte del mismo el 2014, momento en el que se hace una revisión y cambios sustanciales a la legislación nacional en la materia.

La teoría de la democracia es en la que se inserta este texto, pues es imposible el ejercicio de derechos en general, y específicamente derechos políticos tales como el de la participación política, en regímenes de corte no democrático. A pesar de que jurídicamente, los NNA² no se reconocen como ciudadanos eso no implica un impedimento para el ejercicio de sus derechos y, en los momentos en los

¹ Más comúnmente conocida como la Convención sobre los Derechos del Niño

² Se refiere a Niños, Niñas y Adolescentes y a lo largo del texto se usará como abreviación.

que no les sean garantizados que los niños participen activamente, como actores dentro de la sociedad, en el proceso de exigibilidad de sus derechos.

De acuerdo con la Declaración de Quito, sabemos que “la exigibilidad es un proceso social, político y legal. La forma y medida en que un Estado cumpla con sus obligaciones respecto de los DESC³ no solamente ha de ser materia de escrutinio de los organismos de verificación del cumplimiento de las normas que los consagran y garantizan, sino que debe abarcar la participación activa de la sociedad civil en esta tarea como una condición sustancial del ejercicio de su ciudadanía” (Sandoval, 2010, pág. 112). Y en la medida en la que participe activamente en la vigilancia del cumplimiento de derechos reconocidos por el Estado, en esa medida se estará ejerciendo una ciudadanía que, en el caso de los NNA, es potencial, pero que no por ello se le resta importancia.

El proceso democrático empuja a que el ejercicio de los derechos políticos no se reduzca al sufragio, y a pesar de que en México se han realizado ejercicios de participación exclusivamente infantil—las llamadas consultas infantiles y juveniles se han venido realizando cada tres años a partir de 1997—en el país existen carencias de carácter procedimental, es decir, el respeto por la ley aún no se alcanza de manera satisfactoria, y menos aún tenemos satisfecho un suelo mínimo en cuando ha llamado *accountability*, es decir, la rendición de cuentas.

Al momento en el que México ratifica la Convención se compromete a la armonización de las leyes nacionales en torno a los valores y derechos que promulga ésta. Si bien el reconocimiento legal de los derechos es una victoria en un paradigma *adultocéntrico* en el que la relación niños-adultos es asimétrica y, por lo tanto, desigual, tenemos que entender al derecho como *una* herramienta para el cambio social que trae con sí cambios de discurso y se espera que en este proceso de cambio de paradigma venga acompañado con actitudes y acciones cotidianas que transformen la realidad social, tanto de niños como de adultos.

³ Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Uno de las aportaciones más importantes de la Convención es la de poner sobre la mesa un cambio en la concepción de los niños, es decir, previo a los trabajos de la CDN se pensaba a los niños como *objetos* del derecho pues los adultos eran los únicos que sabían qué era lo mejor para ellos, incluso más que los propios niños, así la Convención es un llamado de atención hacia la idea de que los niños pueden y deben ser actores, o como lo menciona el texto: *sujetos*, de derecho. Las resistencias ante este cambio se deben a una tensión constante entre autonomía y cuidado, pues en la medida en la que los niños van ganando autonomía el papel del adulto pasa a ser de acompañante, de guía y no de protagonista. “La CIDN⁴ corresponde a un momento del desarrollo de la categoría ‘infancia’ en el cual el objetivo es construir al ‘niño’ como ‘sujeto de derechos’: derechos que serían emulables a los de los adultos”. (Bustelo, 2007, pág. 103)

El paradigma anterior se justifica por la negación de la capacidad de los niños, tanto de reflexión sobre sí mismos, así como de acción en el mundo social. El diseño de las políticas ha sido prueba de que a los niños se han visto como objetos sobre los cuales decidir y se les sigue negando su capacidad creativa. Este paso de *objetos-sujetos* ha abierto más dudas que respuestas pues, en un mundo en el que hay una constante *invisibilización* de grupos vulnerables de la sociedad, el reconocimiento, en primera instancia, de su existencia y de su importancia para con la vida política es una sacudida que no ha terminado de transformar.

La importancia revolucionaria que la Convención trajo para el mundo no se puede resumir fácilmente, y cabe decir no es fácil comprender la envergadura de la misma. Incluir a niños, niñas y adolescentes en la disputa por el saber y el poder a través del reconocimiento de derechos no deja espacio para el retorno. De acuerdo con los elementos constitutivos de la una *buena* democracia, de acuerdo a Morlino, la influencia de la CDN en las legislaciones nacionales de diversos países adherentes corresponde a las dimensiones sustantivas de la democracia, pues se trata de que, una vez teniendo pleno respeto de los derechos, se pueden ampliar lo

⁴ Eduardo Bustelo usa las siglas CIDN como sinónimo de CDN, es decir, Convención—Internacional— de los Derechos del Niño.

que traería como consecuencia una progresiva ampliación de la igualdad política, social y económica.

Para poder medir dicha progresividad en los derechos, se hará una revisión de indicadores nacionales en rubros tales como educación, salud, reducción de mortalidad, alimentación, saneamiento de agua, planificación familiar, niños en situaciones especialmente difíciles como los niños trabajadores, los migrantes o niños víctima de tráfico de personas. Desde el momento en el que se da la alternancia en el poder en México y se rompe la hegemonía de Partido Revolucionario Institucional, el partido vencedor pone manos a la obra en hacer una hoja ruta llamada “Un México apropiado para la infancia y la adolescencia. Programa de acción 2002-2010”, documento que presenta datos cuantitativos sobre la infancia, desagregados por grupos etarios pertenecientes a esta etapa vital llamada infancia.

El ejercicio de los derechos contenidos en la CDN no puede realizarse sin lo que autores como González consideran como el derecho facilitador de los demás derechos, es decir el de participación. Si bien la participación infantil no se lleva a cabo de la misma manera que la participación política de los adultos considero que en la infancia configura un elemento de construcción de ciudadanía y es por ello que este derecho es igual de importante en la infancia como en la adultez.

México ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño, documento internacional de mayor relevancia hasta la fecha sobre el reconocimiento de los derechos de los niños, en el año en el que ésta tuvo vigencia, 1990, no obstante, el primer paso para la implementación de los valores de la Convención a nivel nacional se dio diez años después, al publicar la Ley de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el año 2000.

La democracia es un término bastante viejo, surgió en Atenas, la ciudad-Estado más representativa de Grecia. Con frecuencia la explicación más sencilla sobre la democracia es a través de la etimología, y así tenemos que *demos* se refiere a pueblo y *kratos* a gobierno, lo que entenderíamos como: gobierno del

Pueblo. Held nos dice que “Democracia significa una forma de gobierno en la que, al contrario que en las monarquías y aristocracias, el pueblo gobierna. Democracia implica un Estado en el que existe alguna forma de *igualdad política* entre las personas” (Held, D., 1996, pág. 16).

Esta *igualdad política* es uno de los elementos que han hecho que a la democracia se le dé un halo de legitimidad, especialmente en las postrimerías del siglo pasado, es decir, a partir de la caída del muro de Berlín, y lo que se asumió el fin de la guerra fría; el mundo dejó atrás la bipolaridad con la victoria de Estados Unidos y su forma de gobierno: la democracia. Sin importar la ideología política (derecha, izquierda, centro y sus matices), todos se llaman a sí mismos demócratas. Retomando a Grecia y la Democracia que ahí surgió, sabemos que el Pueblo era el ente, colectivo, político que discutía sobre las cuestiones públicas que repercutían sobre todos, sin embargo, este sujeto político no incluía a todos los habitantes de la *polis*.

La democracia pese a incluir desde su nacimiento a más miembros de la comunidad política para la toma de decisiones, en contraposición a formas de gobierno tiránicas que excluían a una gran parte de la población en la toma de decisiones de las cuestiones públicas, aún era excluyente y lo que podríamos identificar con ciudadanía en ese momento, al Pueblo, era aún bastante reducido.

No obstante, la legitimidad se da por la aprobación de una mayoría de los miembros de la comunidad política, en el caso de las democracias, veíamos que en Grecia estos miembros son el Pueblo, con el paso del tiempo y las transformaciones que ha tenido el *demos*, identificamos al sujeto político de las democracias modernas como: Ciudadano.

En México se transitó de un régimen autoritario a un régimen democrático, en términos generales las transiciones de este tipo se caracterizan por ciertos aspectos institucionales tales como, la admisión del disenso, admisión de la

oposición (con posibilidades reales de ganar), competición entre diversas fuerzas políticas e inclusividad⁵.

Así es que en las transiciones autoritarismo-democracia contamos con dos momentos, o dos dimensiones. Tenemos que la primera dimensión se relaciona con el nacimiento de los derechos civiles, es decir, libertad de expresión, libertad de pensamiento y palabra, libertad de imprenta; la segunda dimensión se relaciona con la participación y la expansión de los derechos políticos. En cuanto a la ciudadanía, dentro de esa *primera democratización*⁶ tiene tres dimensiones:

- El elemento civil
- El elemento político
- El elemento Social

“En otras palabras, la primera democratización contempla el desarrollo de una ciudadanía con tres dimensiones. El elemento *civil* consiste en los derechos necesarios para la libertad individual: “las libertades personales, de palabra, de pensamiento y de credo, el derecho a poder poseer cosas en propiedad y de estipular contratos válidos, y el derecho a obtener justicia” (Marshall, 1963). Las instituciones que están conectadas con los derechos civiles son las estructuras judiciales: el desarrollo de los tribunales de justicia y los procedimientos en los procesos civiles, penales y administrativos que permiten la defensa y la garantía real de los derechos del ‘ciudadano’ en condiciones de igualdad. El elemento *político* se refiere a la adquisición del derecho del voto o de participar en el ejercicio del poder político (electorado pasivo y activo). Las instituciones que como corolario se desarrollan son todas las instituciones representativas, locales y nacionales. Finalmente, el elemento *social* tiene que ver con toda la gama que va desde un mínimo de bienestar y seguridad económicos hasta el derecho a participar plenamente en la herencia social y a vivir la vida de persona civil, según los cánones vigentes en la sociedad. Los servicios sociales y el sistema escolar son las correspondientes instituciones que se desarrollan sobre todo en el siglo XX, conformando el llamado *welfare state*”. (Morlino, 2009, pág. 93)

Históricamente la ciudadanía se ha ceñido a: propietarios, hombres blancos, hombres educados, varones, aquellos con ciertas capacidades u ocupaciones, o los **adultos**, la última característica es muy importante para este escrito y es que, el

⁵ Se refiere a que una parte de la población tiene derecho a participar, controlar y oponerse a la conducta gubernamental.

⁶ Esa primera democratización se basa en los postulados de “La Caja” de Robert Dahl, consultado en Morlino, 2009.

“tufo no reconocido, pero todavía vigente, del modelo tradicional de ciudadanía de Marshall, el cual identifica la condición de ciudadano con el estatus social de adulto, y de manera más concreta ‘con su cuádruple definición de varón, padre de familia y por lo tanto, reproductor, trabajador y antiguo combatiente’”. (Benedicto y Morán, 2003 en Osorio, 2016, p. 129) ya no tienen vigencia en la construcción de las ciudadanía contemporáneas.

En el contexto mexicano tenemos que la vida institucional con signos democráticos se dio a partir de la creación del PNR como consecuencia de un nuevo conflicto armado que pudo haber desencadenado el magnicidio de Álvaro Obregón en 1928. “El aún presidente constitucional, Plutarco Elías Calles (1924-1928) apostó a la creación de un instituto político para paliar la crisis provocada por el magnicidio, cuya secuela tuvo impacto en todos los ámbitos de la vida nacional. El tiempo le dio la razón, y a partir de la instauración del partido se fincó el andamiaje de la vida institucional mexicana y se establecieron las normas que regulaban el desempeño de los distintos grupos políticos del país. En una palabra, se instauraron las reglas del juego que hicieron de la política un espacio más predecible”. (Reyna, J., 2009, pág. 49) La aportación más grande de la creación del partido de Estado es marcar un momento nuevo en la historia nacional, pero eso no significó que las diferencias ideológicas dentro de los sectores de la sociedad mexicana estuvieran solucionadas, simplemente existía una nueva forma de tratar de solucionarlos.

A pesar de la paz que existía en el país, solamente duró una década la satisfacción aparente por la población mexicana y, nace el segundo partido político nacional más viejo y que, aparentemente sería el eterno partido de oposición. En él se reunían demandas no satisfechas por un sector específico de la población; a diferencia del PRM el PAN era un partido de cuadros, mientras que la conformación del PRM era, en parte una de sus fortalezas, complejo sistema de organizaciones

que aglomeraba a sectores varios de la sociedad⁷ y que, tenía gran influencia sobre la sociedad en general.

Con el fin de la segunda Guerra Mundial México comenzó a crecer económicamente de manera sostenida, teniendo un PIB del 7%, inflación de un dígito, una pujante y creciente clase media, al parecer la clase política no tenía contemplado descontento social, pues la gobernabilidad se “había asegurado” con la institucionalización de la revolución y las reglas del juego sobre la mesa, era insospechado que la sociedad, con la estabilidad económica como característica de la época tuviera otra demanda insatisfecha, no obstante, la comodidad económica⁸ no fue suficiente para satisfacer las demandas de más derechos, así el movimiento estudiantil de 1968 fue uno de los momentos más dolorosos e importantes para el proceso de apertura hacia un cambio de régimen.

“...no es descabellado dividir la historia contemporánea de México en un antes y en un después del movimiento estudiantil de 1968. Algunas estructuras se empezaron a redefinirse, comenzó a crecer una conciencia ciudadana y el sistema tendió a abrirse, aunque fuera tímidamente. Era la etapa de mayor consolidación del autoritarismo mexicano, pero, de manera paradójica, fue el momento en que empezó a coexistir con algunas formas de expresión democráticas que irían desarrollándose hasta desembocar en la alternancia, y aunque a mediados de la primera década del siglo XXI la transición a la plena democracia sigue pendiente, el país avanzó en tres décadas lo que no pudo hacer en más de siete.” (Reyna, J., 2009, pág. 61)

Los hechos no dejaban lugar a dudas que, a partir de ese momento algo comenzó a cambiar en la sociedad mexicana, y prueba de ello fueron las elecciones que se dieron en la década de 1970, la sociedad mexicana buscó, dentro de los rangos de movimiento institucional, una forma de satisfacer mínimamente su inconformidad, el voto de castigo significó la primer victoria del Partido Acción

⁷ Campesino, obrero, popular y el militar. El sector empresarial era un aliado del régimen y, creció bajo su amparo.

⁸ No es que no existiera pobreza, el país la ha tenido, sin embargo, previo al movimiento de 1968, la tasa de pobreza no era tan alta como, por ejemplo, en la actualidad. Por lo que, el malestar económico no podía ser considerado como catalizador de un movimiento social, y mucho menos como lo fue el movimiento estudiantil, en éste, los actores eran diferentes a los tradicionales de *abajo*, una nueva clase social crecía aceleradamente, al igual que sus demandas.

Nacional en el país, específicamente en Hermosillo y Mérida, pero la característica de ésta ha sido que la “oposición política en México ha sido un fenómeno urbano, de gente joven y relativamente bien educada, con una escolaridad por arriba del promedio nacional (a principios de 2000, la escolaridad por habitante sobrepasaba los ocho años.)” (Reyna, J., 2009, pág. 61).

Previo a la represión que se vivió en 1968, ya comenzaban a abrirse espacios de participación, es el caso de la aprobación del voto femenino en el país en el año de 1955⁹, durante la administración de Adolfo Ruíz Cortines, aunque la aprobación del voto femenino fue una victoria para la ciudadanía, aún no era suficiente, y previo al movimiento estudiantil, se dio una marcha de exigencias presentadas por los médicos. La clase media, comenzaba a tomar conciencia del ineludible papel político que les correspondía, al ser sectores de la sociedad con mayores oportunidades y un criterio más amplio respecto al rumbo del país y la sociedad mexicana, sin embargo, ¿por qué el régimen de Partido de Estado seguía prácticamente intacto?

Los cambios cualitativos después de la alternancia no se debieron, exclusivamente, a fracturas dentro del partido de Estado, la sociedad mexicana tuvo un papel muy importante en esto, para el momento en el que se dio la transición nos encontrábamos con una “sociedad más educada, mejor informada y, sobre todo, más participativa. La sociedad se convirtió en un actor que presta más atención al acontecer cotidiano, por lo que puede desempeñar un papel más activo en los problemas que enfrenta el país. México contaba, en los albores del siglo XXI, con una sociedad predominantemente urbana, con una gran cantidad de jóvenes.” (Reyna, J., 2009, pág. 55) Me gustaría hacer énfasis en *la gran cantidad de jóvenes* presentes en el país, ya que, efectivamente la composición demográfica de éste,

⁹ El voto femenino es especialmente importante para el reconocimiento de los derechos de niños y niñas, pues, indiscutiblemente el binomio madre-infante existe y existirá hasta que el reconocimiento diferenciado de los sujetos se dé, no solamente en la ley, sino que en la cotidianidad.

tiene una cantidad grande de jóvenes y niños en los que se encuentra una ciudadanía incipiente.

La premisa de esta investigación es el ejercicio de los derechos reconocidos en la legislación nacional, específicamente a través del ejercicio de la participación infantil como derecho facilitador del ejercicio de los demás derechos infantiles. Los niños herederos de la apertura democrática y de la transición del autoritarismo presidencial a la democracia partidista se encuentran en condiciones envidiables para la ciudadanización y para la participación política, claro está que, no pueden ellos por sí mismos abrirse camino en el escenario político y saberse como plenos ciudadanos, ya que legalmente no lo son. Es el papel de los adultos *con* los niños el que *puede* producir un cambio de paradigma y nutrir a la democracia local y nacional.

Juan Ramón Capella se basa en el concepto de Étienne de La Boétie: “servidumbre voluntaria” para aseverar que los ciudadanos actuales son siervos y por lo tanto existe una servidumbre contemporánea. “Servidumbre voluntaria, sin embargo, por chocante que parezca la expresión, hace referencia a una relación de sometimiento en la cual la dominación que ejerce una de las partes es aceptada y tolerada por la otra.” (Aguiló, 2009, pág. 2)

El fenómeno de las servidumbres ciudadana se encuentra inmerso en unos modos de sociabilidad que denomina fascismo social¹⁰ y éstos forman enclaves autoritarios¹¹, aunado a lo anterior, tenemos la propuesta conceptual de Guillermo O'Donnell, en un tenor más moderado de ciudadanías de baja intensidad, en específico en los países de América Latina, “en estos países, la implantación de ciudadanías de baja intensidad estuvo caracterizada por un respeto relativo de los

¹⁰ “se trata de un conjunto de relaciones de poder entre sujetos iguales en teoría, pero radicalmente desiguales en la práctica caracterizadas por la arbitrariedad y el autoritarismo del elemento fuerte, de manera que <<cualquier poder, de cualquier tipo, puede aspirar a regular el comportamiento individual y a dispensar los bienes públicos a su antojo>> (Aguiló, 2009, pág. 3)

¹¹ El concepto es acuñado por el politólogo chileno Manuel Antonio Garretón y lo define como “un conjunto de elementos estructurales que obstaculizan los procesos de democratización social, que persiguen la mayor igualdad y participación” *Op. cit.*

derechos políticos—los relacionados con la participación en la toma de decisiones y el ejercicio del poder político público a través del voto— y un cumplimiento deficitario de los derechos civiles reivindicados tradicionalmente por la filosofía política y jurídica liberal—los que aseguran la libertad individual de las personas: de reunión, de expresión, credo, pensamiento, derecho de propiedad, entre otros—, por no hablar de la inobservancia de los derechos sociales, económicos, culturales y medioambientales.” (Aguiló, 2009, pág. 4)

Si nos encontramos frente a una ciudadanía que es simplemente un actor pasivo, la llamada ciudadanía de baja intensidad que nos menciona O'Donnell , su estado de pasividad se vulnera aún más con los efectos de la globalización neoliberal, los efectos de la crisis económica y financiera mundial, ya que “han promovido [los poderes privados], con sus mecanismos de liberalización, desregulación y privatización, un grave recorte a escala global de los derechos democráticos de ciudadanía, particularmente de los derechos sociales [...]” (Aguiló, 2009, pág. 6)

Se propone, entonces, la construcción de una ciudadanía alternativa, “basada en una cultura política democrática y emancipadora que sitúe como eje central de su propuesta las prácticas sociales inclusivas y participativas a partir de las cuales el conjunto de la ciudadanía pueda desempeñar un papel activo y responsable, así como ejercer una acción político-cívica más allá del voto electoral y las demandas de reconocimiento de derechos individuales al Estado [...] los ciudadanos, desde esta perspectiva, se asumen como ciudadanos de hecho y no sólo de derecho: ciudadanos de alta intensidad con capacidad plena para crear y participar directamente en espacios públicos democráticos, estatales y no estatales, que incidan en las decisiones de la función pública y permitan el control social.” (Aguiló, 2009, pág. 7)

En resumen, solamente en la democracia puede insertarse un estudio de esta naturaleza, ya que se busca evaluar el efecto que tuvo el reconocimiento, la cristalización de los derechos de un grupo etario de la población que desde hace

tiempo debía ser considerada por sí misma como categoría social. Solamente en la democracia pueden y deben existir derechos de los grupos diversos que conforman a una sociedad. En el primer capítulo de este escrito hice una revisión de la historiografía hecha sobre el surgimiento de “infancia” como concepto, como categoría social. En el mismo capítulo, además, se llevó a cabo una revisión del estado de la infancia a nivel mundial a través de los datos proporcionados por las publicaciones que realiza UNICEF. El capítulo concluye con una revisión sucinta sobre dos casos representativos en el continente americano, específicamente sobre episodios de la historia de Colombia y de Argentina respectivamente, en la que los derechos de los niños han participado activamente respecto a situaciones que les competen pues afectan directamente sus vidas.

En el segundo capítulo, se hace una revisión más profunda sobre los antecedentes legales en materia de derechos de los niños. Expongo doctrinas opuestas en las que los niños son vistos como miembros problemáticos, o a los que se les debe de tratar de manera especial pues se encuentran fuera de las instituciones sociales encargadas de ellos y que, al no hacerse responsables de NNA, el Estado debe intervenir en su tutela. La doctrina de la situación irregular sirvió para dar ese cambio de paradigma ya que en el argot de la doctrina los niños eran llamados menores y esto tenía implicaciones legales importantes; los menores eran aquellos niños sobre los que se tenía que actuar de manera unilateral y sin considerar qué tenían que decir ellos sobre su propia situación. Inevitablemente, en este segundo capítulo jurídico, hice una revisión sobre la misma Convención, sus aportes y algunas de las fallas que presenta.

En el último capítulo, se llevó a cabo una revisión de la numeralia basado en los datos proporcionados en los estados de la infancia que UNICEF realiza cada año. Consideré un seguimiento de los números a partir de la década de 1990 y los datos recopilados llegan hasta el informe 2015. Los datos nos sirven para contrastar los compromisos asumidos en “Declaración Mundial sobre Supervivencia, la Protección y el Derecho del Niño”, para poder medir el avance en la concreción de

los objetivos y los derechos reconocidos tanto en la CDN como en la legislación nacional.

Finalmente, el año 2014 es el que marca nuevos objetivos y exige nuevas dudas sobre la justificación de una nueva Ley en materia de protección de derechos de los niños, por lo que hice una revisión de los cambios llevados a cabo en este texto jurídico respecto al texto del año 2000. Contrastando la información arrojada por las consultas junto con los datos cuantitativos respecto a la satisfacción de los derechos de salud, educación y nutrición se tiene un mejor panorama para saber si el cambio de paradigma iniciado con la publicación de la CDN ha tenido algún cambio sustantivo en la vida de los niños, niñas y adolescentes mexicanos en por lo menos un decenio.

CAPÍTULO 1

1.1. El surgimiento de *infancia* como categoría social

Han sido pocos los autores que se han dado a la tarea de la investigación del tema infantil en ciencias sociales como lo resalta el historiador norteamericano Lloyd DeMause, quien nos dice que, al momento en el que él comienza su investigación sobre el tema¹², las disciplinas que se han interesado sobre la infancia tradicionalmente han sido la psicología, sociología y antropología. En el momento en el que yo hago mi investigación, me encuentro con un entorno similar al del historiador, solamente que en el campo de la ciencia política. No obstante, la ausencia de investigaciones desde la perspectiva politológica, existe una excepción, las investigaciones y publicaciones hechas por el politólogo argentino Eduardo S. Bustelo, de las cuales me ayudaré más adelante en esta investigación.

Por ahora me gustaría resaltar que pese a lo escueto de las investigaciones no puede significar una falta de interés respecto al tema, ya que existen indicios al respecto desde San Agustín¹³, por lo que “a primera vista esta falta de interés por la vida de los niños resulta extraña. Los historiadores se han dedicado tradicionalmente a explicar la continuidad y el cambio en el transcurso del tiempo, y desde Platón se ha sabido que la infancia es una de las claves para ello.” (DeMause, L. 1974, pág.1). Lo que nos interesa sobre el trabajo de este autor es la historiografía que hace respecto a la infancia en occidente.

En este primer momento, retomaré algunas de las prácticas realizadas en el pasado para respaldar que, la historia de la infancia en Occidente que se ha caracterizado por el sistemático abuso físico, verbal y psicológico hacia los infantes y que, no ha sido hasta finales del siglo pasado que se ha tratado de modificar esta normalización sobre la violencia ejercida sobre ellos. Floyd cree que una de las razones de la importancia de esta etapa de la vida de

¹² 1974

¹³ “Dadme otras madres y os daré otro mundo”, cita dentro de “La evolución de la infancia”, en DeMause, Lloyd.

los humanos se debe a que las pautas de crianza son el conducto por el cual se transmiten todos los rasgos culturales que tenga una sociedad en un tiempo determinado y que, es solo de manera paulatina que dichas pautas se transforman, a través de las experiencias infantiles. En palabras del autor tenemos lo siguiente:

Dado que la estructura psíquica ha de transmitirse siempre de generación en generación a través del estrecho conducto de la infancia, las prácticas de crianza de los niños de una sociedad no son simplemente uno entre otros rasgos culturales. Son la condición misma de la transmisión y desarrollo de todos los demás elementos culturales e imponen límites concretos a lo que se puede lograr en todas las demás esferas de la historia. Para que se mantengan determinados rasgos culturales se han de dar determinadas experiencias infantiles, y una vez que esas experiencias ya no se dan, los rasgos desaparecen. (DeMause, L., 1974, pág. 5)

DeMause no se limita a hacer un rastreo histórico sobre la infancia en el mundo, si bien, se le atribuye el descubrimiento de la infancia como categoría de análisis al francés Philippe Ariès, el norteamericano busca encontrar alguna explicación sobre la existencia de muchas de las prácticas de las que fueron objeto los infantes en siglos pasados; algunas de las hipótesis que Lloyd propone son que, el adulto de otras épocas ve al niño como un ser lleno de hostilidades, pensamientos sexuales proyectados de sí mismo, y al mismo tiempo como figura de padre o de madre¹⁴ de los propios padres; “ciertamente no era la capacidad de amar la que le faltaba al padre de otras épocas, sino más bien la madurez afectiva necesaria para ver al niño como una persona distinta de sí mismo.” (DeMause, L., 1974, pág. 15).

De acuerdo a esas hipótesis, vemos que era—y es—difícil para los padres poder ser empático con sus propios hijos debido a la incapacidad de éstos para ver y saber a sus hijos como individuos independientes de sus propias necesidades proyectadas y me atrevería a decir que, esta incapacidad patrocinó y patrocina muchos abusos que prevalecen hasta la actualidad. Por su parte Philippe nos proporciona datos a partir del siglo XI en Europa, en donde la única diferencia que concebían los adultos respecto a los niños era en el tamaño, las representaciones rastreadas en obras de arte, específicamente en pinturas, demuestran que la

¹⁴ Demause se ayuda de postulados de la psicoterapia para dar una explicación de las prácticas que tenían los adultos hacia los niños, y explica que los adultos podían tener 3 reacciones hacia los niños: 1) Reacción proyectiva; 2) Reacción de inversión y 3) reacción empática.

idea del adulto de la época respecto al niño no distaba mucho respecto a los demás adultos, y que la única distinción entre ambos era el tamaño.

De acuerdo a los historiadores de la literatura, los niños eran retratados en ésta con el mismo grado de valentía que los hombres adultos, por lo que Ariès concluye: “Ello sugiere además que, en el terreno de las costumbres vividas, y no únicamente en el de la transposición estética, la infancia era una época de transición, que pasaba rápidamente y de la que se perdía enseguida el recuerdo.” (Ariès, P., año, pág.2)

Debido a que la infancia era algo que no *existía* en la consciencia colectiva (desde el siglo XI hasta XIV) no podrían existir prácticas diferenciadas respecto a ellos, se les trataba con la misma rudeza, o incluso crueldad, que se tenía con otros adultos. Esto puede ser una de las razones por las que la historia de la infancia cuente también con una tradición infanticida. En la época antigua era común matar a los niños por diversas razones, lo que se tomaba en cuenta para llevar a cabo el asesinato era el grado de perfección en “tamaño, forma, si lloraba demasiado o demasiado poco, o que fuera distinto a los descritos en las obras ginecológicas...” (DeMause, L., 1974, pág. 22). En cuanto a género, se privilegiaba a los varones tanto que, hubo un momento en el que la población se vio superada casi cuatro veces por la población femenina, por lo que se intentó poner fin al infanticidio, sin embargo, la motivación fue demográfica y no por un cambio de paradigma que tuviera como premisa el valor de la vida de los infantes.

Fueren cualesquiera los motivos por los que se intentó frenar el infanticidio, vemos que esta práctica continuó—y continúa hasta el día de hoy—, en “1527 un sacerdote admitía que en las letrinas resonaban los gritos de los niños echados en ellas.” (DeMause, L., 1974, pág. 27).

De acuerdo al trabajo hecho por Ariès, el inicio de una nueva idea respecto a esos adultos reducidos comienza a partir del siglo XIV, gracias a la influencia que la iglesia tuvo en el arte; se hacían pinturas con temas de la Santa Infancia, y a partir de ese momento esta expresión artística se amplificará y diversificará “[...] su éxito y su fecundidad atestiguan el progreso, en la conciencia colectiva, de ese sentimiento de la infancia que sólo una atención especial puede aislar en el siglo XIII, y que no existía en absoluto en el siglo XI.” (Ariès, P.,

año, pág.3). Las representaciones infantiles como se menciona en la cita anterior se reducen a las expresiones de arte de la iglesia y poco a poco se transformaron hasta que los niños dejaron de ser un elemento de ornato para ocupar un papel protagónico en las expresiones de arte de la época.

Regresando a las prácticas que se tuvieron, podemos notar lo absurdas e increíbles que parecen, el grado de irracionalidad que toman las hace tanto risibles como increíbles—cómo es que se les daba trato parecido al de un juguete o cualquier objeto carente de valor—, por ejemplo era común durante los siglos XVI y XVII fajar a los niños durante un periodo de hasta 4 meses según la conveniencia de los adultos, fajarlos y dejarlos en algún rincón como un paquete para no importunar¹⁵, “algunas veces se practicaba el lanzamiento del niño fajado. Un hermano de Enrique IV murió porque le dejaron caer cuando jugaban con él pasándolo de una ventana a otra (...) los médicos se quejaban de que los padres rompían los huesos a sus hijos pequeños por la ‘costumbre’ de lanzarlos como pelotas.” (DeMause, L., 1974, pág. 27)

Parece que los hallazgos de ambos historiadores se contradicen, pero no es así; nos encontramos en una época en la que se están dando transformaciones y prácticas paralelas, mientras que por una lado el abuso continúa y se sofisticada (DeMause menciona que con el tiempo los niños fajados se transforman en niños paralizados por el miedo de historias de terror que se les contaba para mantenerlos quietos), al mismo tiempo, comienza a reconocerse al niño como sujeto diferenciado del adulto, indefenso y necesitado de cuidados especiales que solamente podían ser proveídos por los adultos.

El momento en el que Ariès rastrea un destello de lo que podría ser el antecedente para un cambio de paradigma respecto a la infancia es a través del retrato: a partir del siglo XVII, antecedido de la nueva práctica de inmortalizar las imágenes de los niños en retratos¹⁶—aunque representaran a niños muertos—, se da la novedad de pintar a los niños

¹⁵ El poco interés que se tiene hacia los niños en la actualidad podría ejemplificarse con la práctica común de dejar al niño o niña al *cuidado* de algún *gadget*.

¹⁶ Los datos que existen pertenecen a niños provenientes de familias con recursos económicos elevados; al igual que Ariès, DeMause nos menciona que una de las fuentes más ricas respecto a la niñez de otra época se encuentra en los diarios que el médico de Luis XIII llevaba sobre él; “el testimonio más completo sobre la

solos, y se vuelven uno de los modelos de preferencia de los pintores del siglo.¹⁷ “A nadie se le ocurría conservar la imagen de un niño, tanto si había vivido y se había hecho hombre, como si se había muerto en la primera infancia. En el primer caso, la infancia no era más que un pasaje sin importancia, que no era necesario grabar en la memoria; en el segundo caso, si el niño moría, nadie pensaba que esta cosita que desaparecía tan pronto fuera digna de recordar: había tantos de estos seres cuya supervivencia era tan problemática [...] el sentimiento que ha persistido muy arraigado durante largo tiempo era que se engendraban muchos niños para conservar sólo algunos” (Ariès, P., año, pág.5).

Como ya se mencionó, paralelo al nuevo reconocimiento que se le daba a los niños, otra práctica llevada a cabo era la de abandonarlos a su suerte; existían diferentes modalidades: desde arrojarlos a los ríos, salir de la ciudad a un lugar deshabitado y simplemente dejarlos a su suerte hasta llegar a una especie de institucionalización del abandono, de manera que era común entregar a los propios hijos a otras personas ya sea para que trabajasen para extraños o para que una *ama de cría* los cuidara. Se tiene documentación específica sobre estas mujeres que se dedicaban a cuidar a niños pequeños, “el ama de cría es una figura que aparece con frecuencia en la biblia; en el código de Hammurabi; en los papiros egipcios, y en la literatura griega y romana. Las nodrizas han estado bien organizadas siempre, desde que las romanas se reunían en la columna Lactaria para vender sus servicios” (DeMause, L., 1974, pág. 30). El abandono no es un tema superado, aún en la actualidad se sigue dejando a su suerte a millones de infantes alrededor del mundo.

Viendo estas prácticas ¿qué se podía hacer entonces para transformarlas? Creo que un primer paso es lo que Philippe hace, al *descubrir* a la niñez como categoría de análisis, de haber encontrado en su investigación la existencia de un niño histórico. Ariès destaca tres etapas de transformación que se dan en el arte; como ya hemos visto, primero se representa a los niños a manera de “Hombre miniatura”; después se dio una representación más realista y sentimental de la infancia (segunda mitad del siglo XIII), pero es el momento en el que la influencia religiosa es más fuerte, y en este momento las representaciones estaban ligadas a

infancia antes de la época moderna es el diario de Héfoard, médico de Luis XIII, que contiene anotaciones casi diarias acerca de lo que veía hacer y decir al niño y a quienes le rodeaban.” (DeMause, L., 1974, p. 19)

¹⁷ Abundan los ejemplos entre los pintores ilustres como Rubens, Van Dyck, Franz Hals, Le Nain, Ph. de Champaigne, en Ariès, página 8.

la imagen de la virgen María, es decir, el contraste maternidad-infancia; en un tercer momento se desnuda al niño en la época gótica (representa a los inocentes, también representa el alma).

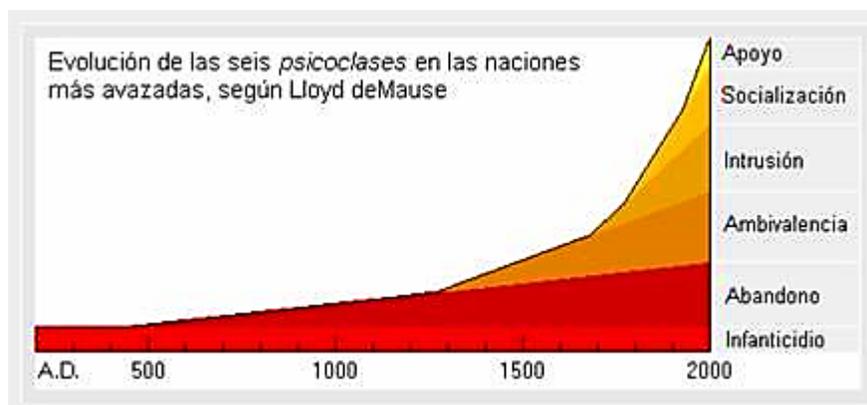
Para el siglo XV las representaciones se transforman y toman dos vertientes, la primera es la del retrato que mencionamos líneas atrás, junto con la importancia simbólica de que los niños comiencen a ser retratados, implica la salida del anonimato y de la otrora inevitabilidad de la pérdida de ellos; la segunda vertiente es la representación del *Putto*: es una representación de la edad media en la que los niños aparecían desnudos; se da a finales del siglo XIV, e inundarán el arte de lleno desde el siglo XV, se usaban de manera decorativa; estas representaciones se daban en Europa, a lo largo de Francia, Roma, Nápoles o en Versalles.

La representación de los *Putti* en el arte es un signo de interés en favor de los niños “Al igual que el niño medieval, niño sagrado, alegoría del alma o criatura angelical, el *putto* no fue en los siglos XV y XVI un niño real, histórico. Ello es tanto más relevante cuanto que el tema del *putto* nació y se desarrolló al mismo tiempo que los retratos de niño. Más los niños de los retratos de los siglos XV y XVI no están nunca, o casi nunca, desnudos. O están en pañales, incluso cuando se les representa arrodillados, o llevan puesto el traje propio de su edad y de su condición. Nadie se imaginaba al niño histórico, incluso chiquitín, en la desnudez del niño mitológico y decorativo, y esta distinción ha persistido durante largo tiempo.” (Ariès, P., año, pág.10)

Justamente es esta distinción entre el *putto* y el retrato de los niños la que hace cada vez más evidente la existencia de un niño histórico, con necesidades reales, con problemáticas que los adultos debían atender. La evidencia de lo tardado que fue el proceso en el que los adultos pudieron reconocer que los infantes eran más diferentes a ellos mismos, no solamente en el tamaño, sino en habilidades y necesidades no es ajena a la contemporaneidad. Es muy importante el *descubrimiento* de la infancia porque de no haberse dado, no hubiese sido posible emprender acciones para su procuración y cuidado, tampoco sería posible, sin ese descubrimiento, plantearse otras problemáticas.

A manera de conclusión este apartado, tomaré la clasificación que hace Lloyd DeMause sobre las prácticas más comunes durante periodos determinados en Europa, en los países más avanzados, y que nos sirve simplemente para darnos una idea sobre las pautas de crianza existentes y que, no implican que esta periodización sea lineal, y tampoco implica que fenómenos como el abandono, el infanticidio, entre otras prácticas se haya superado, simplemente nos ayudamos del cuadro para poder tener más claro qué prácticas predominaban más durante periodos específicos de la historia de occidente.

Cuadro 1: Evolución de las *psicoclases* de Demause



(DeMause, L., 1974, pág. 51)

Esta evolución no es definitiva y como nos dice el autor “dado que todavía hay personas que matan, pegan y utilizan sexualmente a los niños, todo intento por periodizar las formas de crianza de los niños ha de empezar por admitir que la evolución psicogénica sigue distintos ritmos en distintas familias, y que muchos padres parecen haberse quedado ‘detenidos’ en modelos históricos anteriores.” (DeMause, L., 1974, pág. 50)

1.2 Los estados mundiales de la infancia

UNICEF comenzó su labor de asistencia a los niños especialmente vulnerables, niños que sufrían las consecuencias de la guerra y que potenciaba el estado de dependencia hacia los adultos, aunque este fondo de las naciones unidas nació como respuesta a las emergencias de finales de la segunda Guerra Mundial, con el paso del tiempo se transformó en un organismo internacional permanente que, a partir de 1980 comenzó a hacer labor investigativa y a publicar informes anuales, con indicadores cuantitativos y cualitativos respecto a la calidad de vida de los niños.

La manera en la que se han obtenido los indicadores en rubros específicos a lo largo del tiempo responden a una clasificación regional que permite la sistematización y el mejor manejo de los datos, y por supuesto, su comparación a lo largo del tiempo. UNICEF agrupa a las regiones de la siguiente manera: África subsahariana, África meridional y oriental, África occidental y central, Oriente medio y África del norte, Asia meridional, Asia oriental y el Pacífico, América Latina y el Caribe, Europa Central y del Este y Comunidad de Estados independientes y Países y zonas menos adelantados.

En cuanto a los indicadores, se trata de 14 que se agrupan en tablas y que responden a los siguientes rubros: indicadores básicos, nutrición, salud, VIH/sida, Educación, indicadores demográficos, indicadores económicos, mujeres, protección infantil, ritmo de progreso, adolescentes, disparidad por residencia, disparidades por riqueza y desarrollo en la primera infancia.

A continuación, presentaré una tabla en la que he tomado datos representativos de todas las regiones y agrupados por lustros, para ello me he ayudado de los datos proporcionados por los informes. Los rubros que elegí se refieren a cuestiones fundamentales, o como lo llama en su primer reporte, *la triada*: salud, nutrición y educación.

Cuadro 2: Datos sobre la niñez en el mundo 1990-2014

Año	Salud	Educación	Nutrición
1990	<ul style="list-style-type: none"> Las muertes de menores de 5 años a nivel mundial fue de 12 millones 600 mil. Población con acceso a agua potable (urbana y rural) 72% Población con acceso a saneamiento adecuado (urbana y rural) 44% 	<ul style="list-style-type: none"> Tasa de escolarización enseñanza primaria bruta masculina 104% y femenina 94% Alumnos que ingresan en primer grado y alcanzan el 5° grado 77% 	<ul style="list-style-type: none"> Lactancia exclusiva 0 a 3 meses 44% Lactancia con alimentos complementarios 6-9 meses 47% Lactancia continuada 20-23 meses 53%
1995	<ul style="list-style-type: none"> Las muertes de menores de 5 años a nivel mundial fue de 10 millones 900 mil. Inmunización TB¹⁸ 82%, DPT¹⁹ 77%, Polio 77%, Sarampión 74% 	<ul style="list-style-type: none"> Tasa de escolarización de enseñanza primaria bruta, hombres 104% y mujeres 97% Alumnos de enseñanza que alcanzaron el 5° grado 79% Tasa de escolarización enseñanza secundaria: hombres 66% y mujeres 61% 	<ul style="list-style-type: none"> Lactancia exclusiva menores de 6 meses 37% Lactancia con alimentos complementarios 6-9 meses, 55% Lactancia continuada 20-23 meses, 51% Emanciación²⁰ moderada y muy grave 8% Cortedad de talla moderada y muy grave 31%

¹⁸ Tuberculosis

¹⁹ Difteria, pertusis (tos ferina) y tétano

²⁰ Se refiere al bajo peso

<p>2000</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las muertes de menores de 5 años a nivel mundial fue de 9 millones 700 mil. • Población que usa fuentes mejoradas de agua potable 83% • Población que usa instalaciones adecuadas de saneamiento 58% • Población inmunizada TB 85%, DPT3 78%, polio 79%, sarampión 77% y hepB3 42% 		<ul style="list-style-type: none"> • Lactancia exclusiva menores de 6 meses 37% • Lactancia con alimentos complementarios 6-9 meses, 55% • Lactancia continuada 20-23 meses, 51% • Emaciación moderada y muy grave 8% • Cortedad de talla moderada y muy grave 31%
<p>2005</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las muertes de menores de 5 años a nivel mundial fue de 8 millones 200 mil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa de escolarización bruta de enseñanza primaria: hombres 111% y mujeres 104% • Tasa de asistencia a la escuela primaria neta, hombres 78% y mujeres 75% • Tasa de escolarización enseñanza secundaria bruta, hombres 67% y mujeres 63% 	<ul style="list-style-type: none"> • Recién nacidos con bajo peso 15% • Lactancia exclusiva menor de 6 meses 36% • Lactancia con alimentos complementarios 6-9 meses 52% • Lactancia continuada 20-23 meses 46% • Menores de 5 años que padecen insuficiencia ponderal grave 25% • Menores de 5 años que padecen emaciación moderada y grave 9% • Cortedad de talla moderada y grave de niños menores de 5 años 30%

<p>2010</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las muertes de menores de 5 años a nivel mundial fue de 6 millones 900 mil. • Uso de fuentes mejoradas de agua potable (rurales y urbanas) a nivel mundial 89% • Uso de instalaciones mejoradas de saneamiento (rurales y urbanas) 64% • Cobertura de inmunización: <p>BCG: 89%; DPT1: 91%; DPT3: 83%; Polio 3: 84%; MCV: 84%; HepB3: 79%; Hib3 45%²¹</p> <p>Recién nacidos protegidos contra el tétanos: 81% (no incluyen datos de China)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa de alfabetización de jóvenes de 15 a 24 años: hombres 92% y mujeres 87% • Tasa bruta de matriculación en escuela preprimaria: hombres 50% y mujeres 50% • Tasa bruta de matriculación: hombres 108% y mujeres 106% • Tasa de permanencia hasta el último grado de la primaria 75% • Tasa neta de la matriculación de la educación secundaria 64% 	<ul style="list-style-type: none"> • Bajo peso al nacer 15% a nivel mundial • Iniciación temprana a la lactancia materna 43% • Cortedad de talla a nivel mundial 25% •
--------------------	--	---	--

²¹ BCG: porcentaje de lactantes que sobrevivieron la vacuna contra la tuberculosis

DPT1: porcentaje de lactantes que sobrevivieron su primera dosis contra la difteria, tosferina y el tétanos.

DPT3: porcentaje de lactantes sobrevivientes que recibieron 3 dosis de la vacuna contra la difteria, tosferina y tétanos.

Polio 3 : Porcentaje de lactantes sobrevivientes que recibieron tres dosis de la vacuna contra la poliomielitis

HepB3 – Porcentaje de lactantes sobrevivientes que recibieron tres dosis de la vacuna contra hepatitis B

Hib3 – Porcentaje de lactantes sobrevivientes que recibieron tres dosis de la vacuna contra la Haemophilus influenzae tipo B.

<p>2015</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los niños más pobres tienen 2.7 menos posibilidades que los ricos de contar con presencia de un profesional cualificado al nacer • El 39% de los hogares rurales en Níger tienen acceso a agua potable mejorada en comparación con el 100% de los hogares urbanos. • En Sierra Leona 1 de cada 5 niños muere antes de los cinco años de edad. • Existe amplio conocimiento del VIH entre las mujeres de 15 a 24 años en Guatemala: 41% entre las más ricas y 5% entre las más pobres. • Alrededor de 18,000 niños menores de 5 años mueren todos los días. • Por primera vez, la tabla incluye el tratamiento de la diarrea con las sales de rehidratación oral (SRO). Las SRO son un producto clave para la supervivencia infantil y por tanto resulta crucial supervisar su cobertura. 	<ul style="list-style-type: none"> • En Ucrania tanto los ricos (99%) como los pobres (93%) tienen las mismas posibilidades de disponer de libros en el hogar. • Hay 4.5 más posibilidad de que los niños más pobres no vayan a la escuela primaria en África Subsahariana en comparación con los ricos. • En Chad, por cada 100 niños matriculados en la escuela secundaria, solamente hay 44 niñas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Emaciación 8% • Los recién nacidos de los hogares más pobres de Asia meridional tienen menos posibilidades de recibir leche materna que se les compara con los recién nacidos de cualquier otro quintil de la riqueza en todas las regiones. • En Asia oriental y el Pacífico existe un porcentaje de inmunización alto en tuberculosis (95%), difteria, tosferina y tétanos (DPT1) con un 97%, pero que en la tasa de inmunización de Hib3 (influenza tipo B), se cuenta solamente con un 11% de inmunización.
--------------------	---	--	---

Uno de los elementos integrantes de la llamada triada para el desarrollo en el mundo, la salud respecto de infantes, se piensa en el sentido del aseguramiento del mejor comienzo posible de la vida de éstos y de sus madres. La relación madre-hijo en la primera infancia (del año a los 6 años de edad) es importantísima, por ejemplo, la lactancia de los niños por mínimo 6 meses es fundamental para la supervivencia, especialmente porque muchas de las mujeres de comunidades pobres no pueden costear el precio de fórmulas que venden de manera comercial, además de que las condiciones para su elaboración no son las más adecuadas.

Hasta este momento, podemos darnos idea del panorama general sobre la situación de la vida y bienestar de los niños en el mundo, desde 1990 y hasta los datos que se presentan del año 2015. Como se puede leer, a pesar de haber avances, los más tangibles son en el ámbito de la salud, también surgen otras problemáticas en el mismo ámbito

Los indicadores que se presentan en los informes son importantes en el contexto del interés superior del niño, las cifras evidencian el trabajo que hay por delante y la constante necesidad de hacer campañas respecto a la salud, nutrición y a la educación. Más adelante retomaré los datos cuantitativos ofrecidos por UNICEF pero que son específicos de México que servirán para ver los avances o retrocesos en rubros específicos que considero son elementales para el ejercicio de la ciudadanía pues en el cambio de paradigma que inauguró la CDN, podremos ver si realmente el reconocimiento de toda esa gama de derechos puede afirmarse como en proceso de realización a lo largo del periodo 2000-2015.

1.3 Algo sobre la infancia en Latinoamérica

Latinoamérica es una región vasta y muy rica en recursos naturales, en cuanto a su población es diversa y culturalmente variada. La región se caracteriza mayoritariamente por estar conformada por países en vías de desarrollo, por lo que en la región aún existen brechas importantes para la reducción de situaciones de vulnerabilidad en donde los niños, niñas y adolescentes se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad.

El contexto de la región se caracteriza por una expansión fuerte de las empresas transnacionales, especialmente en la década de los 60, momento de oportunidades económicas, pero al mismo tiempo de los problemas que se manifestarían 14 años después, en la crisis de 1973-74. A partir del impulso económico que representó para el mundo entero la expansión de las empresas transnacionales, en el ámbito político también hubieron cambios, en los países de la región se vieron impulsados pactos entre grupos disímiles de la sociedad de cada país, en algunos países estos pactos continuaron a lo largo del tiempo, no obstante en la mayoría de los países se difuminaron y dieron paso a regímenes autoritarios.

Durante 1973 y 1980 los precios de los hidrocarburos cambiaron radicalmente lo que significó excedente en su balanza comercial para los países productores de éstos, a su vez, otros países se mantuvieron a flote su economía con estas fluctuaciones, mientras que la gran mayoría tuvo un déficit en su balanza de pagos. Debido a la introducción de los recursos financieros transnacionales, la situación que se vaticinaba desastrosa en el corto plazo, se vivió de manera diferente. Los países que se veían en obvia desventaja, utilizaron los créditos para contrarrestar los efectos negativos de las fluctuaciones de los precios del petróleo, mientras que los países con ventaja, como Brasil y México, les dieron otro uso a los créditos, por ejemplo, Brasil utilizó los recursos para sustituir importaciones y expandir sus exportaciones.

Si bien la constante en la historia latinoamericana ha sido la crisis económica, ésta no es la única variable que puede ser el aliciente para las manifestaciones sociales. Como se

había mencionado, en algunos países se optó por una democratización para dar cauce a las demandas sociales y como una especie de liberador de tensión social, también se mencionó que otros países optaron por formas autoritarias y hasta dictatoriales en sus sistemas políticos. Aún en países en los que el régimen político era más democrático, el deseo de derechos civiles y políticos de mayor calidad también fue una variable para las manifestaciones multitudinarias de inconformidad.

En palabras de Sainz, “en el plano político, la falta de dinamismo económico llevó al endurecimiento del sistema, limitando la democracia y la participación. Este esquema fue cuestionado en algunos países mediante la demanda de una democratización; en otros surgieron conflictos armados. Naturalmente, estas situaciones, sumadas a la ausencia de un proyecto de transformación económica a largo plazo, quitaban impulso a la acumulación de capital.” (Sainz, P., 1986, p.47) En cuanto a la situación de la infancia en la región, hemos revisado que en la década de 1980 se comenzó a trabajar con mayor metodología y compromiso en pos de la niñez, por ello se le conoce a la década como la “revolución de 1980”, especialmente por la Convención Sobre los Derechos del Niño. A continuación, presento algunos de los casos más representativos en el continente americano.

Cuadro 3: Algunos datos sobre la infancia en América Latina

País/Región	Tratamiento de la infancia	Año
América Latina	Se realizaron trabajos en el marco del “Seminario sobre políticas de Ajuste y Grupos más Vulnerables en América Latina”, que tuvieron como resultado la redacción de la “Declaración de Bogotá”.	1986
	<p>-El contexto económico del continente impactó directamente en el deterioro del bienestar de los niños y otros grupos en riesgo</p> <p>-Fenómenos como la desnutrición infantil, la deserción escolar, el aumento de la mortalidad infantil además del aumento de los niños de la calle, niños abandonados y la delincuencia juvenil apremian algunas regiones del continente.</p> <p>-Se hace un exhorto a la implementación de políticas sociales enfocadas en el sector social especialmente en los rubros de salud (prevención, es decir, inmunización,</p>	

	atención primaria) y alimentación. Se piensa que estas políticas sienten las bases para la recuperación de la crisis y para armar una reestructuración económica que persiga la satisfacción de necesidades humanas.	
Colombia	Colombia ha tenido una historia especialmente difícil, en el país los conflictos políticos han desembocado en conflictos armados.	1996
	Para ese año se contabilizaron 4,322 niños asesinados en el conflicto armado.	
	Además se contabilizaron 2,000 niños reclutados por los grupos guerrilleros.	
	Surge liderazgo por parte de la juventud colombiana en la población de Apartado, comunidad asolada por la guerra durante 30 años. -Específicamente fue la joven Farlis Calle quien lideró los trabajos que resultaron en la redacción de la “Declaración de los niños de Apartado”, en la que se llamaba a los adultos para que el país se pacificara. -Estos niños, además, emprendieron el primer gobierno local de niños en el que Farlis fue electa la primer niña alcaldesa -La organización y movilización de los niños de Apartado dio como resultado el “ <i>Movimiento por la reivindicación de los derechos de los niños y por la pacificación</i> ” que presionó para la realización de un <i>referéndum</i> especial en el que 3 millones de niños votaron por el sí al fin de la guerra. -Un año más tarde, las elecciones de los niños impactaron en la de los adultos pues se registró el doble de los adultos que normalmente ejercían su derecho al voto, de acuerdo a datos de elecciones pasadas, para votar en el mismo sentido: el sí a la pacificación de Colombia.	
Argentina	Realización del “Congreso americano del niño”	1916
	Realización del primer “Congreso Panamericano del niño”	
	La historia tiene registrados casos ²² en los que, en nombre de la protección de los niños, se trató de promover un cierto tipo de familia <i>adecuada</i> para la crianza de los niños, o un	

²² Los casos en Canadá, Estados Unidos y Australia denominados *Sixties Scoop*, *Stolen generation* o el *Baby Scoop Era*, respectivamente. Casos en los que se fomentaba la adopción, ya sea de hijos de aborígenes australianos o hijos de madres solteras, por considerar el seno de dichas familias como inadecuado para la *adecuada* crianza de los niños.

tipo de madre, igualmente *adecuada* para la crianza de los niños. En el caso argentino se refiere a las secuelas que dejó la Dictadura (1976-1983) es decir, la apropiación de niños mediante el secuestro, robo y la sustitución de la identidad.

-Como respuesta por parte de la sociedad civil surge la asociación Abuelas de la Plaza de Mayo, 1977, asociación encargada de buscar y encontrar a un número de niñas y niños apropiados.

-Debido a la labor de Abuelas, se logró que a nivel internacional se reconociera el derecho a la identidad para los niños y que, posteriormente, formó parte del texto de la CDN.

<p>El caso de la municipalidad del Rosario: - Se pone especial énfasis en el concepto de participación²³ y cómo es que el juego puede potenciar este derecho, ya que la noción de participación se considera un principio transversal al conjunto de derechos de la infancia. “En lo que respecta a niños, niñas y adolescentes, el reconocimiento como sujetos de derechos ha facilitado un canal más directo con la participación y con el ejercicio de la ciudadanía (citado de UNICEF, en Bloj, 2015, pág. 17) -El proyecto de Rosario se llama “Ciudad de los niños” en el que se integran Consejos de niños y se traba en torno a la planificación urbana y obras públicas. Los Consejos se integran por niños de 9 y 10 años y son electos por los mismos niños. -Uno de los mayores logros, fue que el concejo municipal del Rosario declarara el Día del juego y la convivencia (celebrado los primeros miércoles de octubre) teniendo como consigna “Estemos donde estemos, juguemos</p>	1997
--	------

²³ La CDN reconoce el derecho a la participación, en particular, en el art. 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. 2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional (ONU, 1989)

La situación general de América Latina se delinea por las dificultades económicas de los países que la integran, no obstante, los casos de Argentina y de Colombia son muestra de esfuerzos locales en los que el papel de los niños ha sido alentador, específicamente en el ejercicio del derecho a la participación infantil.

El caso argentino se caracterizó por una participación infantil que fue iniciada por los adultos, pero teniendo decisiones compartidas por los niños. En el Caso colombiano por su parte se encuentra en el peldaño más alto de la escalera pues fue iniciada por los niños y las decisiones fueron compartidas con los adultos. El impacto del caso del liderazgo de los niños de apartado también entra en los límites de la participación autónoma, es decir, en la que la actividad se hace de manera voluntaria, especialmente porque la motivación se da debido a que los actores cuentan con información, pero lo más importante es que tienen la libertad de opción en su actuación en situaciones que les afectan y por tanto les interesan.

Capítulo 2

2.1 Legislación internacional sobre derechos de niños

La creación jurídica estatal es producto de interrelaciones que tienen su nacimiento dentro de procesos históricos, son producto de una serie de interacciones de diversa naturaleza tales como: demográficos, políticos, económicos, hasta los culturales y muchos otros. Muchas veces se pueden ver a los hechos jurídicos como independientes y con la función de regular de la sociedad, concibiéndolos como una realidad autónoma, pero basta con recordar las palabras de Marx al respecto para saber que no se trata de hechos autónomos, puesto que “para comprender las relaciones jurídicas hay que tener en cuenta las condiciones materiales de vida de la sociedad en que se desarrolla” (Marx, Prologo de La Contribución a la crítica de la Economía Política, en Diéguez Méndez, s/f, pág. 1)

Sin ceñirnos a la postura del materialismo histórico del marxismo, sabemos que las relaciones jurídicas se producen en contextos específicos y diferenciados, y que el derecho surge dentro entramados sociales, “el derecho no es norma y solo norma como afirmarían en su Teoría Pura del Derecho Hans Kelsen, sino que está impregnado de todo elemento social, político y cultural, económico y también de valores morales y de conducta en una sociedad determinada, sin obviar que la creación normativa es a la vez resultado de las luchas y logros socio-políticos de clases, grupos y sectores sociales representados en el órgano supremo de poder y con los agentes sociales que lo aseguran”. (Diéguez Méndez, s/f, pág. 5)

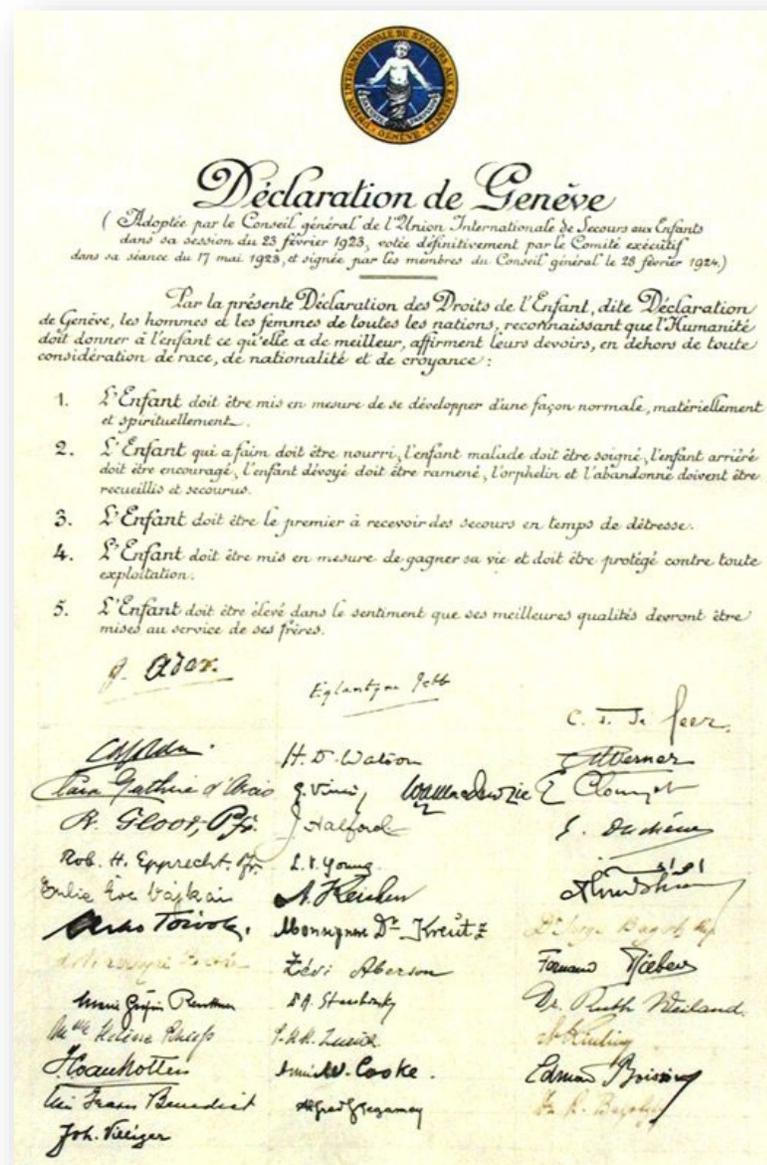
En este apartado, se comenzará haciendo una revisión de la legislación internacional en materia de los derechos de los niños, sin embargo, antes de poder hablar de los derechos de los niños en el ámbito internacional, se puede hacer una revisión sobre los derechos en general en el contexto internacional, así tenemos que “los primeros documentos que recogen formalmente lo que podemos identificar como un catálogo general de derechos son la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), resultado de la Revolución francesa. La Declaración de Derechos de Virginia (1776) y la Carta de Derechos de Estados Unidos (1791).” (González, 2015, pág. 11)

En el ámbito internacional el reconocimiento de menores de edad como titulares de derechos comenzó en el siglo XX, y como primer documento que da fe tenemos la **Declaración de Ginebra**, el documento fue redactado por Eglantyne Jebb (fundadora de *Save the Children International*) y adoptado por el Congreso General de la Alianza Internacional *Save the Children*. Aunque esta declaración no concibe a los niños, de manera explícita, como titulares de derechos, tenemos que es el antecedente más viejo que pone el foco de atención son los niños y sus *derechos*.

La declaración se trata de cinco puntos específicos²⁴ que hablan sobre necesidades que *deben ser* satisfechas y a pesar que solamente se queda en declaraciones demasiado generales, para la época en la que fueron redactados y publicados representó el inicio de un proceso de cambios en el entendimiento de la niñez y de su futura procuración y protección. A continuación, tenemos la imagen de la Declaración redactada originalmente en francés y con las firmas respectivas de quienes se adscribían a la misma:

²⁴ El texto de la declaración se encuentra en el Apéndice de este trabajo.

Declaración de Ginebra



25

La Primera Guerra Mundial afectó a una porción muy grande de la población europea aun si el conflicto bélico no hubiese llegado a ciertos países, todos los esfuerzos humanos de ese momento se dirigían a todo lo relacionado con la guerra. En cuanto a los niños, muchos de ellos quedaron en la indefensión de la orfandad, millones de niños se encontraban hambrientos, refugiados o desplazados, a lo largo de toda Europa.

²⁵ Humanium. Declaración de Ginebra sobre los derechos del Niño, 1924.

Fue Eglantyne Jebb quien decidió emprender acciones para ayudar a todos esos niños afectados por la guerra y fue en 1919 que una recaudación de dinero, para atender las necesidades más urgentes de esos niños como la alimentación o la atención médica, se convirtió en la Fundación *Save the Children*. El trabajo de Jebb no solamente se enfocó a la recaudación de fondos y la incidencia directa, sino que su legado incluye escritos que, si bien no tienen carácter legal ni diplomático, fueron necesarios para, en primer lugar, visibilizar a los niños y para poder dar paso a la legislación internacional concerniente a la infancia.

Eglantyne sabía muy bien que “los llamamientos de sensibilización no bastaban, era necesario superar concepciones filantrópicas y de caridad. De esta manera nos dejó su legado más perdurable: el reconocimiento institucional de los Derechos del Niño” (Save the Children, 2014, pág. 2) el escrito clave para dicho reconocimiento fue, la ya mencionada, “Declaración de Ginebra”.

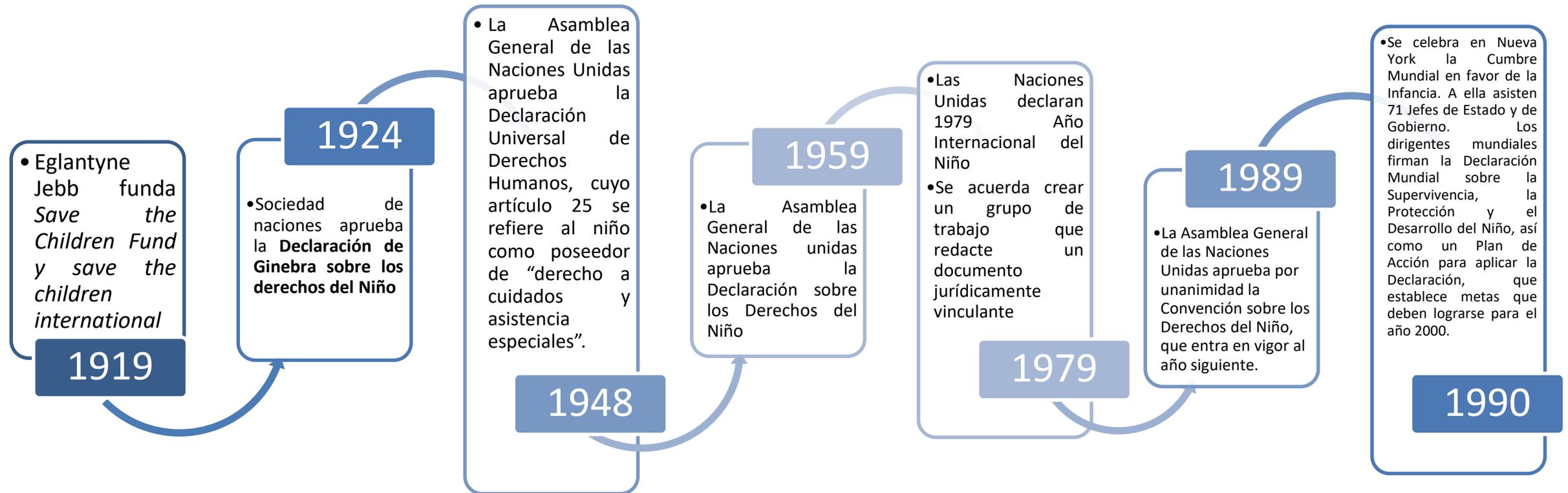
En el contexto de los nacientes organismos internacionales, se pone en la mira el tema infantil debido precisamente a la ausencia de algún texto legalmente vinculante en el que el tema principal sean los infantes, si bien, tanto en la Carta de las Naciones Unidas se propugna la dignidad humana como inherente, y la Declaración de Ginebra se hace un llamado al reconocimiento de los niños en cualquier contexto, ambos documentos son antecedentes importantes y necesarios para que surgiera el primer documento respaldado por Naciones Unidas, en 1959, éste fue la Declaración de los Derechos del Niño.

Dentro de sí, las legislaciones tienen un componente legitimador puesto que, una vez concluidas las guerras, se busca transitar de un estado previo en el que enfrentamientos militares de esas dimensiones fueran posibles, a un entorno global en el que no sean legítimas, y por lo tanto no vuelvan a suceder. Por lo que también podríamos decir que el derecho formal, asiste al cambio y además consolida las modificaciones que las costumbres, concepciones e instituciones de la sociedad se producen.

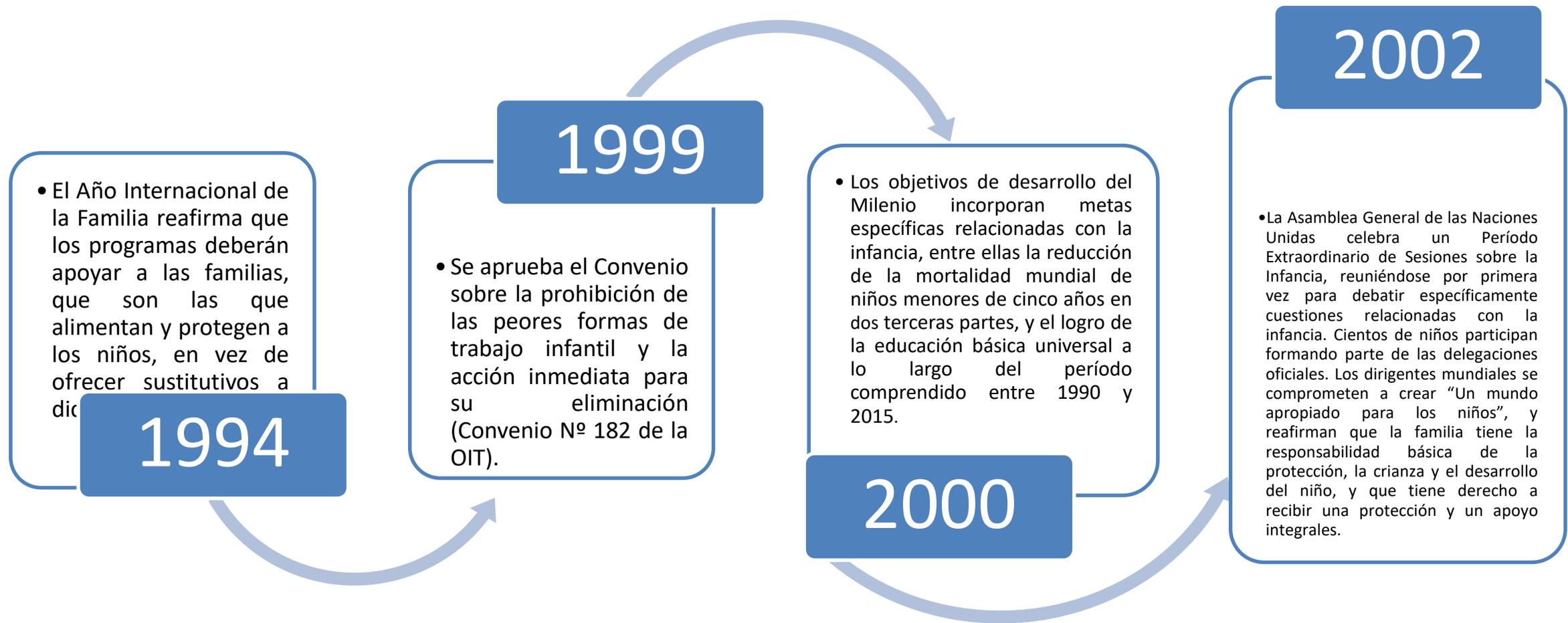
Años más tarde, específicamente el 7 de febrero de 1978, en Polonia se presentó la idea de una **Convención sobre los Derechos del Niño**²⁶ ante las Naciones Unidas. Aprovechando el aniversario de la Declaración de Ginebra. A continuación presento un cuadro hecho con información recabada en UNICEF, que resume momentos clave para el reconocimiento de derechos de los niños y niñas de todo el mundo:

²⁶ Sobre la historia de la “Convención sobre los derechos del niño”, en <http://www.humanium.org/es/convencion-comienzos/>

El Mundo Reconoce a la infancia²⁷



²⁷ UNICEF, <https://www.unicef.org/spanish/sowc05/timeline.html>



Los documentos internacionales de carácter general también contienen algunas disposiciones respecto a la protección de NNA (Niños, Niñas y Adolescentes), por ejemplo:

- Artículo 25²⁸ de la Declaración Universal de los Derechos Humanos
- Los artículos 6²⁹, 10³⁰, 14³¹, y 24³² del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)
- Los artículos 10³³, 12³⁴ y 13³⁵ del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)
- El convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la edad mínima de admisión al empleo (1971)
- El Convenio 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil (1999)³⁶

²⁸ La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

²⁹ En su punto 5: “5. No se impondrá la pena de muerte por delitos cometidos por personas de menos de 18 años de edad, ni se la aplicará a las mujeres en estado de gravidez.”

³⁰ En su punto 2, inciso b) Los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento.

³¹ 1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

³² En sus únicos tres puntos, el artículo es completamente sobre los derechos de los niños: “1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado; 2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre; y 3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.”

³³ El artículo 10 en sus puntos primero: 1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges. Y tercero: 3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil.

³⁴ En el punto 2, inciso a del artículo: “a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños.”

³⁵ Todo el artículo que es referente a la educación.

³⁶ “Convención Internacional de los Derechos de los Niños”, fue ratificado por el Estado mexicano en el año 2000

A pesar de que se comenzaron hacer avances en materia de derechos de los niños, hay vacíos en ellos, González Contró resalta los siguientes:

- Ninguna de las Declaraciones (Ginebra ni la de 1959) son vinculantes para los Estados
- Las declaraciones establecen condiciones básicas de supervivencia, al igual que pocos derechos civiles (registro, nombre y nacionalidad) y casi ninguna libertad o derecho político.
- La mayoría de los artículos no se dirigen a la infancia en general, sino que los niños a los que se menciona son aquellos que se encuentran en condiciones específicas.

Sobre el último punto, en el siguiente apartado profundizaré más al respecto, puesto que en América Latina específicamente, la minoridad ha sido una en la que los legisladores se han enfocado y demuestra que la concepción de los niños como sujetos de derechos tiene críticos que optan por seguir tratando a los niños como objetos sobre los que se debe legislar sin tomar en cuenta lo que puedan aportar por sus intereses para sí mismos, y que, al no darles el crédito suficiente perdemos una visión diferente que puede aportar para los demás miembros de la sociedad.

A pesar de que la Convención ha sido firmada por la cantidad más grande de países de todo el mundo, la doctrina de la situación irregular, de la cual hablaré a continuación, demuestra que aún queda trabajo por hacer para el cambio de paradigma sobre la infancia se lleve a cabo en hechos. Es cierto que la Convención hace grandes aportaciones y en sí misma exige un estudio más profundo.

2.2 La doctrina de la situación irregular

Recordemos que el momento en el que se publica la Convención sobre los Derechos del Niño, se celebraba el aniversario de *Declaración de Ginebra*, la cual debe de cierta manera su existencia a las desastrosas consecuencias que trajo la primera Guerra Mundial para con los niños. Fueron los casos extremos y masivos que la guerra produjo sobre la infancia lo que sentó un precedente para una primera visibilización, que se tradujo en un lenguaje de obligaciones que los adultos les debían.

La Declaración, como se menciona en apartado previo, contiene solamente cinco artículos escritos a manera de mandatos morales para los adultos en general, pero la importancia que representó se refleja en que, de cierta manera se saca a los niños del ámbito privado de la familia, y se exhorta a que el Estado asuma también, una responsabilidad con ellos en lenguaje de derechos. Recordemos que “[pero] no solo la titularidad de los derechos estaba reservada a los hombres, sino que el derecho a la libertad era interpretado como un ámbito de inmunidad frente a la autoridad, es decir, una prohibición de injerencia en la ‘vida privada’ del individuo. Dentro de esta esfera de inmunidad quedaba comprendida la familia (...) así, la familia era considerada un asunto privado, del cual el Estado era ajeno (...) muestra de ello es que hasta hace pocos años, el derecho familiar³⁷ era considerado parte del derecho civil, es decir, regulaba relaciones entre particulares.” (González, 2015, pág. 13)

Al derogar esa prerrogativa sobre la vida privada como inmune frente a las autoridades estatales, se llega a un punto en el que los niños pasan al ámbito público, sin embargo, realmente representó que los niños cambiaban de tutelar pues ahora el Estado se haría responsable de ellos en casos específicos y en los que los niños y niñas se denominaran *menores*, lo que en sí mismo tiene una carga estigmatizante para niños, niñas y adolescentes, puesto que se encontraban en situaciones irregulares, o *anormales* dentro de la sociedad.

Recordemos el último punto sobre la crítica que hace González Contró respecto a los primeros textos en materia de derechos de los niños, en éste llama la atención sobre los artículos de las declaraciones se refieren a niños en situaciones específicas. Dichas situaciones específicas respecto a la infancia se identifican como *doctrina de situación irregular*, la cual podría describirse como la que “contempla únicamente a niñas y niños en condiciones ‘anormales’, es decir, fuera del ámbito privado de la familia—o envueltos en algún conflicto— y de la institución escolar.” (González, 2015, pág. 17)

Pese a que el contenido de la Declaración de Ginebra ayuda a transformar el ámbito familiar, y en específico el de los niños al volverlos, en casos específicos, objeto del derecho público, ese cambio desembocó en la institucionalización de la infancia en la que la

³⁷ La autora hace referencia al Código Civil Federal de México

discrecionalidad y la opacidad eran la regla. “Un autor clásico y representativo del derecho como García Méndez analiza la historia de la intervención sobre la niñez tomando como eje los diferentes mecanismos y teorías de control social que a lo largo del tiempo recayeron sobre la infancia. El concepto de control social es utilizado en un sentido amplio, el cual incluye no sólo prácticas directamente represivas sino un conjunto de instrumentos socio-penales destinados a la infancia. Dentro de los mecanismos de control social García Méndez distingue entre mecanismos formales—justicia, policía, sistema penal—y mecanismos informales—familia, escuela, religión.” (Roigé, 2010, pág. 25)

La Declaración de Ginebra es el primer escrito específico sobre algo cercano a los derechos de los niños, no obstante, debieron transcurrir más de 60 años para que los trabajos conjuntos entre países produjeran la Convención sobre los Derechos del Niño. Podemos ver que, para poder llegar a un cambio de paradigma favorable con la infancia no bastó con Declaraciones, recordemos que las transformaciones sociales no se dan por decreto. La situación irregular había sido una constante que, la Declaración de Ginebra le dio nueva vida en el siglo XX; tenemos una serie de antecedentes mundiales sobre las edades de punibilidad sobre los niños:

- Ley suiza del año 1872 que sube la edad de imputabilidad a los 14 años
- El código penal alemán de 1871
- La Norways Chile Welfare Act de 1896
- El primer tribunal de menores fue creado en el estado de Illinois en 1899

La situación irregular es mucho más evidente en el ámbito penal del menor, vemos cómo “las tres primeras décadas del siglo XX serán el momento de creación masiva de tribunales de menores en los países europeos (Inglaterra en 1905, Alemania en 1908, Portugal y Hungría en 1911, Francia en 1912, España en 1924) y en los países latinoamericanos: Argentina en 1921, Brasil en 1923, en México 1927 y Chile en 1928.” (Roigé, 2010, pág. 26)

Así mismo, García Méndez menciona como acontecimiento histórico muy importante para la difusión de estas ideas reformistas que darán lugar a la multiplicación de tribunales en el mundo el Primer Congreso Internacional de Tribunales de Menores realizado en Francia en 1911.

Antes de la Convención sobre los Derechos del Niño, había una clara distinción entre niño y menor, “la infancia de un niño transcurría ajena al mundo del derecho hasta alcanzar la mayoría de edad, mientras que la vida de un menor era sujeta de la institucionalidad pública, ya sea para ser ‘protegido’ o reprimido por el Estado de manera temporal o durante toda la minoría de edad.” (González, 2015, pág. 18)

La CDN “comprende a todas las personas menores de edad, sin importar su condición familiar o social. Se trata de un catálogo de derechos que incluye libertades y derechos políticos, sin dejar de lado los derechos económicos, sociales y culturales y los temas de protección especial. Supone efectivamente la irrupción de la infancia y adolescencia en su conjunto en el Estado de Derecho.” (González, 2015, pág. 18)

Existen diferencias importantes entre ambos paradigmas que, a continuación, se exponen:

*Cuadro 3: La Situación irregular frente a la Protección integral*³⁸

Protección integral	Situación irregular
<ul style="list-style-type: none"> • Las leyes para la niñez y la juventud se deben dirigir a todos los niños, niñas y jóvenes. • Todos los niños, niñas y jóvenes son “sujetos de Derecho”, es decir, son entes capaces de gozar derechos y deberes humanos, teniendo como límites la autoridad de sus padres, tutores o responsables, las buenas costumbres y la ley. • La eficacia de los derechos humanos de la niñez y la juventud requiere de dos estrategias, una social y otra jurídica, la social por medio de la formulación de políticas públicas, entendidas como todas aquellas acciones, proyectos, planes, programas, etc..., dirigidos a la satisfacción de las necesidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Establece que las leyes de menores se dirigen a todos los NNA que se encuentran en situación irregular, que quiere decir: los abandonados, los expósitos o los delincuentes, dejando de lado a aquellos con sus necesidades básicas insatisfechas. • Los menores son objetos de protección y tutela a quienes no le asisten todos los derechos y deberes humanos. • Los menores son objeto de las políticas asistenciales y caritativas del Estado y de procesos de readaptación social que no les respeta como seres humanos.

³⁸ Realización propia, con información de Marvin Rabanales García, “El sentido real de la Convención sobre los Derechos de la Niñez”, 2000, UAM.

básicas de éstos; y la jurídica, por el respeto de las normas, los principios y las garantías del debido proceso, a todos aquellos niños, niñas y jóvenes que se encuentren sujetos a la administración de justicia, ya sea por ser víctimas o victimarios.	
---	--

Es por ello que, a pesar de la existencia de la “Convención sobre los Derechos del Niño”, aún hay mucho trabajo por hacer en el reconocimiento y en la implementación de mecanismos que se traduzcan en ejercicio pleno de derechos de los niños en el mundo e incluso que se dé un cambio de paradigma que pase de un completo adultocentrismo a una verdadera democratización de las relaciones adulto-niño.

2.3 La fundamentación jurídica de los derechos de los niños

Desde el inicio de este escrito se han expuesto concepciones diferentes sobre lo que se entiende por “niño”³⁹, como se vio, desde la perspectiva histórica se ha hecho un tránsito en la sociedad de una percepción de “adulto pequeño”, hasta el reconocimiento de la existencia de ese niño histórico, con necesidades propias y problemáticas diferenciadas a las de los adultos. No obstante, es necesario seguir indagando sobre el momento en el que se dio la transformación de la percepción de los adultos para con los niños en especial en el paso de objetos a sujetos, pero más que el momento, que digámoslo de una vez no hubo *un* solo momento hubo momentos, debemos preguntarnos los *porqués* del reconocimiento que son sujetos activos sobre sus propias vidas, con algunas acotaciones y precisiones.

Es por ello que en este apartado se hará una exposición sobre dos teorías sobre la naturaleza de los derechos subjetivos, basándome en los textos de Mónica González Contró, cuál de ellos es el que reconoce la posibilidad de que existan los derechos de los niños y, además, se expondrá la teoría que la autora considera como clave para que el sustento de la existencia de los derechos sea irrefutable.

La autora se ayuda de una perspectiva multidisciplinaria para argumentar los derechos de los niños como derechos humanos; las diferentes posturas jurídicas nos dan claves para saber en qué momento la concepción de los niños cambia y cómo es que es posible que este cambio se cristalice en una Convención de los Derechos de los niños.

González Contró se basa en las propuestas de Neil MacCormick (1976), en su *Children's Rights: a Test –Case for Theories of Right*, en donde somete a prueba dos teorías acerca de la naturaleza de los derechos subjetivos, utilizando como criterio la capacidad para fundamentar los derechos de los niños, las teorías son:

Cuadro 4: Teorías sobre los derechos subjetivos

³⁹ No hago distinción de género, sin embargo, *niño* se refiere tanto a niños como a niñas.

Teoría de la voluntad (o de la elección)	Teoría del interés (o del beneficiario)
<p>Esta teoría define a los derechos subjetivos como una capacidad normativa (o moral) que otorga a quien las detenta la facultad de elección entre el cumplimiento de un deber o la renuncia a él, de la siguiente forma:</p> <p>“Cuando la exigencia de que <i>A</i> cumpla su deber queda en cualquier sentido bajo la discrecionalidad de <i>B</i>, puede decirse que <i>B</i> tiene un derecho frente a <i>A</i>, un derecho a que <i>A</i> actúe o se abstenga de hacerlo en la forma contemplada en la norma”</p>	<p>“Por su parte, la teoría del interés atribuye la existencia de los derechos a los intereses de los individuos, siendo suficiente la posibilidad de identificarlos y establecer mecanismos para su cumplimiento.” (González, 2008, pág. 6)</p>
<p>Esta perspectiva no podría contemplar la existencia de los derechos de los niños, puesto que MacCormick nos dice que, un niño no tiene la discrecionalidad para exigir o no, cuidados o crianza.</p>	<p>“De esta manera, concluye, la teoría del interés sería la única que podría justificar los derechos de los niños, ya que supone que los derechos pueden ser lógicamente anteriores a los deberes y que los padres tienen la obligación de cuidar de sus hijos precisamente porque éstos tienen derecho a ello.” (González, 2008, pp. 6-7)</p>
<p>Esta teoría también nos dice que, es suficiente que el papel del padre o cuidador de <i>ejercer</i> los derechos <i>en nombre del</i> niño, sin embargo, es absurdo que el padre/cuidador pueda reclamarse a sí mismo el cumplimiento de sus obligaciones en nombre de sus hijos.</p>	<p>Esta teoría no da cabida a la discrecionalidad, puesto que la voluntad de los niños es irrelevante para el cumplimiento de los derechos.</p> <p>En un primer momento, quienes deben garantizarlos, son los padres, pero en caso de que no puedan cumplirlos, será el Estado quien busque la manera de cumplirlos, lo cual no podría ser contemplado como renuncia de los mismos.</p>
<p>“De esta manera, concluye MacCormick, resulta que la teoría de la voluntad debe ser descartada por no servir para justificar los derechos de los niños.” (González, pág. 6)</p>	

La discusión de ambas teorías nos lleva necesariamente a la posición dicotómica y excluyente niño-adulto, pero la autora llama la atención al respecto pues nos dice que la convención jurídica para determinar quién es y quién no es un adulto se reduce a alcanzar una cierta edad cronológica, sin embargo ella considera que el ser un adulto debería ser calificado con la adquisición de autonomía y por ello “resulta necesario entonces generar los medios y proporcionar al individuo lo necesario para que el desarrollo se produzca de manera

adecuada hasta el momento en que alcance cierto grado de autonomía y pueda proveerse a sí mismo de lo que requiere para vivir.” (González, 2008, pág. 105).

La generación de medios, o bienes (satisfactores) para la subsistencia de los niños, y su desarrollo pleno parten de las necesidades, ya que éstas van dictando lo necesario para la generación de dichos bienes. González, considera que una teoría de las necesidades humanas es necesaria para la delimitación y justificación de la existencia de los derechos de los niños, puesto que considera a las necesidades como una especie de límite inferior necesario que provee un suelo común para el entendimiento sí, de los derechos infantiles, pero también que éstos son especiales por la situación de vulnerabilidad que representa en sí misma esa etapa transitoria de la vida.

“Las necesidades también ayudan a definir la manera en que esta protección debe aplicarse, pues en primer lugar posibilitan el saber si el titular de los derechos (en este caso el niño) tiene la capacidad para decidir lo que constituye su bien, así como conocer el papel de la autonomía como necesidad humana en sí misma y, por último, demostrar si las necesidades pueden ser el criterio para definir el bien en el caso de los niños de manera que puedan identificarse como razones que justifiquen la atribución de derechos y si éstas son exigencias en un sentido tan fuerte que justifique la obligatoriedad de la obtención de determinados bienes como mecanismo para garantizar los derechos.” (González, 2008, pág. 106).

A resumidas cuentas el problema que enfrenta la teoría del interés para la justificación de los derechos de los niños es la de la de objetivar (dar carácter objetivo a una idea o sentimiento) el bien de los miembros de una clase para dotar de contenido a los derechos. La propuesta que se hace es de caracterizarlos como derechos obligatorios, como nos dice en el siguiente párrafo la autora, “Los derechos de los niños son en este sentido radicalmente distintos, pues se entienden no solamente como irrenunciables en su titularidad, sino también en su ejercicio, lo cual quiere decir que son obligatorios; en términos de Feinberg, son en su mayoría *mandatory rights*.” (González, 2008, pág. 251). La diferencia que existe con un

derecho que ostenta un adulto es la discrecionalidad, puesto que los adultos pueden elegir renunciar a un derecho o simplemente no ejercerlo.

González Contró retoma las posturas de Coady sobre las necesidades como fundamento moral para la existencia de los derechos de los niños, “Coady (1995), por su parte, recurre al concepto de necesidades como justificación moral de los derechos para diferenciar entre intereses y deseos o preferencias, pues considera que tanto la propuesta de Onora O’Neill como la de Campbell son insatisfactorias, ya que la primera ignora la importancia de las experiencias durante la infancia y en consecuencia la satisfacción adecuada de las necesidades, y el segundo sugiere una noción de interés más cercana a la de deseos o preferencias.” (González, 2008, pág. 252)

La propuesta de González es el de la determinación de los intereses de los niños, se da en términos de necesidad, pues según ella, la necesidad sería lo que hace que los derechos se objetivizan, en palabras de la autora tenemos: “Desde mi punto de vista los intereses tanto de los niños como de los adultos pueden ser objetivados a partir del concepto de necesidad.” (González, 2008, pág. 255). La satisfacción de las necesidades no admite discrecionalidad, o elección en el ejercicio de los derechos. “La teoría de las necesidades expuesta permite dotar de un contenido concreto a los intereses en cada una de las etapas de desarrollo para dar lugar a unos derechos acordes con el crecimiento. Además, permite superar el relativismo que supone asumir un juicio retrospectivo, pues se parte de que las necesidades humanas son compartidas por todos los hombres, independientemente del concepto de adulto o madurez que se tenga en su contexto social, y al mismo tiempo se toman en consideración las variantes culturales al realizar la distinción entre necesidades y satisfactores.” (González, 2008, pág. 255)

Tanto las teorías voluntaristas como las del interés hacen la presunción de que los niños son incapaces, no obstante, en la teoría de la voluntad la necesidad de la discrecionalidad para poder ejercer un derecho es tajante por lo que ninguna variación de esta teoría podría admitir la existencia de los derechos de los niños. “Por el contrario, las teorías no voluntaristas parecen más flexibles para ir admitiendo la evolución en la capacidad

decisoria de los niños, así como una concepción de la infancia con mayor autonomía. Esto quiere decir que desde la teoría del interés fundada en necesidades es posible sostener que una de las necesidades de los niños es la autonomía —como se ha expuesto—, de modo que de acuerdo con el desarrollo y la evolución de este interés puede ir cambiando la manera en que los derechos reconocen y protegen este interés.” (González, 2008, pág. 256)

La teoría del interés que se funda en necesidades tiene un entendimiento del derecho subjetivo mucho más compleja que el que tiene la teoría de la voluntad, y es por eso que la autora nos dice:

Ciertamente, es una noción de derecho subjetivo más compleja que la de la teoría de la voluntad, pero me parece que es más consistente con el lenguaje jurídico en uso y con el que pretendemos que se utilicen quienes sostenemos la calidad de personas de los menores de edad. Así como ha evolucionado la sociedad en la consideración del niño como hombre incompleto o adulto en miniatura hacia una visión como ser con capacidades distintas a las del adulto y estructuras físicas, biológicas y psicológicas propias, el derecho debe transformarse también y romper los viejos esquemas y concepciones tradicionales para incluir a la categoría infancia, tal como ha cambiado, para comprender a otros colectivos como las mujeres o las minorías étnicas, sin que esto signifique perder sus rasgos distintivos, sino, por el contrario, afianzando la función que actualmente desempeñan como elementos íntimamente vinculados con la noción de ser humano. (González, 2008, pág. 256)

Los derechos del niño al igual que los derechos de otros grupos minoritarios han ido surgiendo de una evolución histórica de los derechos humanos, no es casual que la autora considere a la autonomía como un elemento clave dentro de los derechos de los niños, pues según ella, los principios base para los derechos humanos ⁴⁰ son:

1. Autonomía
2. Igualdad
3. Dignidad

Existe una gran cantidad de posturas respecto a la justificación de los derechos humanos, González, las agrupa en 3 grandes líneas explicativas.

⁴⁰ La autora nos dice que es importante hacer este calificativo a los derechos de los niños puesto que se trata de exigencias morales especialmente valiosas.

Cuadro 5: Fundamentaciones de los Derechos Humanos



Lo que intenta demostrar la autora es que los derechos de los niños y los derechos humanos cuentan con un fundamento moral común que los constituye. La autora ha tratado de construir una teoría que permita crear un suelo común tanto para el lenguaje de los derechos de los niños como para la argumentación y justificación de su existencia, es decir, la teoría se encuentra en un camino de estira y afloja en cuanto a la aceptación de la existencia de los derechos de los niños y es por ello que ella quiere dar su aportación en favor, justamente de la existencia de los anteriores.

2.4 Los aportes y las fallas de la Convención

Regresando a la Convención Internacional de los Derechos de los Niños, sabemos que cumplió una función de denuncia por la ausencia sobre valores que defienden los tratados en materia de derechos humanos, como la tolerancia o la no discriminación, la CIDN⁴¹ pudo ser concebida debido a que “algo” vagamente definible como un proceso de democratización de

⁴¹ Convención Internacional de los Derechos de los Niños. Tanto CIDN como CDN son usados como sinónimos por diversos autores.

las relaciones sociales—sobre todo en el interior de la familia— estaba (y está) en proceso de desarrollo.

Pero si movimientos en el campo de lo social hicieron pensable la CDN, fue porque el carácter incompleto de éstos la volvieron necesaria.” (García Méndez, 2007, pág. 12).

Dentro del texto de la Convención encontramos conceptos clave para entender cuáles son los propósitos de la misma. Muchas veces se ha nombrado al *interés superior del niño*⁴² como el concepto más importante dentro de la convención, sin embargo, como nos dice Bustelo “siguiendo a Alston y Gilmour-Walsh, según el artículo 3 de la CIDN, al interés superior del niño se le debe dar “una” consideración primordial y no “la” consideración primordial.” (Bustelo, E., 2007, pág. 106).

De igual manera tenemos el concepto de *autonomía progresiva*, sin embargo, en el marco de la Convención de los derechos del niño este concepto es presentado como uno de los derechos que debe ser ejercido por las niñas, niños y adolescentes; la imprecisión en su definición y por lo tanto, en los mecanismos que permiten su ejercicio, hacen de este uno de los aspectos más complejos de la Convención tanto para su comprensión como para su aplicabilidad, así lo estipula el artículo 5° de la Convención:

“Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención.” (CDN, 1989, pág. 3)

La dificultad de este concepto se debe a que la convención le atribuye a los niños, niñas y adolescentes la titularidad de sus derechos y la facultad de ejercerlos por ellos/as mismos/as, pero al mismo tiempo se le concede a los padres o a los adultos que tengan la potestad, el derecho y deber de dar orientación a los niños para que ejerzan sus derechos, “es en este sentido que se da la paradoja de la autonomía, en tensión con la concepción de la

⁴² “Es importante aclarar, desde el inicio, que la CIDN, en su artículo 3 inciso 1, habla del “mejor interés del niño” (*The best interest of the child*) y no del interés “superior” del niño. En su versión original, la propuesta consistía en ese interés “superior” del niño (*the Paramount interest*) pero varios países se opusieron y la versión final estableció definitivamente “el mejor” interés del niño.” (Bustelo, E., 2007, pág. 105)

responsabilidad: “si bien el niño es portador de derechos y se le reconoce capacidad para ejercerlos por sí mismo, el propio ordenamiento jurídico no le adjudica una autonomía plena” (Cillero, 1997, p.5).

Respecto a los derechos de los niños se han lanzado preguntas de tipo, ¿es necesario reconocer los derechos de los niños, aun cuando ya existe una declaración Universal de los derechos humanos? En respuesta, González cita a Picado quien nos dice “la relación entre derechos humanos y derechos del niño se puede explicar con la categoría género-especie: “Así, los derechos del niño son los derechos humanos del niño”.

Ya se ha mencionado que la Convención es el documento internacional con mayor legitimidad, puesto que los Estados parte fueron la mayoría de los países reconocidos en el momento en que se publica el documento, a continuación, presento los países adscritos a la Convención:

Cuadro 6: Estados parte y Estados signatarios de la CDN

Estados Parte	Estados Signatarios
Esto significa que de los 195 estados soberanos e independientes representados por las Naciones Unidas, 192 países miembros (las Islas Cook, la Isla de Niue y el Vaticano no son miembros) firmaron la Convención y sólo dos no la han ratificado.	Son Estados que firman la Convención pero que no están sujetos a ella hasta la fecha
Listado de los 192 Estados parte	De acuerdo con Gonzáles solo son 2 países: Estados Unidos y Somalia, sin embargo en la página de humanium se incluye en los Estados signatarios a Sudán del Sur (https://www.humanium.org/es/signatarios-convencion/)

El impacto de la firma de la CDN, es importante en términos generales, sin embargo, cuando se empiezan a enumerar las dificultades de las reservas que se presentaron al momento de la redacción del documento y en las mesas de trabajo de los países involucrados en la elaboración del mismo.

Dentro del texto de la convención existe un artículo, en específico el 51⁴³, que habla sobre el tema de las reservas que los países hacían al entramado de artículos que contiene la Convención. Hablar de reservas es limitar el alcance del reconocimiento de los derechos de los niños, recordemos que estamos frente a dos retos que corren en paralelo, es decir, el reconocimiento en sí mismo y el hacer efectivos los mismos.

Específicamente los países que manifestaron sus reservas y el tenor de las mismas se encuentran enlistado en el siguiente cuadro:

Cuadro 7: Países con reservas del texto de la CDN

País	Reserva
Arabia Saudita Brunei Darussalam Indonesia Mauritania Omán Pakistán Qatar República Árabe de Siria República Islámica de Irán Singapur	Reservas de carácter general sobre todo el texto de la convención
1. Emiratos Árabes Unidos 2. Malasia	Emitieron reservas a varias disposiciones y que se pueden interpretar como reservas de carácter general
1. Djibouti 2. Kuwait 3. Túnez	Estos países hicieron declaraciones que se podrían considerar interpretativas pero que de fondo parecen ser reservas de carácter general

Otro aspecto que llama la atención sobre los trabajos de la Convención es que 3/5 partes de los Estados partes no han formulado reservas ni declaraciones interpretativas, cabría indagar más sobre el protagonismo o rol que jugó México en estos trabajos, pues como se ha

⁴³ El texto literal reza de la siguiente manera: Artículo 51: 1. El Secretario General de las Naciones Unidas recibirá y comunicará a todos los Estados el texto de las reservas formuladas por los Estados en el momento de la ratificación o de la adhesión; 2. No se aceptará ninguna reserva incompatible con el objeto y el propósito de la presente Convención; 3. Toda reserva podrá ser retirada en cualquier momento por medio de una notificación hecha a ese efecto y dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, quien informará a todos los Estados. Esa notificación surtirá efecto en la fecha de su recepción por el Secretario General.

mencionado al principio de este trabajo, nuestro país es entusiasta firmante de tratados y convenios internacionales.

Otra crítica o aspecto a observar de los trabajos de la Convención es que los niños estuvieron ausentes, no tuvieron una representación dentro de los trabajos o alguna especie de consulta que arrojará luz sobre los intereses que tenían ellos en ese momento. Se podría dar el calificativo de una “asignación de derechos a modo autoritario”, pero bien, en sí gran parte de la discusión sobre la existencia o no de estos derechos desemboca justamente en la carencia de autonomía de los niños y, cuando algún sujeto no cuenta con autonomía, la única manera en la que puede detentar derechos es a través de una asignación de los mismos por un ente con la capacidad de, otorgar derechos.

Entonces, la discusión teórica que expone la Dra. González Contró, puede arrojar luz sobre el momento específico de los trabajos de la Convención. No había claridad teórica que sustentara la existencia de estos derechos. Pero lo que sí había, y el valor simbólico que conlleva la existencia de esta Convención, era la voluntad de una cantidad impresionante de países para trabajar al respecto. La discusión se abrió, y es por ello mismo que debemos de ampliarla, debemos darle espacios de discusión y enriquecimiento.

Ayudándome de Ruiz-Giménez a continuación hago un cuadro que permita ver un resumen en lenguaje valores éticos y principios normativos que contiene la Convención:

Cuadro 8: Valores y principios de la CDN



2.5 Algunas críticas a la CDN

- Carece de una distinción entre las distintas fases de la infancia, especialmente la adolescencia.
- A pesar de sus aportes, la Convención responde al criterio empeñado en la homogeneización de la infancia y que además empata con la visión de los niños como incapaces, a diferencia de considerar la potencialidad de la infancia con una visión de desarrollo como proceso gradual y de adquisición de nuevas habilidades
- Sobre el interés superior del niño se ha dicho que es indeterminado y por lo tanto es difícil su aplicación
- La ausencia de mención sobre la necesidad de espacios exteriores para el desarrollo de habilidades de socialización y de desarrollo de habilidades motoras finas y gruesas. En la actualidad la carencia de espacios adecuados se ha llegado a considerar como una nueva forma de maltrato.
- Queda pendiente el atendimento de las necesidades sexuales que tengan los niños, puesto que, en la Convención, esto se reduce al anuncio expreso de la protección de los niños frente a la explotación sexual, no obstante, el concepto de niño debe de enmarcarse y evolucionar en un contexto de erotofilia, es decir, considerar todo lo relacionado con el sexo y la sexualidad como naturales y por lo tanto pensarlas y vivirlas con actitudes positivas. La erotofilia coadyuvaría a que la educación sexual que reciban los niños los enmarquen en un paradigma de la sexualidad como natural dejando de lado posturas religiosas y morales que

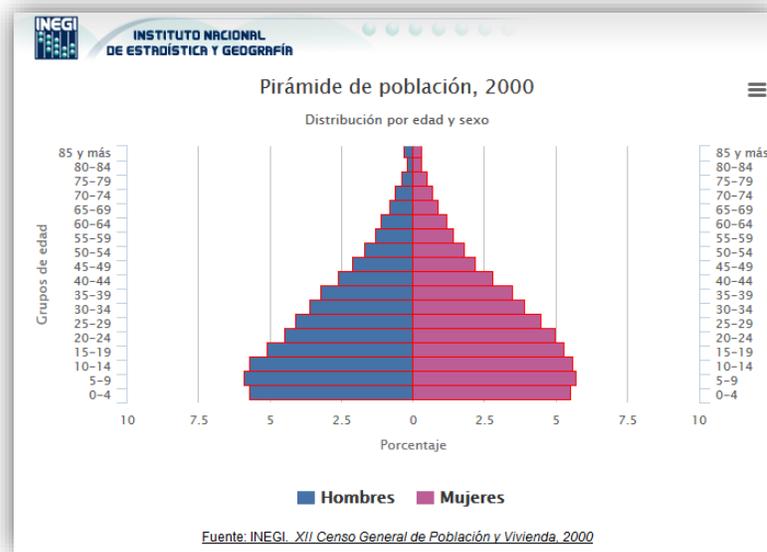
alimentan prejuicios y que pueden traducirse en el ejercicio de la sexualidad de manera temerosa, irresponsable y que pueda poner en riesgo su integridad y su salud.

- La ambigüedad con la que está formulado el artículo 12, respecto a que el niño tenga la capacidad de formarse un juicio propio y que deja abierta la puerta a la discrecionalidad de la autoridad para sentenciar si efectivamente el niño se expresa sobre temas que le interesan con un juicio propio.

Capítulo 3

3.1 La situación de la infancia en México

Para el año 2000 la población total de población infantil a nivel nacional era de 36,487,983⁴⁴ a nivel nacional. En la representación gráfica podemos ver el llamado *bono demográfico*⁴⁵ además cabe resaltar que del total de la población infantil, la mayoría de ésta vivía en zonas urbanas con un 81.7% de niños de 0 a 17 años por lo que solamente un 18.3% de niños del mismo rango de edades habitaba en las zonas rurales.



El bono demográfico es importante en el plano económico, en un primer momento, puesto que significa que las proyecciones hacia las 3 primeras décadas de los años 2000 es que habrá mayor fuerza laboral lo que podría representar crecimiento económico que es indispensable para asegurar el bienestar de los niños, niñas y adolescentes debido a que a

⁴⁴ INEGI, "Pirámide de población, 2000". Fuente electrónica: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/graficas_temas/piramides/graf/2000.html

⁴⁵ Sobre la famosa ventana de oportunidad o bono demográfico, se refiere "a la relación entre la población en edades dependientes y la población en edades laborales se le conoce como razón de dependencia total, misma que pasó de casi 108 en 1970 a 58.4 en 2002. En las siguientes tres décadas, se prevé que la población en edades laborales continuará aumentando su tamaño. Se calcula que cada año ingresan a las edades laborales poco menos de 1.5 millones de personas, un volumen inédito en la historia demográfica en México. La relación de dependencia total se estima que llegará en 2020 a 44.4 por cada 100". (Sedesol, 2002, pág. 38)

inicios del sexenio de Fox la situación de México según los índices de desarrollo humano y de pobreza humana presentaban las siguientes cifras:

- **Pobreza alimentaria:** Éste es el nivel de pobreza más agudo. Incluye a todas aquellas personas que residen en hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir sus necesidades de alimentación. Esto equivale a un ingreso diario por persona de 15.4 pesos en áreas rurales y 20.9 en urbanas. Según cálculos del Comité, 18.6 por ciento de los hogares y 24.2 de las personas vivían por debajo de esta línea de pobreza en el 2000.
- **Pobreza de capacidades:** Este nivel de pobreza incluye a todas las personas que viven en pobreza alimentaria, más aquéllas que sufren de acceso limitado a servicios de salud y educación. Esto equivale a un ingreso diario por persona de 18.9 pesos en áreas rurales y 24.7 en urbanas. Así, en el 2000, el 25.3 por ciento de los hogares y 31.9 de la población total vivían en pobreza de capacidades.
- **Pobreza de patrimonio:** Abarca a toda la población en pobreza alimentaria, a la que vive en pobreza de capacidades y a todas aquellas personas cuyo ingreso es insuficiente para cubrir sus necesidades de vestido, calzado, vivienda y transporte público. En este nivel fueron clasificadas todas las personas que viven con menos de 28.1 pesos en áreas rurales y 41.8 en urbanas al día. Se calcula que, en el 2000, el 45.9 por ciento de los hogares y 53.7 de la población subsistían por debajo de esta línea de pobreza.

Otro dato a resaltar es el del rubro de los niños que se encuentran en situaciones especialmente difíciles puesto que anteriormente se invisibilizaban a casos tan complejos y específicos, no obstante, dentro del *Plan de Acción* se amplía la clasificación de estos niños, puesto que para el programa planteado en la década 1990-2000 ya se había comenzado a trabajar en este rubro, así tenemos las nuevas categorías:

Figura 5.1 Comparación de las categorías de niños en situaciones especialmente difíciles entre el Programa Nacional en favor de la Infancia 1990-2000 y el Programa de Acción 2002-2010

Programa Nacional en Favor de la Infancia 1990-2000	Programa de Acción 2002-2010
Menores "de" y "en" la calle	Niñas y niños en situación de calle
Menores trabajadores	Niñas y niños trabajadores
Menores repatriados	Niñas y niños migrantes y repatriados
Menores maltratados y víctimas de abuso	Niñas y niños víctimas de violencia, maltrato y abuso
Menores hijos de trabajadores migrantes	Niñas y niños hijos de trabajadores migrantes
Menores discapacitados	Niñas y niños con alguna discapacidad
Menores indígenas	Niñas y niños indígenas
Menores farmacodependientes	* Esta categoría se traslada al capítulo Vida Sana
Menores infractores	Niñas y niños en conflicto con la ley
Menores refugiados	Niñas y niños refugiados o desplazados por conflictos en otros países
Menores institucionalizados	Niñas y niños en desamparo: <ul style="list-style-type: none"> • Niñas y niños institucionalizados • Niñas y niños víctimas de desastres naturales y/o emergencias
	Nuevas categorías
	Niñas y niños víctimas de explotación sexual comercial infantil
	Niños hijos de madres reclusas
	Niñas y niños robados

(Sedesol, 2002, pág. 113)

México se ha destacado por ser uno de los países más entusiastas y cooperativos en los foros internacionales, no es gratuita la tradición tan importante que tiene nuestro país en el desarrollo del derecho internacional. De acuerdo con Canchola Gutiérrez, México ha realizado muchas y muy diversas contribuciones a la comunidad internacional especialmente en áreas de la paz y la seguridad internacionales, el desarme, el desarrollo, los derechos humanos y el medio ambiente, entre otras.

Como muestra tenemos todos los instrumentos internacionales sobre derechos de la niñez, jurídicamente vinculantes, de los cuales México es parte:

1. La Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores
2. El Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena
3. La Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores

-
4. La Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos relativos a la Participación de Niños en los Conflictos Armados y a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía
 5. La Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en materia de Adopción Internacional
 6. El Convenio Interamericano sobre Conflictos de Leyes en Materia de Adopción de Menores
 7. La Convención Interamericana sobre la Restitución Internacional de Menores
 8. La Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en materia de Adopción de Menores
 9. La Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias
 10. El Convenio (no. 16) de la Organización Internacional del Trabajo Relativo al Examen Médico Obligatorio de Menores Empleados a Bordo de Buques
 11. El Convenio (no.58) de la Organización Internacional del Trabajo por el que se fija la Edad Mínima de Admisión de los Niños al Trabajo Marítimo
 12. El Convenio (no.90) de la Organización Internacional del Trabajo relativo al Trabajo Nocturno de los Menores en la Industria
 13. El Convenio (no.112) de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Edad Mínima de Admisión al Trabajo de los Pescadores
 14. El Convenio (no.123) de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Edad Mínima de Admisión al Trabajo Subterráneo en Minas
 15. El Convenio (no.124) de la Organización Internacional del Trabajo relativo al Examen Médico de Aptitud de los Menores para el Empleo de Trabajos Subterráneo en Minas
 16. El Convenio (no.182) de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil
 17. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

La firma y posterior ratificación de la Convención de los Derechos de los Niños fue fundamental para que el Estado mexicano diera por inaugurado una serie de acciones, documentos y compromisos que tienen como meta el mejoramiento de la calidad de vida de los niños de todo el país. La acción inmediata posterior que dio fe de su compromiso con la CND fue el papel que México jugó para que en 1990 se llevara a cabo la Primera Cumbre Mundial en favor de la Infancia, que se celebró en Nueva York.

La “Cumbre en favor de la Infancia” reunió a 71 jefes de Estado y de gobierno y de 88 altos funcionarios que se enfocaron en la discusión y trabajo enfocado en el tema infantil. En esa cumbre se plantearon metas por alcanzar durante toda la década de los 90 del siglo XX, todas contenidas en la “**Declaración Mundial sobre la Sobrevivencia, Protección y Desarrollo de los Niños**”.

Durante la Cumbre Mundial a favor de la Infancia, México adquirió los siguientes compromisos:

Recuadro 1.1 El compromiso con la infancia en la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Derecho del Niño	
<p>Nos hemos reunido en la Cumbre Mundial a favor de la infancia para contraer un compromiso común y hacer un urgente llamamiento a nivel mundial para que se de a todos los niños un futuro mejor.</p> <p>El compromiso</p> <p>Para velar por el bienestar de los niños se deben adoptar medidas políticas al más alto nivel. Estamos decididos a hacerlo.</p> <p>Por lo tanto, nos comprometemos solemnemente a atribuir alta prioridad a los derechos del niño, a su supervivencia, su protección y su desarrollo. De esta manera también se contribuirá al bienestar de todas las sociedades. Hemos acordado trabajar en conjunto, colaborando a nivel internacional y en nuestros respectivos países. Nos comprometemos a aplicar el programa de 10 puntos que se presenta a continuación, con objeto de proteger los derechos del niño y mejorar sus condiciones de vida.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Nos esforzaremos por promover la rápida ratificación y aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. En todo el mundo se deberían iniciar programas en los que se fomente la difusión de información sobre los derechos del niño, tomando en consideración los valores culturales y sociales de cada país. 2) Nos esforzaremos porque se adopten constantes medidas a nivel nacional e internacional para mejorar las condiciones de salud de los niños, fomentar la atención prenatal y reducir la mortalidad de niños menores de cinco años en todos los países y entre todos los pueblos. Fomentaremos la provisión de agua potable para todos los niños en todas las comunidades y la creación de redes de saneamiento en todo el mundo. 3) Nos esforzaremos por lograr un crecimiento y un desarrollo óptimos de los niños, mediante la adopción de medidas para erradicar el hambre y la desnutrición y, por lo tanto, evitar trágicos sufrimientos a los niños en un mundo que dispone de los medios para alimentar a todos sus habitantes. 4) Nos esforzaremos por fortalecer la función y la condición de la mujer. Fomentaremos la planificación responsable del tamaño de la familia, el espaciamiento de los nacimientos, el amamantamiento y la maternidad sin riesgo. 5) Nos esforzaremos por que se respete la contribución de la familia al cuidado de los niños y prestaremos apoyo a los esfuerzos de los padres, las demás personas que se ocupan del cuidado de los niños, y las comunidades, por criarlos y atenderlos desde las primeras etapas de la infancia hasta el fin de la adolescencia. También reconocemos las necesidades especiales de los niños separados de su familia. 6) Nos esforzaremos por que se ejecuten programas encaminados a reducir el analfabetismo y ofrecer oportunidades de educación a todos los niños, independientemente de su origen y sexo; preparar a los niños para realizar actividades productivas y para aprovechar 	<p>las oportunidades de aprendizaje permanente, por ejemplo, mediante la capacitación profesional, y permitir a los niños llegar a la vida adulta en un medio cultural y social que les dé apoyo y sea enriquecedor.</p> <ol style="list-style-type: none"> 7) Nos esforzaremos por mejorar la dramática situación de millones de niños que viven en circunstancias especialmente difíciles por ser víctimas del apartheid y la ocupación extranjera, de los huérfanos y niños de la calle e hijos de trabajadores migratorios, de los niños desplazados y víctimas de desastres naturales y provocados por el ser humano, de los niños impedidos y víctimas de malos tratos, de los niños que se encuentran en condiciones de desventaja desde el punto de vista social y de los niños explotados. Se debe ayudar a los niños refugiados a echar nuevas raíces. Nos esforzaremos por lograr la protección especial de los niños que trabajan y la abolición del trabajo ilegal de menores. Nos esforzaremos por evitar que los niños se conviertan en víctimas del flagelo de las drogas ilícitas. 8) Nos esforzaremos con especial dedicación por proteger a los niños contra el flagelo de la guerra y por tomar medidas que impidan el estallido de nuevos conflictos armados, para así dar a los niños de todo el mundo un futuro de paz y seguridad. Fomentaremos los valores de la paz, la comprensión y el diálogo en la educación de los niños. Incluso en épocas de guerra y en zonas asoladas por la violencia se deben respetar las necesidades esenciales de los niños y las familias. Solicitamos que se establezcan treguas y que se creen corredores especiales de ayuda en pro de los niños en aquellos casos en que aún subsistan la guerra y la violencia. 9) Nos esforzaremos por que se adopten medidas mancomunadas para la protección del medio ambiente a todo nivel, para que los niños puedan tener un futuro más seguro y más sano. 10) Nos esforzaremos porque se inicie una lucha a nivel mundial contra la pobreza, lucha que se reflejaría de inmediato en un mayor bienestar para los niños. Se debe dar prioridad a la vulnerabilidad y a las necesidades especiales de los niños de los países en desarrollo y, en particular, de los países menos adelantados. No obstante, en todos los países se deben promover el crecimiento y el desarrollo mediante la adopción de medidas a nivel nacional y mediante la cooperación internacional. Esto exige la transferencia de recursos adicionales suficientes a los países en desarrollo, el establecimiento de relaciones de intercambio más favorables, una mayor liberalización del comercio internacional y la adopción de medidas que reduzcan la carga de la deuda. También conlleva ajustes estructurales que fomenten el crecimiento de la economía mundial, sobre todo en los países en desarrollo, y velen por el bienestar de los sectores más vulnerables de la población, especialmente los niños. <p>Nueva York, 30 de septiembre de 1990.</p>

Fuente: Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño, aprobada el 30 de septiembre de 1990, en la Cumbre Mundial a favor de la infancia.

Para el cumplimiento de los compromisos asumidos por México en la declaración, se emprendieron programas acciones para alcanzarlos. Desde la presidencia de Ernesto Zedillo, se emprendió el Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia (PNAFI) 1995-2000. Y, en el momento en el que Vicente Fox asumió la presidencia de la república se trabajó en la creación del documento “Un México apropiado para la infancia y la Adolescencia”, este documento se inspiró en los trabajos de la Sesión Especial de las Naciones Unidas⁴⁶ en la que se la declaración *Un mundo apropiado para los niños*.

⁴⁶ Llevada a cabo en el año 2002

Las prioridades de las declaraciones se avocan a alentar una vida saludable, a ofrecer una educación de calidad para todos, proteger a las niñas y los niños contra el maltrato, la explotación y la violencia y luchar contra el VIH/Sida.

Con el plan de acción contenido en “Un México apropiado para la infancia y la Adolescencia” se refrendó el compromiso de cumplir metas pendientes de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia de 1990. Además, este documento pretendía ser el cimiento del trabajo que México implementaría de manera transexenal.

No obstante que los trabajos emprendidos para la realización de las metas asumidas en la declaración de 1990 son importantes en todos los compromisos, a continuación, se presenta un seguimiento cuantitativo de los metas que considero más importantes en términos de ciudadanía, ya que si los objetivos en rubros de salud, planificación familiar, nutrición, reducción de la pobreza y especialmente el de la educación mejoran las condiciones básicas para el ejercicio de otros derechos.

Salud

El compromiso para mejorar las condiciones de salud de los niños tiene que ver con temas con el del fomento de la atención prenatal, el reducimiento de la mortalidad, especialmente la de menores de 5 años, provisión de agua potable y la creación de redes de saneamiento.

El seguimiento se hará en decenios a partir de 1990 y hasta el año 2015.

Salud				
Año	TMM5 ⁴⁷	Población con acceso a agua potable	Población con acceso a saneamiento adecuado	Población con inmunización completa
1990	-Tasa de mortalidad de menores de 5 años 46%. México se encuentra en la clasificación de países con TMM5 mediana.	-Población con acceso a agua potable 85%	-Población con acceso a saneamiento adecuado 72%	Población inmunizada TB ⁴⁸ : 82%, DPT ⁴⁹ : 77%, Polio: 77%, Sarampión: 74%

⁴⁷ TMM5: Tasa de mortalidad de menores de 5 años

⁴⁸ TB: tuberculosis

⁴⁹ DPT: Difteria, pertusis (tos ferina) y tétanos

2000	-Tasa de mortalidad de menores de 5 años 25% -En la posición de los países según su TMM5, México se encuentra en la posición 97 ⁵⁰ con una tasa de 34	-Población que usa fuentes mejoradas de agua potable 91%	-Población que usa instalaciones adecuadas de saneamiento 77%	-Población inmunizada TB 99%, DPT3 ⁵¹ 91%, Polio 91%, Sarampión 92%, hepB3 ⁵² 96%
2010	-Bajo peso al nacer 9% de la población -Tasa de mortalidad 16% (2012)	Población con acceso a agua potable 95%	Población que usa instalaciones adecuadas de saneamiento 81%	Población inmunizada TB 99%, DTP 99%, Polio 98%, sarampión 96%, hepB3 98%, Hib ⁵³ 98%.
2015	TMM5 de 16 y se encuentra en la posición 112 de un ranking de 196 países encontrándose en el área de tasa baja de mortalidad. -Esperanza de vida 77 años	Uso de fuentes mejoradas de agua potable 94% (incluye la rural y la urbana)	Uso de instalaciones mejoradas de saneamiento 85%	-Inmunización 99% en BCG, DPT1, DPT3, Polio 3, MCV, HepB3, Hib3 y 88% recién nacidos contra el tétanos.

Educación

Año	Tasa de escolarización de enseñanza primaria	Alumnos que alcanzan el 5° grado de primaria	Tasa de escolarización de enseñanza secundaria
1990	Hombres 82% y mujeres 77%	En el caso de este informe el dato que se arroja es el de alumnos que terminaron con éxito la enseñanza primaria 71%	Hombres 54% y mujeres 53%

⁵⁰ El ranking es de 191 países, y el orden del ranking se hace de manera descendente.

⁵¹ DPT3: Porcentaje de infantes que recibieron tres dosis de vacunas para difteria, tos ferina y tétanos.

⁵² HepB3: Porcentaje de infantes que recibieron tres dosis de la vacuna de hepatitis B.

⁵³ Hib: Porcentaje de infantes que recibieron la dosis de vacuna contra influenza tipo B.

2000	Hombres 111% y mujeres 110%	Alumnos de enseñanza que alcanzaron el 5° grado 90%	Hombre 73% y mujer 78%
2010	Hombres 102% y mujeres 104%	Tasa de permanencia hasta el último grado de la primaria 95%	Hombres 71% y mujeres 74%
2015	Hombres 105% y mujeres 105%	Tasa de permanencia hasta el último grado de primaria 96%	Hombres 66% y mujeres 69%

Nutrición

Cabe mencionar que este rubro es especialmente importante puesto que la mejor inversión que se puede hacer en la niñez es en el rubro de la alimentación ya que una nutrición deficiente puede derivar en una mayor probabilidad de muerte durante los primeros años de vida, menor rendimiento escolar por lo que redundaría en una pérdida de oportunidades de aprendizaje lo cual significaría menor desarrollo.

Nutrición				
Año	Recién nacidos con bajo peso	Madres lactantes	Emaciación moderada y grave	Cortedad de talla moderada y grave
1990	15%	Durante 3 meses: 62%, durante 6 meses 38%, durante 12 meses 36%	1%	27%
2000	7%	Durante 3 meses: 38%, durante 6 a 9 meses 36%, durante 20 a 23 meses 21%	6%	22%
2010	8%	Durante 3 meses: 38%, durante 6 a 9 meses 36% y durante 20 a 23 meses 21%	2%	16%
2015	9%	Exclusiva durante menos de 6 14%, lactancia acompañada de	2%	14%

		otros alimentos de 6 a 8 meses 96%, a los 2 años 14%.		
--	--	--	--	--

Situación de la mujer

Situación de la mujer				
Año	Esperanza de vida, mujeres con respecto al % de hombres	Tasa de escolarización	Prevalencia de anticonceptivos	Riesgo de mortalidad de la madre
1990	110%	Primaria 98% Secundaria 98%	53%	82%
2000	109%	Primaria 97% Secundaria 100%	69%	48%
2010	107%	Primaria 99% Secundaria 99%	71%	1 muerte por cada 670 mujeres
2015	106%	Primaria 100% Secundaria 108%	73%	1 muerte por cada 900 mujeres

Los indicadores que presenté en el anterior apartado fueron tomados de los informes que hace anualmente UNICEF, pues considero que presentan un alto grado de confiabilidad ya que siguen una misma metodología a lo largo del tiempo para la obtención de los datos. Al inicio de la vida, todos necesitamos de alimentación y servicios de salud de calidad, así pues “la alimentación, la salud y la educación no sólo se presentan como las tres dimensiones fundamentales en el estudio del bienestar, sino que adquieren una relevancia especial durante la infancia, período en el cual se definen muchas de las habilidades motoras e intelectuales”. (Sedesol, 2002, pág. 38).

Además, retomando la argumentación de la doctora González Contró para la justificación de los derechos de los niños debemos entender que las **necesidades básicas** deben ser vistos como objetivos y estrategias universalizables ya que si no son satisfechas se provocaría un daño grave.

En el caso de la nutrición, de acuerdo con los datos presentados en el *Plan de Acción* vemos que, al no ser satisfechos, al menos mínimamente, pueden generar mermas en el desarrollo físico de los niños y niñas, sino que sus capacidades cognoscitivas también se podrían ver afectadas a largo plazo. “De esta manera, las necesidades básicas son la condición para evitar perjuicios graves, que son aquellos que incapacitan al hombre para desenvolverse y participar activamente en la sociedad: Por perjuicio grave se entiende, explícita o implícitamente, la búsqueda significativamente dañada de objetivos que los individuos juzgan valiosos. Estar perjudicado gravemente significa por tanto estar básicamente incapacitado en la búsqueda de la visión propia de lo bueno” (Doyal y Gough, en González, 2008, pág. 117)

Si bien las necesidades básicas son importantes, pues son la condición base para el desarrollo de la autonomía entendida como la capacidad de iniciar acciones, proponerse planes de vida propios y utilizar los medios para llevarlos a cabo⁵⁴. Sin embargo, el indicador más importante en términos de ciudadanía es el de la educación, ya que una vez teniendo los niños y niñas un suelo mínimo de conocimiento pueden dar el salto cualitativo que representaría el ejercicio del artículo 12 de la Convención de los Derechos del Niño:

Artículo 12⁵⁵: Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos

⁵⁴ Definición tomada de González, 2008, pág. 118

⁵⁵ Artículo 12 de la CDN

los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

La construcción de la subjetividad del niño, o en otras palabras la construcción de ciudadanía, se da en la medida en la que exista una capacidad de poder expresar su experiencia de vida, intelectual y, no menos importante, emotiva, además de poder expresar opiniones. En la medida en que la interacción adultos y niños pueda hacerse en términos de escucha activa por parte de los adultos es que podría garantizarse el derecho contenido en el artículo 12, pues “sólo configurando el derecho del niño a ser escuchado, como deber de los adultos de escucharlo y aprender de él, es que el principio contenido en el artículo 12 se coloca como el principio central de la CIDN e indica un largo camino hacia el futuro de la relación entre niños y adultos. Pero éste también es el camino hacia el futuro de la democracia”. (Baratta, en Bustelo, 2007, p. 160)

En el caso de México vemos que, a lo largo de 1990-2015 la situación de cobertura de la educación en el país ha mostrado signos de avance pues se ha ido mejorando gradualmente conforme han pasado las décadas en las tasas de escolarización de nivel secundaria, sin embargo, vemos que para el año 2015 hay un revés en las estadísticas y hay una disminución de la tasa de escolarización nivel secundaria.

Desafortunadamente las estadísticas solamente representan tasas brutas de cobertura y no demuestra la calidad de esta cobertura que ha alcanzado el país. Es importante que estos niveles han aumentado pues para el año de 1990 había una precariedad en cuanto a la cobertura de la educación de niños y adolescentes a nivel nacional, no obstante, para la concreción del derecho contenido en el artículo 12 de la Convención se tendría que analizar otro tipo de indicadores, que involucren la calidad de la educación que se está impartiendo.

3.2 Legislación nacional en materia de NNA

Como hemos venido revisando sabemos que el documento más importante a nivel internacional en cuanto al reconocimiento de los derechos de los niños y que, además, es considerado como el documento internacional más ratificado de la historia, la Convención de los Derechos de los Niños marcó un hito en la historia mundial y, en específico, en la legislación nacional mexicana.

El Estado mexicano ratificó la Convención en 1990 y en el año 2000 se aprobó la Ley para la Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y posteriormente se aprobaron las leyes locales. La primer Ley local que se publicó fue la del, anteriormente llamado Distrito Federal.

En cuanto a las modificaciones de rango constitucional tenemos que el artículo 4 constitucional⁵⁶ se reformó en 1979, con motivo del año Internacional del Niño, e incluyó a niñas y niños en su texto, sin embargo, fue bajo la doctrina de situación irregular⁵⁷. “En 2011 fue reformado nuevamente el texto constitucional, esta vez para incorporar el principio del ‘interés superior de la niñez’ que pretende recoger el ‘interés superior del niño’, principio rector de la CDN contenido en el artículo 3 de este instrumento.” (González, 2015, pág. 21)

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos podemos encontrar en el artículo 4, un apartado sobre la niñez, sobre todo lo que se debe de atender y garantizar al respecto, me parece importante transcribir el párrafo íntegro, para saber qué entiende México como el interés superior:

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. Los ascendientes, tutores y custodios tienen

⁵⁶ Artículo 4° de la CPEUM: “En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.”

⁵⁷ Esta cuestión ya se revisó en el capítulo 2

la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.⁵⁸

La reforma del artículo constitucional también “añadió la fracción XXIX-P al artículo 73⁵⁹, que facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia de la federación, los estados y el Distrito Federal en materia de derechos de NNA.” (González, 2015, pág. 21)

A pesar de la existencia en la constitución de lineamientos para la procuración de la niñez, el enfoque del principio superior de la infancia ha reflejado poco en las acciones, ya que aún batallamos por articular las acciones para cumplir dicho principio. Las acciones enfocadas a los niños se reducen solamente a la mortalidad infantil, al registro de nacimientos y a la atención de la salud; y en menor medida al cuidado y a la educación inicial, es decir, que a pesar de que se hayan hecho reformas a nivel constitucional el artículo 4º no recogió en su totalidad los derechos contemplados en la CDN.

En palabras de Nashieli Ramírez Hernández, que en su momento fue Coordinadora de Ririki Intervención Social, “están ausentes en la agenda los derechos de participación o de una vida libre de violencia, y tampoco se pone el suficiente acento en el “interés superior”, lo que nos haría avanzar, por ejemplo, en considerar que las acciones de servicios de cuidado infantil no son nada más un derecho de las mujeres, sino esencialmente un derecho de la infancia. Contamos con una Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, que reconoce los derechos de los más pequeños, pero que enfoca su reglamentación a la protección civil y que en casi tres años no ha podido cobijar la instrumentación de acciones hacia esa población.”⁶⁰

⁵⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada en línea [<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/5.htm?s>]

⁵⁹ El cual señala: “XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte”

⁶⁰ Nashieli Ramírez Hernández, en *Los invisibles. Las niñas y los niños de 0 a 6 años: Estado de la Educación en México 2014*.P. 12

En Julio de 2001 se creó el **Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia (COIA)** que en su artículo primero se definía como “una comisión intersecretarial de carácter permanente, que tendrá una por objeto coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones que garanticen el desarrollo pleno e integral de niñas, niños y adolescentes” (González, 2015, pág. 20)

Hemos visto que en el *Plan de Acción 2002-2010* la encargada de hacer el diagnóstico sobre la situación de la infancia fue la **Comisión Nacional de Acción en favor de la Infancia**, creada en 1991; el COIA, en cambio, sus funciones “se orientaban hacia fines programáticos, es decir, no tenía propiamente atribuciones vinculantes, sino que se limitaban a proponer, impulsar, promover, inducir, etcétera. Por esta razón, nunca llegó a tener fuerza suficiente para articular las políticas de Estado y transversalizar el tema de los derechos de NNA.” (González, 2015, pág. 21)

De acuerdo con la Doctora González Contró el papel de la Ley del año 2000 “recogía un catálogo amplio de derechos. Sin embargo, la ley carecía de mecanismos efectivos de garantía, así como de la institucionalidad necesaria para su eficacia y, dado el carácter federal del Estado mexicano, esta ley no tuvo una gran aplicación.” (González, 2015, pág. 20)

3.3 Infancia y Democracia

Retomando la idea sobre la infancia como una etapa de transición ha reforzado la dificultad para el análisis de esta población. Como se mencionó anteriormente, el menor de edad es un elemento de renovación de la estructura social, es decir, los niños en algún momento de su vida se convertirán en adultos que, a su vez, podrán procrear y contribuir a la renovación de la sociedad.

De acuerdo con la Convención, un niño se considera toda persona menor de 18 años y son concebidos legalmente como ciudadanos. “La Convención tiene una aplicación universal y aspira a garantizar el disfrute de todos los derechos para todas las niñas y todos los niños, así como para las y los adolescentes. El sentido de ser *ciudadano* sin importar edad implica precisamente este disfrute”. (Sedesol, 2002, pág. 160)

Cuando hablamos de ciudadanos tenemos que discutir, inevitablemente, sobre democracia. En el primer capítulo se ha discutido sobre los conceptos de democracia y sus elementos constitutivos, por ello la democracia no solamente se entiende como una forma de gobierno, es también “un sistema de organización política y social que requiere de la participación activa de los sujetos, incluidos los niños y niñas, por lo que resulta indispensable dotarlos de herramientas para el ejercicio de sus derechos políticos, tanto presentes como futuros”. (Caballero, 2008, pág. 9)

Si bien, en nuestro país dentro de la Constitución Política de México, en el capítulo cuarto titulado “De los ciudadanos mexicanos”, tenemos en el artículo 34 todo lo necesario que requiere la ley para *ser ciudadano*:

Artículo 34. Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: (Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1969. Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

I. Haber cumplido 18 años, y
(Reformada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1969)

II. Tener un modo honesto de vivir.
(Reformada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1969) ⁶¹

Más adelante dentro de los capítulos 35, 36, 37 y 38 se hacen especificaciones al respecto de derechos, obligaciones, calidad de ciudadano y de nacionalidad mexicana y sobre la suspensión de los derechos y prerrogativas de los ciudadanos respectivamente. Como vemos, para este apartado en específico, nos interesan los requisitos necesarios para poder *ser ciudadano*, como se ve en la cita anterior, solo se necesita cumplir dos requisitos para ésta: haber cumplido 18 años y, tener un modo honesto de vivir, sin embargo, la ciudadanía desde la perspectiva de la cultura política es algo más complejo que cumplir con los requisitos anteriores. No obstante, el concepto de “ciudadano” es complejo y no se ciñe exclusivamente a la dimensión jurídica, sino que encierra múltiples dimensiones de carácter histórico, social, político y cultural.

Caballero considera a la democracia como un fenómeno inacabado y retoma las características sobre las cuáles sí existe consenso entre los teóricos contemporáneos que más

⁶¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 34. Diario Oficial de la federación. México, Veracruz, México. 5 de Febrero de 1917.

han abonado al concepto: “Giovanni Sartori, Norberto Bobbio y Robert Dahl son tres de los principales autores contemporáneos que coinciden en varios elementos que definen a la democracia moderna, tales como el respeto a los derechos fundamentales, representatividad, competencia política equilibrada a través de un sistema de partidos y efectividad del derecho al voto, entre otros”. (Caballero, 2008, pág. 10)

El autor del cual nos hemos ayudado más a lo largo de este escrito en cuanto al concepto de democracia es Robert Dahl; este autor considera cinco criterios como los característicos para una democracia:

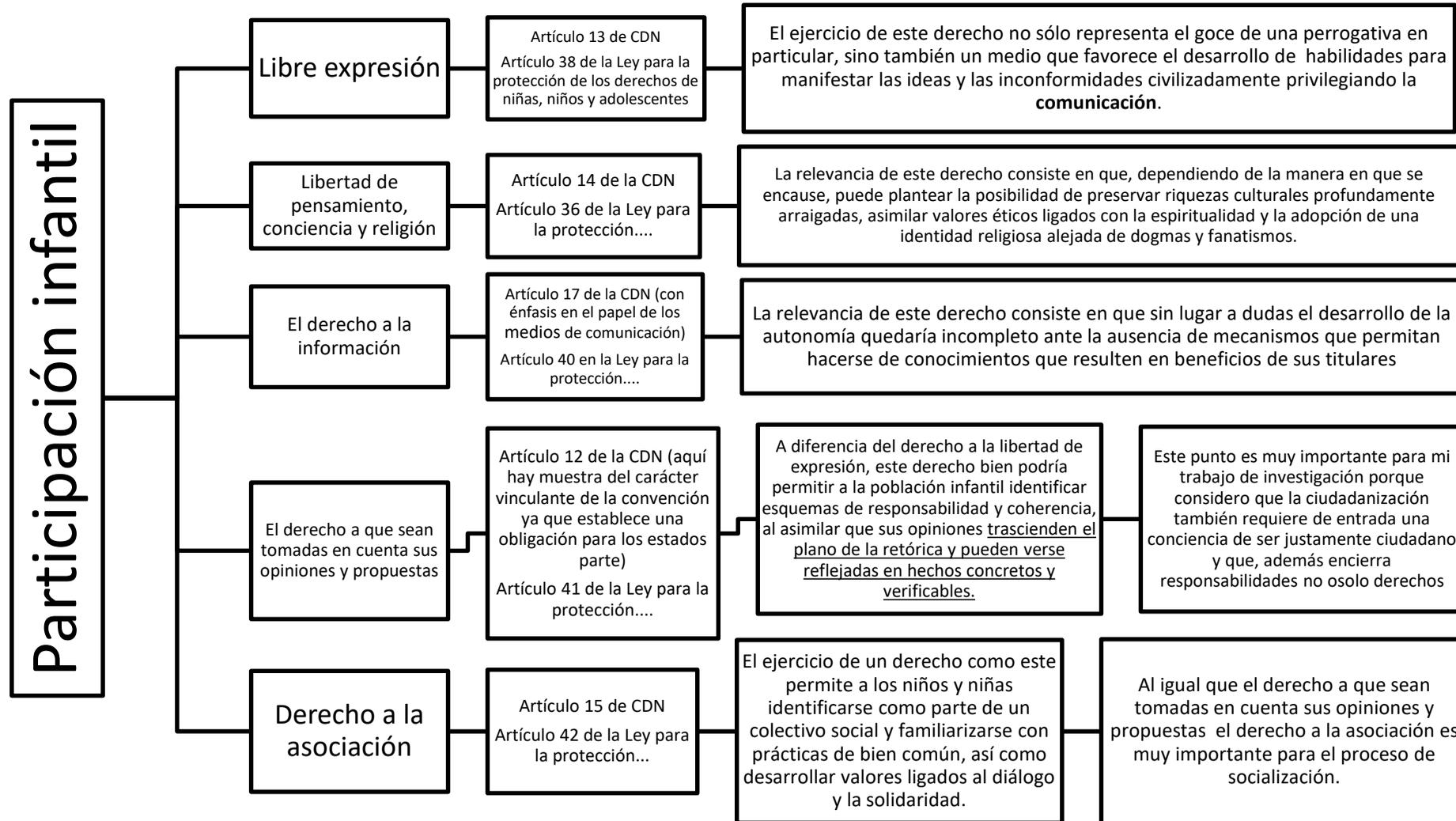
1. Participación efectiva (tener oportunidades iguales y efectivas para hacer conocer sus puntos de vista por los demás)
2. Igualdad de voto
3. Inclusión de los adultos (todos los adultos deben tener implícitos los derechos de ciudadanía)
4. Comprensión ilustrada (mismas oportunidades para informarse sobre políticas alternativas y las consecuencias de las mismas)
5. Control de agenda (los miembros deben tener oportunidad exclusiva de decidir cómo y qué asuntos deben ser incorporados en la agenda). (Dahl, 1999, pág. 47)

En la medida en la que se respeten los derechos fundamentales también comienza un proceso de especialización en sectores poblacionales específicos, como mujeres, indígenas y en el caso que nos compete, de niños. La ley del 2000, establece en el apartado del capítulo XIII que abarca los artículos 38-42, la participación infantil considerado como: libertad de expresión, capacidad de opinión, crítica y análisis, derecho a la información, a que sean tomados en cuenta respecto a asuntos que les afecten y en éstos que sus opiniones sean tomadas en cuenta.

Así tenemos que la definición más simple de participación infantil es la que se refiere al involucramiento de los niños a distintas actividades dentro del seno familiar y en los ámbitos en los que se llegan a desarrollar como la escuela, un ejemplo puede ser la conformación de un equipo de fútbol. Desde la perspectiva de Caballero todos los derechos de los niños se encuentran relacionados con el derecho a la participación y, además los considera muy cercanos, o similares al derecho de participación política de los adultos.

Pero, ¿qué abarca la participación infantil?, a continuación, presento un cuadro en el que se expone los elementos que integran a la participación infantil.

g



Caballero nos dice que “la participación infantil no es concebida propiamente como un derecho, sino como un concepto que engloba el goce y ejercicio de una serie de derechos que asisten a niñas, niños y adolescentes, mismos que están encaminados a lograr en ellos una capacidad crítica personal y un desarrollo compartido”. (Caballero, 2008, pág. 27) Estas capacidades que se pueden desarrollar con esta serie de derechos relacionados a la participación también trascenderán el ámbito privado y forzosamente tendrán que permear al ámbito público.

En México, se han realizado varias actividades que han fomentado la expresión infantil. Algunos ejemplos son la convocatoria por parte de diversas instituciones gubernamentales. Tenemos los siguientes ejemplos:

- Concurso anual de Liconsa para niños de 5 a 12 años sobre temática de la leche
- Convocatoria anual de la SEP, desde 1997, “Las narraciones de las Niñas y los Niños indígenas”.
- La secretaría de Marina, el INI, el CONAFE y la SEP han publicado muestras de arte de los niños que buscan enseñar la visión del mundo por parte de los niños.
- Otro ejemplo es el libro editado por el Instituto Nacional de las Mujeres “Cómo veo a mi papá. Por una paternidad más padre”.
- El Concurso Nacional de Dibujo Infantil y Juvenil celebrado desde 1992 convocado por CONAPO junto con FNUAP y los Consejos Estatales de Población. Se trata de una estrategia orientada a sensibilizar a los sectores infantil y juvenil sobre la importancia de los fenómenos poblacionales y los efectos que tienen en la vida familiar, comunitaria y de la sociedad en general⁶².

Pero los ejercicios que han trascendido más en cuanto a su importancia formativa y el reconocimiento internacional, han sido las elecciones infantiles realizadas desde 1997, así como la realización de los parlamentos infantiles. En este tenor resalta también la educación cívica en las escuelas.

⁶² “De 1995 a 2001 han participado en este evento alrededor de 134 mil niños, niñas, adolescentes y jóvenes, de entre 6 y 24 años. Los temas abordados han sido: Derechos de las mujeres (1995), El lugar donde vives (1996), La familia (1997), Relaciones intergeneracionales (1998), La población mundial (1999), Equidad de género (2000) y Población y medio ambiente (2001). En el 2002 el tema seleccionado fue Un mundo sin pobreza. Por el tema del concurso, este año se invitó a participar en la convocatoria a la SEDESOL. Participaron 21,706 niños y jóvenes de ambos sexos, de todas las entidades federativas del país”. (pág. 167)

Conclusiones

4.1 Consideraciones finales

Los regímenes democráticos son los mejores sistemas para el reconocimiento y práctica de los derechos humanos, y en el caso de los derechos de los niños la democracia es el único contexto en el que se pueden dar su reconocimiento y no solo eso es necesario que adquieran “una forma más asible cuando son inscritos en el plano del derecho positivo, es decir, cuando son reconocidos en instrumentos legales.” (Caballero, 2008, pág. 68)

El ejercicio pleno de la ciudadanía se encuentra en problemas cuando hablamos de infancia, puesto que legalmente no son reconocidos como tales, a pesar de ello, sabemos que el ejercicio pleno de una ciudadanía responsable requiere que los actores cuenten con nociones políticas sólidas que les permitan reconocerse como protagonistas de la vida democrática, o como diría Bustelo, para que los niños puedan construir subjetividades. “Aunque tales nociones pueden ser adquiridas en cualquier etapa de la vida humana, quizás el mejor momento es en la edad temprana, cuando los individuos muestran una actitud receptora casi natural, no afinan aún su carácter ni definen su personalidad y por lo tanto pueden asimilar más fácilmente hábitos y valores que practicarán a lo largo de su vida.” (Caballero, 2008, pág. 54)

Por ello es importante fomentar ejercicios y valores para la formación ciudadana, especialmente durante la infancia, ya que “al igual que los adultos, los niños presentan una ‘necesidad de formar parte **activa** de la comunidad, de intervenir en las decisiones que afectan a la propia vida, vinculada con los **principios de autonomía** entendida como participación y decisión, dignidad en el sentido de ser tomado en consideración e igualdad al ser tratado como una persona moral con idéntico valor al de los demás.’ ” (Caballero, 2008, pág. 63)

Si bien una dificultad para el ejercicio de la ciudadanía por parte de los niños es la falta de reconocimiento legal como ciudadanos, también existe la barrera que representa la ausencia de que los niños no se han conformado como sujeto colectivo, y no han luchado por sus

derechos, es decir, no han logrado hacerse de un poder social que podría redundar en poder político, por eso es que el derecho a la participación es importante pues, “una democracia completa es aquella en donde la representación se complementa con la participación política. Desde esta perspectiva la democracia es más que una forma de gobierno; representa un sistema de organización social y política en donde efectivamente pueden tomar parte todas las personas mediante fórmulas que les permiten tener incidencia real en la toma de decisiones y el ejercicio de gobierno.” (Caballero, 2008, pág. 68)

4.2 Avances: Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

México ha hecho avances considerables en el ámbito jurídico respecto a los derechos de los niños. Su adhesión a convenios y tratados en materia de Derechos Humanos ha ayudado a moldear el entramado legal nacional. En el caso de los derechos de niños, niñas y adolescentes ya hemos hecho una revisión histórica internacional teniendo en un primero momento la Declaración de Ginebra, pasando por la elaboración de la Convención de los Derechos del Niño.

En el año 2000 se publicó la **Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes** que, en su momento, fue un logro pero que también dejaba la puerta abierta para el perfeccionamiento y, más importante, para la armonización con el texto de la CDN.

Así fue como el 1 de septiembre de 2014 el presidente de la República envió al Congreso de la Unión una iniciativa para trámite preferente, que detonó un proceso de consultas y revisión de la entonces llamada “Ley General para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes”. Fue para el 6 de noviembre del mismo año que la nueva ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación. Dicha ley consta de 154 artículos y trece transitorios que se organizan de la siguiente manera:

Cuadro 9: Estructura de la Ley General de 2014

Título primero:	<i>De las disposiciones generales</i>
Título segundo:	<p><i>De los derechos de niñas, niños y adolescentes</i></p> <p>Capítulo primero: Del derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo</p> <p>Capítulo segundo: Del derecho a la prioridad</p> <p>Capítulo tercero: Del derecho a la identidad</p> <p>Capítulo cuarto: Del derecho a vivir en familia</p> <p>Capítulo quinto: Del derecho a la igualdad sustantiva</p> <p>Capítulo sexto: Del derecho a no ser discriminado</p> <p>Capítulo séptimo: Del derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral</p> <p>Capítulo octavo: Derecho de acceso a una vida libre de violencia y a la integridad de la persona.</p> <p>Capítulo noveno: Del derecho a la protección de la salud y a la seguridad social.</p> <p>Capítulo décimo: Del derecho a la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad</p> <p>Capítulo décimo primero: Del derecho a la educación</p> <p>Capítulo décimo segundo: De los derechos al descanso y al esparcimiento</p> <p>Capítulo décimo tercero: De los derechos a la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura</p> <p>Capítulo décimo cuarto: De los derechos a la libertad de expresión y de acceso a la información</p> <p>Capítulo décimo quinto: Del derecho a la participación</p> <p>Capítulo décimo sexto: Del derecho de asociación y reunión</p> <p>Capítulo décimo séptimo: Del derecho a la intimidad</p> <p>Capítulo décimo octavo: Del derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso</p> <p>Capítulo décimo noveno: Niñas, niños y adolescentes migrantes</p>
Título tercero:	<p><i>De las obligaciones</i></p> <p>Capítulo único: De quienes ejercen la patria potestad, tutela o guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes</p>
Título cuarto:	<p><i>De la protección de niñas, niños y adolescentes</i></p> <p>Capítulo único: De los centros de asistencia social</p>
Título quinto:	<p><i>De la protección y restitución integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes.</i></p> <p>Capítulo primero: De las autoridades</p> <p><u>Sección primera:</u> De la distribución de competencias</p> <p><u>Sección segunda:</u> Del Sistema Nacional DIF</p> <p>Capítulo segundo: De las procuradurías de protección</p> <p>Capítulo tercero: Del Sistema Nacional de Protección Integral</p>

	<u>Sección primera:</u> De los integrantes <u>Sección segunda:</u> De la Secretaría Ejecutiva <u>Sección tercera:</u> De la evaluación y diagnóstico Capítulo cuarto: De los sistemas de protección en las entidades federativas <u>Sección primera:</u> De los sistemas locales de protección <u>Sección segunda:</u> De los sistemas municipales de protección Capítulo quinto: De los organismos de protección de los derechos humanos Capítulo sexto: Del programa nacional y de los programas locales
Título sexto:	<i>De las infracciones administrativas</i> Capítulo único: De las infracciones y sanciones administrativas

La legislación publicada en el año 2014 se puede examinar contrastando los avances que se han tenido respecto al modelo de situación irregular y para hacerlo la doctora González Contró propone usar los siguientes indicadores:

1. De lenguaje: niña y niño contra menor
2. Titular de derechos contra receptor de obligaciones
3. Discrecionalidad contra seguridad jurídica en el reconocimiento de los derechos y obligaciones
4. Armonización contra tratados internacionales
5. Accesibilidad a los mecanismos de protección de los derechos
6. Mecanismos de restricción y reparación en caso de vulneración
7. Categorías de obligaciones derivadas de los derechos.

Lenguaje: niña y niño contra menor

En la Ley General se elimina por completo el uso del término *menor*, además de incorporar el término *adolescente* (que en el artículo 18 de la constitución las identifica como personas de 12 y 17 años de edad) para diferenciar derechos para niños y niñas y adolescentes respectivamente.

La estructura de la ley coloca en un primer lugar (dentro del título segundo) los **derechos** de los NNA y en un segundo momento establece las **obligaciones**, lo que representa un cambio, pues en la Ley de Protección de Derechos de Niños y Niñas la primera parte correspondía a las **obligaciones de ascendientes, tutores y custodios**, mientras que le seguían los **derechos** de NNA

Titular de derechos vs. Receptor de obligaciones

Un cambio importante en cuanto a la estructura de la nueva ley sobre protección de niños y niñas es que, en primer lugar, se colocan los derechos de NNA y en un segundo momento se establecen las obligaciones. El orden es importante, puesto que es más evidente

el cambio de paradigma que trajo con sí la CDN, es decir, denota la titularidad de los derechos por parte de los niños, propio del modelo convencional-garantista⁶³, dejando cada vez más, atrás la idea de receptores de derechos que tiene implícita la doctrina irregular.

La falta de definición de derechos y obligaciones era una de las características de la situación irregular, por lo que, al no haber claridad, la interpretación quedaba abierta, por lo que no se puede actuar de manera que, no puede existir un cambio palpable, puesto que no se sabe hacia dónde se quiere cambiar. Con este cambio es más tangible que “NNA han irrumpido definitivamente como titulares plenos de derechos, superando la ambigüedad que caracterizaba a nuestro sistema jurídico.” (González, 2015, pág. 29)

En el modelo de doctrina irregular, se daban casos, como por ejemplo el de la gran discrecionalidad en la que se caía en el caso del cuidado parental; el caso de los menores infractores, era igualmente un caso plagado de discrecionalidad. “En este sentido, por ejemplo, en el artículo 2 se establecen ciertas obligaciones vinculados con el ‘interés superior de la niñez’ que exigen a las autoridades considerarlo en el diseño de políticas, al tomar decisiones y asignar presupuesto al cumplimiento de la ley, entre otros.” (González, 2015, pág. 30)

Las obligaciones se encuentran bien definidas en esta ley de 2014, y se encuentran indicadas claramente en el artículo 103. Además, dentro de la ley también se encuentran las competencias de diversos actores. Las competencias son las siguientes:

- Artículo 116: Atribuciones concurrentes
- Artículo 117: Autoridades federales
- Artículo 118: Autoridades locales
- Artículo 119: Municipales
- Artículo 120: Atribuciones del SNDIF
- Artículo 122: Las procuradurías de protección

En el capítulo tercero se enuncian las obligaciones de diversas dependencias gubernamentales:

- Artículo 125: Sistema Nacional de Protección
- Artículo 130: Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección

⁶³ González Contró llama “Convencional-garantista” a lo que nosotros llamamos en el apartado de la *Situación Irregular*, modelo de “Protección Integral”.

En esta ley, además se enuncia de manera clara, la garantía del **debido proceso**, junto con el derecho a la seguridad jurídica, en los artículos 28 al 88

Armonización con tratados internacionales:

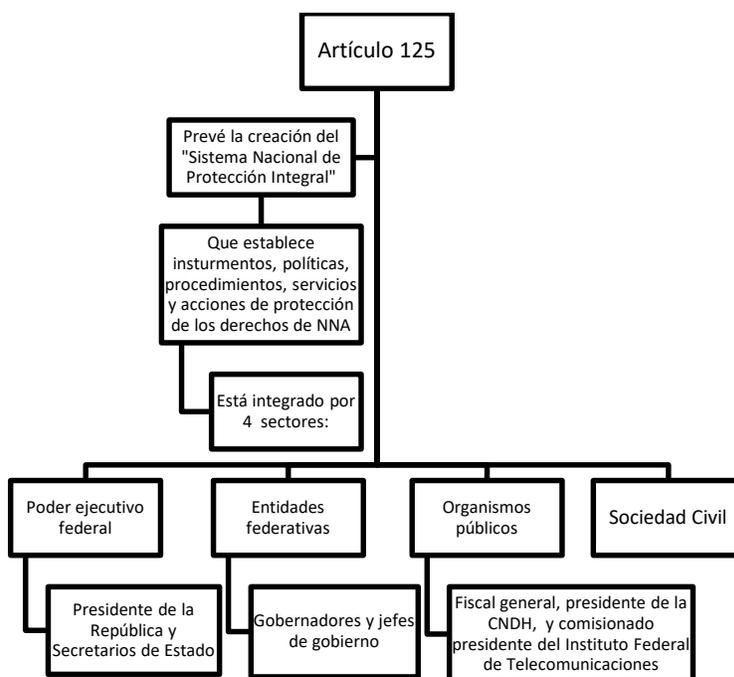
“Tal como reconoce la Constitución a partir de la reforma en materia de derechos humanos de 2011, los tratados internacionales constituyen una fuente primordial de derecho humanos.” (González, 2015, pág. 32). La armonización con tratados internacionales en materia de derechos de los niños, se vinculan casi de manera exclusiva con la CDN, sin embargo, la armonización lleva consigo los criterios de interpretación, que son emitidos por el Comité de los Derechos del niño, como los que emite la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Accesibilidad a los mecanismos de protección de los derechos:

Una de las mayores críticas que se le hizo a la legislación nacional previa fue que no tuvo un grado importante de aplicabilidad, y en la legislación de 2014 vemos que “una de las grandes transformaciones introducidas por la LGDNNA es el diseño institucional para garantizar los derechos de sus destinatarios; como se ha mencionado ya, una de las graves deficiencias de la legislación precedente en la materia era precisamente la ausencia de mecanismos articulados para proteger derechos.” (González, 2015, pág. 47)

De acuerdo a comité de los derechos del niño, se pronunció en 2003, sobre la institucionalidad para la garantía de los derechos de los niños de la siguiente manera: “Una dependencia especial, si se le confiere autoridad de alto nivel (informar directamente, por ejemplo, al Primer Ministro, al Presidente o a un comité del gabinete sobre las cuestiones relacionadas con la infancia), puede contribuir tanto a la consecución del objetivo general de hacer que los niños sean más visibles en el gobierno, como a la coordinación para lograr que los derechos de los niños se respeten en todo el gobierno y en todos los niveles de gobierno. Esa dependencia podría estar facultada para elaborar la estrategia general sobre la infancia y supervisar su aplicación, así como para coordinar la presentación de informes en virtud de la Convención.” (González, 2015, pág. 47)

Así es que para que Ley tenga implicaciones reales en la vida de los niños, el mecanismo de protección para los derechos de los niños debe de operar de manera automática, es decir, sin la necesidad de ser accionado por el propio interesado o su representante.



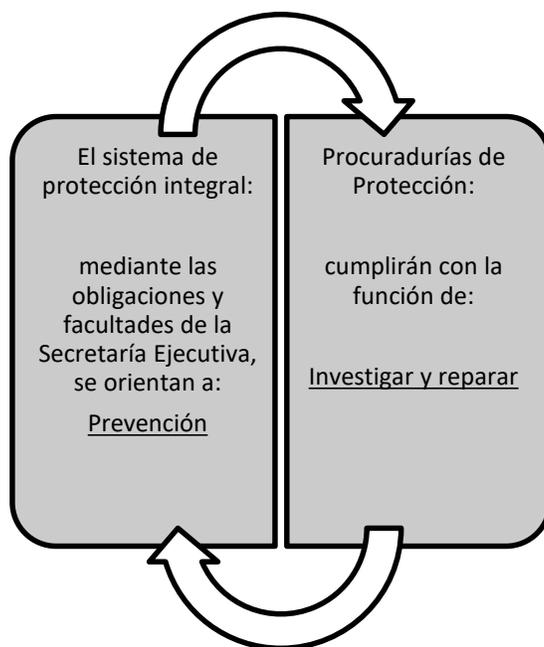
Dentro del Sistema Nacional de Protección Integral habrá invitados permanentes con voz, pero sin voto, de los cuales resaltan: representantes de ambas cámaras del Congreso de la Unión, Poder Judicial de la federación, Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia y asociaciones de municipios, al igual que NNA, seleccionados por el **sistema nacional de protección integral**.

Existirán sistemas locales de protección que serán presididos por el gobernador o jefe de gobierno, según sea el caso.

Mecanismos de restitución y reparación en caso de vulneración:

Dentro de estos mecanismos se le concede al DIF ciertas atribuciones, de acuerdo al artículo 120; a su vez, el artículo 121 prevé la creación de una **Procuraduría de Protección** dentro de la estructura del SNDIF para una efectiva protección y restitución de daños. Las

procuradurías locales en coordinación con la Procuraduría Federal, serán las autoridades competentes para autorizar, registrar, certificar y supervisar los centros de asistencia social para ello conformarán el Registro Nacional de Centros de Asistencia Social.



El papel de la sociedad en general es muy importante para que los mecanismos de restitución y reparación tengan efectividad ya que, “para garantizar el efectivo acceso a este derecho, se requiere un cambio en las percepciones sociales sobre las relaciones padre-madre-hijo/a, la educación, la disciplina, etcétera. Sin estos cambios—que implican actitudes, creencias y prácticas sociales—la efectiva realización del derecho podría tomar décadas e incluso siglos”. (González, 2015, pág. 52)

El estado tiene obligaciones concretas en la generación de estas transformaciones:

- a) Obligaciones de promoción activa de una transformación sociocultural: En este momento se está dando la transformación sobre la concepción de niños como titulares de derechos y ya no solo como sujetos de los mismos. Para ello en el artículo 8 se establece que las autoridades de cualquier orden de gobierno, impulsarán una cultura de respeto, promoción y protección de derechos.
- b) Obligaciones que implican la creación de leyes que imponen deberes a determinados actores y conllevan un deber de vigilancia, garantía subsidiaria y complementaria por parte del Estado.
- c) Obligaciones que implican una prestación directa por parte del Estado.

Finalmente, los cambios que implican la LGDNNA parece que crea nuevos deberes a las autoridades y a las personas que tienen a su cuidado a niños, niñas y adolescentes, no obstante, ya se encontraban contemplados de una u otra manera en diversas leyes y códigos. La gran aportación de la Ley General es la de sistematizar obligaciones para así poder garantizar los derechos que ésta reconoce.

El apartado de deberes correlativos y el de sanciones en caso de incumplimiento son muy importantes puesto que anteriormente, al menos en la legislación anterior, existía un vacío que no contemplaba sanciones al **incumplimiento** de derechos, además de establecer de manera explícita las condiciones de aplicación de las sanciones.

Como lo fue en su momento la CDN a nivel internacional, y como lo fue también la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes a nivel nacional, la Ley General es un acto que refrenda el compromiso del Estado mexicano con los niños, niñas y adolescentes. Si bien, aún queda mucho trabajo por delante, vemos que el proceso de reconocimiento y de ejercicio de derechos es complejo y largo.

Lista de Referencias

- ANAYA Muñoz, Alejandro. (2010). “Los derechos humanos desde las Relaciones Internacionales: normas, regímenes, “emprendedores” y comportamiento estatal.”, en Estévez, A. y Vázquez D. (coords.) *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria*. México: FLACSO México, UNAM CISAN.
- ARIÈS, Philippe. (1992). *El niño y la vida familiar en el antiguo Régimen*. España: Taurus.
- BLOJ, Cristina. (2015). *Ciudades e infancia. juego, participación y derechos culturales en rosario* (Argentina). Serie: políticas sociales. Santiago de Chile.
- BUSTELO, Eduardo. (2006). *El recreo de la infancia. Argumentos para otro comienzo*. Argentina: Siglo XXI Editores.
- BUSTELO, Eduardo. (Compilador). (1979). *Políticas de ajuste y grupos vulnerables en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica y UNICEF.
- CABALLERO Álvarez, Rafael. (2008). *El derecho político a la participación y su relación con los derechos de la infancia*. Tesis de Maestría en Derechos Humanos y Democracia, FLACSO, México.
- DEMAUSSE, Lloyd. (1994). *Historia de la infancia*. España: Alianza editorial.
- EMMERICH, Gustavo Ernesto y Alarcón Olguín, Víctor. (coordinadores). (2007). *Tratado de Ciencia Política*. España: Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana.
- GONZÁLEZ Contró, Mónica. (2015). *La ley general de los de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes: génesis del Estado de Derecho para la infancia y adolescencia en México*. Cuaderno de investigación. Colección Temas estratégicos. Senado de la República. Instituto Belisario Domínguez. México.
- GONZÁLEZ Contró, Mónica, Mercer Raúl y Minujin Alberto (Editores). (2016). *Lo esencial no puede ser invisible a los ojos: Pobreza e infancia en América Latina*. UNAM, IJ, FLACSO México, CROP. México.
- GONZÁLEZ Contró, Mónica. (2008). *Derechos humanos de los niños: una propuesta de fundamentación*. UNAM, IJ, Serie Doctrina Jurídica, núm. 425, México.
- GONZÁLEZ Contró, Mónica. (2015). *Derechos de las niñas y los niños*. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones jurídicas. México.
- HELD, David. (1996). *Modelos de democracia*. España: Alianza editorial.
- KNAUL, M. F., López Macedo, J. et al. (2003). *Programa de Acción 2002-2010. Hacia una Política transversal en favor de las niñas, niños y adolescentes*. Secretaría de Desarrollo Social. Serie Cuadernos de Desarrollo Humano,6. México.
- LUNA Díaz, Job Adrián. (2009). *Los derechos de los niños y las políticas sociales de la infancia en México*. Tesis para obtener el título de licenciatura en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Asesora Dra. Alicia Ziccardi Contigiani, Ciudad Universitaria.

- MORLINO, L. (2009). *Democracias y democratizaciones*. Centro de investigaciones sociológicas. Colección: Monografías, núm. 267. España.
- NAVARRETE Emma Liliana y Caro Luján Nelly (Coords.) (2014). *Poblaciones vulnerables ante la salud y el trabajo*. Zinacantepec, Estado de México: El Colegio Mexiquense, A. C.
- NURIT Shabel, P. (2015). “Pequeños ciudadanos. Una investigación sobre la Niñez y sus formas de participación política en una experiencia educativa barrial”. En Hernández-Hernández, A. y E. Campos-Delgado, A. *Actores, redes y desafíos. Juventudes e infancias en América Latina*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte; Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- OSPINA, María Camila (et al.) (2013). *Pensar la infancia desde América Latina: un estado de a cuestión*. CLACSO, Buenos Aires.
- REYNA, José Luis. “El sistema político: cambios y vicisitudes”. En Bizberg, Ilán y Meyer Lorenzo. (2009). *Una historia contemporánea de México: Las instituciones*. México: Océano, El Colegio de México, centro de Estudios Internacionales.
- ROIGÉ, Mariana. (2010). Niñez, marginalidad y políticas públicas. Análisis de un dispositivo estatal. 1era ed. Buenos Aires: Libros de Araucaria. Colección Violencia y cultura.
- ROJAS Soriano, Raúl. (1985). *Guía para realizar investigaciones sociales*. México UNAM.
- SANDOVAL, Areli. (2010). “Capítulo 3: Experiencias de exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en México desde organizaciones de la sociedad civil.” En Isunza, Vera, E. y Olvera J. A. (coordinadores). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*. Coeditores CIESAS y Miguel Ángel Porrúa. México. Páginas 105-132
- SAVE the Children. (2014). *Especial: 95 aniversario de Save the children. Eglantyne Jebb. De persona comprometida con los derechos de los niños a fundadora de Save the Children*. Save The Children. Madrid.
- SECRETARÍA de Desarrollo Social, Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Salud. (2002). *Un México apropiado para la infancia y la adolescencia. Programa de Acción 2002-2010*. México.
- TEJERA, Gaona, Héctor. “Cultura política: democracia y autoritarismo en México”. Revista: Nueva antropología, 1996, XV (50).

Fuentes electrónicas

- Aguiló Bonet, Antoni Jesús. (2009). “Ciudadanizar la ciudadanía: retos y apuntes para la construcción y el ejercicio de ciudadanía de alta intensidad” en Universitat de les Illes Balears. [En línea] disponible en: http://www.ub.edu/demoment/jornadasfp2009/comunicaciones/4_jueves/agilo-antoni-Ciudadaniaaaltaintensidad.pdf [Accesado el 20 de junio de 2017]

- Azuera Oliver, Mayo. (2015). “IX: Invertir en la primera infancia”, Revista Nexos. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=14795> [Accesado el 25 marzo de 2017]
- CEVAT. “Administración Pública del Distrito Federal”. Disponible en: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http://www.cevat.org.mx/retaip/documentos/reuniones/2012/2a/Administracion%20Publica%20en%20el%20DF.pptx>. [Accesado el 25 marzo de 2017]
- COLEF. “El desperdicio del bono demográfico”, Disponible en: <http://www.colef.mx/opinion/el-desperdicio-del-bono-demografico/> [Accesado el 10 diciembre de 2016]
- CONAPO. “Capítulo 1. Dinámica demográfica de la población joven de México”. Fuente ONU. “Objetivos de desarrollo del milenio”. Disponible en: http://www.onu.org.mx/objetivos_de_desarrollo_del_milenio.html [Accesado el 15 octubre de 2017]
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “Artículo 4” Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/5.htm?s=>. [Accesado el 13 abril de 2017]
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “Artículos 34-38”. Disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10566> [Accesado el 28 de mayo de 2017.
- Humanium. “La convención sobre los Derechos del Niño. Comienzos de la convención.” Disponible en: <http://www.humanium.org/es/convencion-comienzos/>. [Accesado el 13 abril de 2017]
- Humanium. *Declaración de Ginebra sobre los derechos del Niño, 1924*. Disponible en: <https://www.humanium.org/es/ginebra-1924/> [Accesado el 2 de agosto de 2017]
- INEGI, “Pirámide de población, 2000”. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/graficas_temas/piramides/graf/2000.html. [Accesado el 18 junio de 2017]
- INEGI. *Tabulados básicos*. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabentidad.aspx?c=33144&s=est>. [Accesado el 25 marzo de 2017]
- INEGI. (2004). *El trabajo infantil en México 1995-2002*. INEGI, México. Disponible en: https://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_resources_trabajo_infantil.pdf [Accesado el 29 de marzo de 2017]
- Observatorio niñez y adolescencia Chile. “Autonomía progresiva y ejercicio de derechos”. Disponible en: <http://www.xn--observatorioniez-kub.cl/2015/06/08/autonomia-progresiva-y-ejercicio-de-derecho/>. [Accesado el 12 de marzo de 2018]
- ONU. “Historia de las naciones unidas.” Disponible en: http://www.un.org/es/aboutun/history/charter_history.shtml. [Accesado el 9 abril de 2017]
- RAVANALES García, Marvin. *El sentido real de la Convención sobre los Derechos de la Niñez*. En Corona Caraveo, Yolanda (coord.), *Infancia, legislación y política*. UAM, México, pp. 21-28. [en línea]: México, Universidad Autónoma Metropolitana. 2000. Disponibilidad en: http://www.uam.mx/cdi/pdf/publicaciones/infancia_legis/derechos.pdf [Accesado el 4 de agosto de 2017]

- UNICEF. “El mundo reconoce por fin la importancia de la infancia”. Disponible en: <http://www.unicef.org/spanish/sowc05/timeline.html> [Accesado el 10 agosto de 2017]
- UNICEF. “Ley de los derechos de las niñas y niños en el Distrito Federal”. Disponible en: http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_resources_textoleyDF.pdf [Accesado el 10 agosto de 2017]
- UNICEF. “Convención sobre los derechos del niño”. Disponible en: <http://www.unicef.es/infancia/derechos-del-nino/convencion-derechos-nino>. [Accesado el 10 agosto de 2017]
- UNICEF. “Cumbre mundial en favor de la infancia”. Disponible en: https://www.unicef.org/spanish/about/history/index_worldsummit.html [Accesado el 10 agosto de 2017]
- UNICEF. (1990). “Estado mundial de la infancia 1990”. Disponible en: <https://www.unicef.org/spanish/sowc/archive/SPANISH/Estado%20Mundial%20de%20la%20Infancia%201990.pdf> [Accesado el 10 agosto de 2017]
- UNICEF Oficina Regional para América y el Caribe. (2004). “La convención sobre los derechos del niño quince años después. América Latina”. Disponible en: [https://www.unicef.org/honduras/cdn_15_anos_esp_full\(2\).pdf](https://www.unicef.org/honduras/cdn_15_anos_esp_full(2).pdf) [Accesado el 10 agosto de 2017]
- UNICEF. (1980). “The State of the World’s Children 1980-81”. Disponible en: <https://www.unicef.org/spanish/sowc/> [Accesado el 10 agosto de 2017]
- UNICEF. (2000). “Estado mundial de la infancia 2000”. Disponible en: <https://www.unicef.org/spanish/sowc00/sowc00sp-1.pdf>. [Accesado el 10 agosto de 2017]
- UNICEF. (2010). “Estado mundial de la infancia edición especial. Conmemoración de los 20 años de la convención sobre los Derechos del Niño”. Disponible en: https://www.unicef.org/spanish/rightsite/sowc/pdfs/SOWC_SpecEd_CRC_MainReport_SP_100109.pdf. [Accesado el 10 agosto de 2017]
- UNICEF. (2015). “Estado mundial de la infancia 2015. Reimaginar el futuro. Innovación para todos los niños y niñas”. Disponible en: https://www.unicef.org/spanish/publications/files/SOWC_2015_Summary_Spanish_Web.pdf. [Accesado el 10 agosto de 2017]

Fuentes hemerográficas

- DIÉGUEZ Méndez, Yurisander. s/f. “El derecho y su correlación con los cambios de la sociedad”. Derecho y Cambio social. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5500757.pdf>. [Accesado el 4 enero de 2017]
- LA JORNADA. Jueves 2 de mayo de 2013. “Promulga el GDF ley de atención integral para el desarrollo de infantes” Por: Gabriela Romero. Disponible en:

<http://www.jornada.unam.mx/2013/05/02/capital/048n1cap>. [Accesado el 30 septiembre de 2017]

- MARSHALL, T. (1997), “Ciudadanía y clase social”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 79, 297-344. Disponible en: http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_079_13.pdf. [Accesado el 5 julio de 2018]
- OSORIO, Ballesteros Abraham. “La ampliación de la participación infantil en México. Una Aproximación sociológica a sus razones, obstáculos y condiciones.”, *Sociológica*, año 31, número 87, enero-abril de 2016.
- WINTERSBERGER, H. Infancia y ciudadanía: El orden generacional del Estado de Bienestar. *Política y Sociedad, Norteamérica*, 43, jun. 2006. Disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO0606130081A/22668>. [Accesado el 01 jun. 2017].
- Canchola Gutiérrez, U. “Práctica de México respecto del derecho internacional: consideraciones sobre la elaboración de un repertorio.” En *Revista digital SER*. Disponible en: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n78/canchola.pdf>. [Accesado el 19 enero de 2017]