

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 57

DICIEMBRE 1995

SANTIAGO DE CHILE

ANIBAL PINTO

Director

EUGENIO LAHERA

Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

SUMARIO

Las Naciones Unidas y la CEPAL en el Cincuentenario de la Organización	7
<i>Gert Rosenthal</i>	
La creación de las Naciones Unidas y de la CEPAL	17
<i>Hernán Santa Cruz</i>	
Derechos humanos: el caso de los niños	33
<i>Teresa Albáñez</i>	
Gobernabilidad, competitividad e integración social	43
<i>Fernando Calderón</i>	
Reforma laboral y equidad social: la privatización de los puertos	55
<i>Larry A. Burkhalter</i>	
Nuevas tendencias en las políticas salariales	75
<i>Andrés E. Marinakis</i>	
Centroamérica: desempeño macroeconómico y financiamiento social	85
<i>Francisco Esquivel</i>	
Panamá y la integración económica centroamericana	95
<i>Luis René Cáceres</i>	
La dualidad del tipo de cambio en la economía cubana de los noventa	113
<i>Archibald R.M. Ritter</i>	
Transnacionalización e integración productiva en América Latina	133
<i>Armando Di Filippo</i>	
Índice de autores y de temas en la Revista de la CEPAL, números 1 al 57	151
Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL	195

Derechos humanos: *el caso de los niños*

Teresa Albáñez

*Consejera de la Directora
Ejecutiva del Fondo de las
Naciones Unidas para la
Infancia (UNICEF), Nueva York*

La conmemoración de los cincuenta años de las Naciones Unidas constituye una ocasión para la reflexión y el análisis del papel de la Organización en la promoción, garantía y defensa de los derechos humanos.

Si bien la promoción de los derechos humanos está ya señalada en la Carta de las Naciones Unidas de 1945, el compromiso político real se va a expresar solamente con la adopción y proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de diciembre de 1948, en la cual se consagra el conocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.

La Declaración debía ser complementada con un texto que estableciera de manera detallada los compromisos que asumirían los Estados para garantizar en forma efectiva los principios básicos de la Declaración. Sin embargo, hubo de transcurrir 18 largos años de debates en el seno de las Naciones Unidas para que estos principios alcanzaran la expresión concreta deseada. En lugar de un solo texto, los Estados optaron por establecer una separación entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, aprobándose en 1966, con una distancia de tres meses entre uno y otro, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹ Estos Pactos aprobados en 1966 re-

quirieron de otros 10 años para su efectiva entrada en vigor y hasta hoy se realizan esfuerzos para lograr su ratificación por parte de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas.²

Durante estos años, se han aprobado nuevos instrumentos de derechos humanos dirigidos a regular en forma detallada algunos de los principios y garantías de la Declaración y de los Pactos, entre ellos la Convención Internacional sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1965); la Convención Internacional sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1967) y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

1. La Convención sobre los Derechos del Niño: un instrumento de derechos humanos

El 20 de noviembre de 1959 la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el valor y dignidad del niño como persona humana y la necesidad de otorgarle la debida protección para su crecimiento y desarrollo. Exactamente treinta años más tarde, el 20 de noviembre de 1989, la Asamblea General aprobó un nuevo instrumento de derechos humanos de los niños, pero esta vez con el carácter de convención de derecho, con poder vinculante y obligatorio cumplimiento para los Estados ratificantes.

Esta Convención, en menos de cinco años de

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Protocolo Adicional a este pacto.

² El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha sido ratificado por 131 Estados y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha sido ratificado por 129 Estados.

¹ La llamada Carta Internacional de los Derechos Humanos la integran la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el

haber sido aprobada, se ha transformado en el instrumento de derechos humanos más ratificado de la historia. Antes de cumplirse el primer año de su aprobación ya había sido ratificada por más de 130 países, a septiembre de 1995, por un total de 179 Estados, y se espera que en un plazo más corto que largo se convierta en la primera ley universal. Ningún pacto o convención de derechos humanos ha gozado de tan importante adhesión en tan corto tiempo, constituyendo para algunos uno de los más grandes éxitos de las Naciones Unidas en sus cincuenta años de historia. La Convención ha recibido el respaldo de connotados líderes mundiales, pero quizá uno de los más importantes ha sido el recibido del plenario de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos efectuada en Viena en 1993, cuando por primera vez en una declaración mundial se hizo un llamado a la ratificación universal de un instrumento de derechos humanos con fecha fija: 1995.

¿Por qué este desusado apoyo a un texto de derechos humanos, el último en ser aprobado y el que ostenta hoy el privilegio de haber obtenido el número más alto de ratificaciones?

La aprobación de la Convención en 1989 y su contagiosa ratificación durante el primer año está íntimamente relacionada con el clima internacional de fin de la guerra fría, de afirmación de la democracia en países que sufrían dictaduras militares, de mayor comprensión y de respaldo a las luchas por la igualdad y dignidad de todos los seres humanos representada, entre otros, por la gesta de Mandela en Sudáfrica. También es el tiempo en que en algunos países se toma seria conciencia, con retraso, de los efectos perversos de las políticas macroeconómicas y del frío ajuste estructural.

Estos años se han caracterizado por una reafirmación reiterada de la importancia del respeto a los derechos humanos. En los primeros cinco años de la última década del siglo y del milenio, los jefes de las naciones del mundo, en representación de la humanidad, se han reunido varias veces en magnas conferencias mundiales para expresar su preocupación por los severos problemas que afligen a la humanidad y para comprometer su esfuerzo en garantizar la vigencia y el respeto de los derechos humanos. Las declaraciones aprobadas en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, 1990), la Cumbre Mundial de la Infancia (Nueva York, 1990), la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Rio de Janeiro, 1992), la Conferencia sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994),

la Cumbre sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) coinciden en señalar el respeto a los derechos humanos de todos los pueblos como una condición básica para la paz y para el desarrollo.

A pesar de las amenazas a estos derechos representadas por el surgimiento de las confrontaciones étnicas y religiosas que se dan dentro de los países más que entre los países, existe un expreso interés por parte de muchos sectores de la sociedad de reafirmar la idea de igualdad de todos los seres humanos y de equidad en el manejo de la política y de la economía.

Es en estos precisos años cuando por parte de organismos como el Banco Mundial y otras organizaciones de cooperación multilateral y bilateral se observa un mayor interés en este tema. El buen gobierno y la necesaria introducción de cambios estructurales para mejorar los niveles de vida de las poblaciones afectadas por la pobreza, la satisfacción de las necesidades básicas y el respeto de los derechos humanos en su expresión más amplia de derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales se empieza a constituir en una suerte de condición para acceder a la cooperación. Con ello se va poniendo de relieve cómo en la actualidad el respeto a los derechos humanos se considera base de la convivencia, la seguridad y la paz y condición indispensable para el desarrollo y el progreso económico y social.

Para algunos quizá hay un poco de retórica e incluso de hipocresía en toda esta nueva expresión de interés por los derechos humanos. Parcialmente son responsables de esa actitud las políticas erráticas y las odiosas diferencias que algunos países, entre los más poderosos, establecen en sus relaciones con aquellas naciones en que existe severo irrespeto y violación de los derechos humanos. Estas diferencias en el trato las determinan, no tanto la gravedad de la violación de los derechos humanos, sino poderosos intereses económicos de inversionistas y comerciantes, que ven limitadas sus oportunidades de acceso al mercado y miran con preocupación las ventajas de los competidores.

A pesar de estas críticas, válidas por cierto, no puede dejar de reconocerse que hoy existe a nivel nacional e internacional una importante atención y conciencia en la opinión pública sobre la gravedad de las violaciones ocasionales y sistemáticas de los derechos humanos. Los gobiernos de los países del mundo sienten sobre ellos los ojos escrutadores no sólo de los organismos de las Naciones Unidas encargados de la vigilancia de los derechos, sino también los

de un considerable número de organizaciones no gubernamentales que realizan una labor de inteligencia y denuncia de las violaciones. El tratamiento que los Estados dan a sus nacionales dejó de ser un asunto que sólo le compete al Estado soberano para convertirse en una legítima preocupación de la comunidad internacional.

En la mayoría de los países, e incluso a nivel internacional, existe aún una tendencia que considera que sólo se produce violación de los derechos humanos cuando el quebrantamiento del derecho lo sufren adultos en sus derechos civiles y políticos. Esta posición de alguna manera también ha sido compartida por algunos organismos del sistema de las Naciones Unidas y por organizaciones no gubernamentales. No obstante, esta tendencia tiende a debilitarse debido a la considerable importancia que va adquiriendo la comprobación en la práctica de que resulta casi imposible lograr un clima de respeto a las libertades básicas de los individuos (sus derechos humanos tradicionales civiles y políticos) sin el disfrute de los derechos básicos, económicos, sociales y culturales.

De la misma manera que hoy en día el término desarrollo hace referencia al binomio crecimiento económico y desarrollo social, a pesar de la resistencia terca, ya obsoleta, de quienes aún preconizan que las altas tasas de crecimiento económico traen consigo el desarrollo social, la expresión derechos humanos abraza los derechos civiles y políticos pero también los económicos, sociales y culturales y coloca a la persona como el centro del proceso de desarrollo (PNUD, 1995). Así ya lo había entendido la comunidad internacional cuando en 1966 aprobó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual en su preámbulo establece que no puede darse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a la persona gozar tanto de sus derechos económicos, sociales y culturales como de sus derechos civiles y políticos.

Es precisamente en ese clima internacional de revisión de las prioridades políticas y de interés por el respeto y vigencia de los derechos humanos que en octubre de 1990 se efectúa en Nueva York la Cumbre Mundial de la Infancia a la cual asisten 71 Jefes de Estado y de Gobierno, quienes se comprometen a promover la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño a fin de convertirla en un instrumento de validez legal en sus países y a formular planes nacionales de acción en favor de la infancia para alcanzar un conjunto de metas concretas acordadas fun-

damentalmente en las áreas de la salud, la nutrición y la educación infantil.

La Declaración de los Jefes de Estado de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia produjo un impacto muy importante que se tradujo no sólo en la ratificación de la Convención, sino muy especialmente en la formulación de los planes nacionales de acción, que con la determinación de acciones específicas que habrían de llevarse a cabo en plazos determinados para lograr las metas cuantitativas y cualitativas acordadas, iban a convertirse en la estrategia que permitió concretar con rapidez algunos de los derechos consagrados en la Convención. Es así como la promesa de los gobernantes de alcanzar metas específicas de reducción de la muerte por causas evitables, de reducción de las enfermedades prevenibles, de la desnutrición y del analfabetismo, y de incremento de la cobertura de la educación primaria, se convirtió en la estrategia más eficiente para dar cumplimiento a la obligación del Estado de garantizar el derecho a la vida, a la salud, a la nutrición y a la educación adquirida con la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño.

2. La Convención de los Derechos del Niño. Verdaderos derechos

Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas pocos días después de la caída del Muro de Berlín, la Convención representa la expresión del espíritu de conciliación que primaba en el ambiente internacional. Después de diez años de negociaciones y consultas el texto final es el resultado del acuerdo entre diferentes concepciones que sobre la vida, la infancia, las necesidades, los derechos y las obligaciones tienen los países y sus pueblos, representados por sus gobiernos, conforme a sus tradiciones, cultura y religión, sistemas políticos y jurídicos y nivel de desarrollo. Es ello lo que determina que la Convención establece el mínimo que toda sociedad debe garantizar a todo niño; y es así como con gran sabiduría el propio texto estableció que la aplicación de sus disposiciones deberá ceder ante cualquier otra provisión legal que mejor contribuya a la realización efectiva de los derechos del niño, contenida ya sea en las normas internas de los Estados partes o en otro instrumento de derecho internacional vigente en el país de que se trate.

La Convención viene a reiterar la legitimidad de los derechos humanos de los niños. Esta afirmación que podría parecer redundante, no lo es, ya que sólo después de haber transcurrido 20 años del siglo los

niños empiezan a ser reconocidos como seres humanos con igual dignidad que los adultos, gracias a la acción iniciada por Englantyne Jebb, una activista inglesa por los derechos de los niños. Hasta entonces los niños eran un "asunto privado" de la exclusiva y reservada jurisdicción familiar. Los niños no eran sujetos de derechos humanos. Los niños no eran materia de interés para la comunidad internacional.

Si bien el reconocimiento de los niños como sujetos de derecho se encontraba ya en muchas legislaciones nacionales, fundamentalmente en lo que respecta al derecho a ser protegidos contra la explotación y el abuso, la consideración de los niños como sujetos de derechos humanos es reciente. Ya ha sido superada la concepción del niño como un ser humano incompleto, o como un proyecto de adulto, o la infancia como una etapa de "entrenamiento" para la adultez. Al niño se le reconoce hoy un valor *per se*, con igual dignidad que el adulto; por lo tanto, además de ser titular de las garantías y libertades fundamentales es receptor de protección especial mientras su cuerpo y su mente crece y madura.

Ya la Declaración Universal de Derechos Humanos había establecido el derecho del niño a cuidados y asistencia especiales y su derecho a la educación. Pero como miembro de la familia humana el niño tiene los derechos que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce a todas las personas: derecho a la vida, a no ser sometido a torturas ni a esclavitud; a no ser explotado; a la salud, a la educación; a un nombre y nacionalidad, y a la protección que su condición de menor requiere.

La Convención logra incorporar todos estos principios en un sólo texto considerado hoy como uno de los instrumentos de derechos humanos más avanzados y que recoge las tendencias más progresistas en la materia. La Convención supera la discusión académica acerca de la prioridad de los derechos civiles y políticos (las libertades básicas o fundamentales) sobre los derechos económicos, sociales y culturales, integrándolos armónicamente y ofrece una plataforma indiscutible para la promoción, defensa y aseguramiento de todos los derechos a todos los niños.

La Convención ha influido en el fortalecimiento de la consideración de los niños como titulares de derechos legales, lo cual les garantiza no sólo sus derechos sino también la legitimidad de su reclamación y la exigencia de que éstos sean satisfechos. Ello representa un paso muy importante en la medida en

que la satisfacción de sus necesidades básicas no va a ser ya el producto de la liberalidad ni de la concesión graciosa y paternalista del Estado magnánimo, sino el cumplimiento de la obligación del Estado de asegurar que tanto los padres como la sociedad cumplan en sus respectivas esferas. En síntesis, la existencia de los derechos de los niños no va a depender del ejercicio del derecho ni de la habilidad para exigir su cumplimiento, ni de la capacidad de satisfacerlo por parte de los obligados.

La Convención se aparta de la concepción tradicional que concibe al niño como un sujeto pasivo, receptor de medidas de protección, aun cuando las incluye. Con una visión realista y progresista reconoce en el niño un sujeto activo a quien le concede el derecho a manifestarse y a ser escuchado de acuerdo a su edad y grado de madurez acerca de los asuntos que le conciernen y le afectan. Esto es especialmente importante en los procedimientos administrativos y judiciales en los cuales se discute la guarda y custodia de los padres o la infracción de normas penales.

La Convención no establece una jerarquía de derechos porque todos son importantes. No hay derecho pequeño. Los redactores optaron por reunir en un solo instrumento legal desde los derechos civiles: derecho a un nombre, nacionalidad, a la preservación de la identidad, libertad de opinión, información, conciencia y religión, prohibición de la tortura, de la pena capital y de la cadena perpetua; separación de los adultos en los lugares de detención y otros más, hasta los derechos económicos, sociales y culturales entre los cuales se incluyen el derecho a la sobrevivencia y desarrollo; a la protección contra la explotación económica y sexual; a los más altos niveles de salud posibles; a la educación; a un adecuado nivel de vida, a la seguridad social; al descanso, al juego y a utilizar su propio idioma, entre otros.

El derecho de los niños de expresar su opinión libremente en los asuntos que le conciernen, de buscar y recibir información; el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y religión conforme a su edad y madurez; el derecho a asociarse y celebrar reuniones y el derecho a su vida privada constituyen un conjunto de derechos nunca antes reconocidos a los niños. Si bien las disposiciones legales de muchos países reconocen varios de estos derechos, el conjunto es ciertamente una novedad en el derecho internacional.

A pesar de que la aprobación del texto final de la Convención se logró con el consenso de todos los representantes de los países que por espacio de diez años discutieron minuciosamente cada uno de sus ar-

tículos, y de que en muchos casos en aras del consenso se sacrificaron posiciones y aspiraciones defendidas con pasión y convicción, hoy en día se ha visto con claridad que son precisamente los derechos que pudieran englobarse bajo el rubro de derechos a la participación los que están siendo cuestionados por sectores tradicionalistas y fundamentalistas de oriente y occidente, de los países industrializados y en desarrollo. Uno de estos ejemplos es la posición asumida por la representación de la Santa Sede y grupos fundamentalistas musulmanes en la Conferencia de Población y Desarrollo en El Cairo (1994) y en las discusiones preparatorias de la plataforma que sería llevada a la conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer (Beijing, 1995), cuestionando el derecho de los adolescentes de acceder a la información y servicios de salud, incluidos los de planificación familiar, limitándose así el ejercicio de su derecho de disfrutar el nivel de salud más alto posible. Estos grupos han venido insistiendo en que en cualquier circunstancia el ejercicio de este derecho debe someterse a los derechos y obligaciones de los padres de proporcionar dirección a los hijos. Es importante destacar que del texto de la Convención se desprende que la responsabilidad de los padres es la de suministrar no una dirección autoritaria, sino una orientación apropiada y en consonancia con la evolución de las facultades del niño, en este caso, del adolescente.

Es preciso reconocer que es en este campo donde pueden presentarse conflictos entre la autoridad de los padres y el ejercicio de los derechos por parte de los niños. La Convención claramente se inclinó por el reconocimiento de que la capacidad y la madurez de los niños no son estáticas sino que evolucionan, lo cual determina un grado variable de libertad en ellos. Se trata en todo caso de establecer responsablemente el balance adecuado entre los derechos de los padres, que son mucho más obligaciones y responsabilidades, y el derecho de los niños a participar y a escoger.

3. Responsabilidad de los Estados partes

Los obligados en una convención de derechos humanos como la Convención de los Derechos del Niño son los Estados que han ratificado el instrumento conforme lo establece su propio sistema constitucional y legal. El artículo 2 de esta Convención señala claramente que es responsabilidad del Estado asegurar la aplicación de los derechos enunciados a todo niño de su jurisdicción, sin distinción alguna. Al dejar establecida la responsabilidad del Estado, también sienta

uno de los principios medulares de la Convención: la no discriminación. A tal fin los Estados se obligan a adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos consagrados en la Convención. Esta obligación constituye un mandato claro para que el Estado asuma y lleve a cabo acciones que implican el estudio y propuesta de adaptación de la legislación a los principios de la Convención, y la ejecución de acciones y medidas administrativas, económicas, financieras y fiscales para la garantía efectiva de los derechos.

Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, el artículo 4 de la Convención señala que los Estados adoptarán las mencionadas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan. Algunos han visto en esta disposición una inclinación de los redactores por el lenguaje del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el sentido de que la satisfacción de esos derechos tendría que darse en forma progresiva en la medida en que ello requiere y depende de la disponibilidad de recursos. Los derechos civiles serían de obligatoria e inmediata satisfacción en la medida en que su ejercicio no implica costo y no hay necesidad de afectar ni el patrimonio ni los intereses de nadie para garantizar su satisfacción. Por el contrario, el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, también llamados derechos positivos, implica ciertamente para el Estado la necesidad de efectuar transferencias que le permitan cubrir el costo de los servicios a los cuales la población tiene derecho, afectando a través de diversas vías administrativas y fiscales la propiedad, los ingresos y en general, el patrimonio de las personas.

Cuando la Convención se refiere a la asignación máxima de recursos disponibles, no quiere significar recursos sobrantes como algunos intérpretes han señalado, sino más bien recursos existentes, cuyo uso y destino el Estado tiene la obligación de priorizar y jerarquizar para dar cumplimiento a los deberes que asumió al ratificar la Convención. El Estado siempre será responsable y el artículo no debe interpretarse como una cláusula contractual, una vía de escape, que le permitiría al Estado burlar la obligación, exceptuándose de su cumplimiento por limitación o inexistencia de recursos. La responsabilidad asumida de garantizar esos derechos es insoslayable e indelegable.

Es por ello que ya en los años ochenta, sin que aún se hubiera aprobado la convención pero con base en los principios contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el

UNICEF abogaba por un ajuste con rostro humano que permitiera crear sistemas de defensa, mecanismos compensatorios que pudieran garantizar a la población y de manera especial a los niños sus derechos económicos y sociales básicos frente a la agresión, no intencional pero no por ello menos perversa, representada por las medidas macroeconómicas y el ajuste estructural de la economía. Años más tarde, en algunos países el grave deterioro de indicadores tan sensibles como la tasa de mortalidad infantil, el bajo peso al nacer, la desnutrición de preescolares y escolares, la deficiencia de hierro, etc. demostraba que los Estados "para balancear las economías desbalancearon las vidas", afectando la satisfacción de esas necesidades básicas de los niños que todavía no se consideraban formalmente derechos pero que igualmente lo eran (PNUD, 1995).

La insatisfacción de los pueblos y las protestas sociales hoy en día tienen mucho más que ver con el no goce de derechos humanos básicos —económicos, sociales y culturales— que con la privación del ejercicio de los derechos civiles y políticos. El disfrute pleno de las garantías fundamentales —los derechos civiles y políticos— depende en gran medida de la satisfacción de los otros derechos hasta el punto de que el no disfrute de aquéllos puede en un momento determinado poner en peligro el ejercicio de las libertades básicas, la estabilidad social y política y el propio sistema democrático.

4. Lo sucedido entre 1990 y 1995

La mayoría de los países del mundo han ratificado la Convención de los Derechos del niño.³ El reto ha sido y es hoy cómo pasar de la masiva ratificación a la masiva implementación. Los escépticos señalan que en muchos países donde la Convención ha sido ratificada, la vida de los niños no se ha transformado y persisten situaciones como la explotación económica de ellos en el trabajo y la prostitución; los niños siguen sucumbiendo a las enfermedades y a la muerte por causas prevenibles; la desnutrición merma sus potencialidades físicas y mentales, y la escuela es una realidad distante o inaccesible o es un espacio por el cual un día pasaron sin poder ser retenidos.

Todo esto es cierto, pero sería insensato concluir que el problema está en el instrumento y no en quienes tienen la obligación y la responsabilidad de apli-

carlo. El reconocimiento de la igualdad de los niños con los otros seres humanos y de su dignidad es un producto reciente y la admisión de que los niños tienen derechos legales también. La muerte silenciosa de los niños (muertes evitables) fue siempre vista como una fatalidad. Controlar sus causas, actuar con los medios de la tecnología moderna, es una preocupación vieja que sólo adquirió sentido de urgencia con la cruzada por la sobrevivencia infantil emprendida por James Grant. La explotación en el trabajo, el infanticidio de las niñas y su exclusión de los beneficios de la salud y de la educación han sido por años, por muchos años, aceptados como una expresión de las tradiciones y la cultura. Siempre existirá una tensión entre las aspiraciones a una vigencia universal de los derechos humanos y quienes se resisten a la existencia de normas de comportamiento universal que tienen su origen en la idéntica naturaleza humana y que en tal sentido puedan imponerse sobre las arraigadas creencias, tradiciones y prácticas antiguas de los pueblos.

Pero también es cierto que muchos pueblos han reaccionado frente a las discriminaciones, exclusiones y prácticas infamantes y criminales contra los niños, sobre todo las niñas, a pesar de que se siguen aplicando. Existe una mayor conciencia, como la que existía en las vísperas de la abolición de la esclavitud y la erradicación del *apartheid*. La conciencia de que el niño es una persona humana, sujeto de derechos y centro de todas las promesas de la sociedad, va poco a poco tomando cuerpo. La aplicación del principio "del interés superior del niño", otro de los grandes pilares de la Convención, tiene el potencial suficiente para ser invocado frente a todas aquellas prácticas que resultan incompatibles con los derechos humanos de los niños.

La ratificación de la Convención expresa la determinación del Estado de respetar, defender, promover y asegurar la aplicación de los derechos de los niños. A pesar de la presión internacional ejercida desde diversos foros (la Cumbre Mundial de la Infancia, la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos y otros), el acto de ratificación es un acto de soberanía del país que se hace parte; nadie puede obligarle a hacerlo pero todos pueden llamar su atención para que cumpla con su obligación. Ningún Estado puede excluirse de su cumplimiento aludiendo a la presión internacional. La ratificación de la Convención representa "el punto de partida", el comienzo de un proceso que va a tener importantes consecuencias para el Estado ratificante y de manera especial para su gobierno y autoridades públicas.

³ En septiembre de 1995 el número de Estados que habían ratificado la Convención de Derechos del Niño era de 179.

La primera de estas consecuencias es la aceptación abierta de responsabilidad por su implementación. A partir del momento de la ratificación, el Estado parte comienza a ser observado en sus movimientos y acciones para garantizar los derechos de los niños dentro del propio país, por parte de sus propios ciudadanos, agrupaciones políticas y organizaciones no gubernamentales y por los medios de comunicación con gran poder de influencia en la opinión pública nacional. La importancia de esta labor de vigilancia y seguimiento varía de país a país y va a depender de la madurez y desarrollo de los ciudadanos y de las organizaciones no gubernamentales, y del goce de libertad política y de opinión para que pueda expresarse en forma abierta el juicio que merece el comportamiento del Estado en la implementación de la Convención.

La segunda consecuencia es semejante a la primera, pero en el plano internacional. Una de las obligaciones que asume el Estado que se hace parte de la Convención es la de presentar un Informe al Comité de los Derechos del Niño por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas una vez transcurridos dos años de la fecha de la ratificación. Este Informe debe contener las medidas que el Estado haya adoptado para dar cumplimiento efectivo y progresivo a los derechos reconocidos en la Convención.

La efectividad del Informe depende en gran medida de la veracidad y transparencia de las informaciones aportadas y de la capacidad del Comité de obtener a través de otras fuentes (organismos de las Naciones Unidas y otros órganos competentes entre los cuales, sin mencionarlo específicamente, los redactores quisieron incluir a las organizaciones no gubernamentales) datos y referencias sobre la aplicación de la Convención.

Desde 1993 a la fecha el Comité de los Derechos del Niño ha estudiado 38 Informes nacionales.⁴ Algunos de ellos han reflejado la tendencia secular a ser un tanto laudatorios de sus propias acciones y no muy transparentes e informativos sobre la real situación de los niños y del status de sus derechos. En varias oportunidades el Comité ha solicitado al Estado cuyo informe analiza, en presencia de los representantes del país y en sesión pública, que suministre información adicional, más amplia, y en algunos casos, que elabore un nuevo informe que responda a las interrogantes planteadas por el Comité. Normalmente

el plazo concedido para la presentación del nuevo informe suele ser breve.

Esta es una práctica nueva, no acostumbrada en los organismos que hacen el seguimiento de los Pactos o Convenciones de Derechos Humanos.

Es bien sabido que la maquinaria internacional para seguir y vigilar la aplicación de estos instrumentos ha sido y es el aspecto más débil de todo el tema de los derechos humanos; por ello, el ejemplo que está sentando el Comité de los Derechos del Niño es de mucha importancia no sólo para un efectivo seguimiento de los derechos de los niños, sino en general para la observancia y vigencia de los derechos humanos contenidos en otros instrumentos. En la medida en que la Convención es el último de los grandes instrumentos de derechos humanos aprobados, sus redactores tomaron muy en cuenta la experiencia de otros pactos y convenciones cuyos órganos de vigilancia están extremadamente limitados en su capacidad de actuar.

Quizá una de las consecuencias más relevantes de la ratificación de un instrumento de derechos humanos es el sometimiento del Estado al escrutinio de la opinión pública internacional, no sólo de la prensa, sino de muchas organizaciones no gubernamentales que efectúan un seguimiento muy cercano y eficiente a la observancia de los derechos. No existen países en el mundo de hoy, cualquiera sea su tamaño, poder y recursos, para el que sea del todo irrelevante lo que se opina sobre la situación de los derechos humanos en su territorio, y que al tiempo no se sienta perturbado en su imagen, credibilidad y en sus relaciones políticas y económicas internas y externas cuando la opinión pública mundial lo clasifica como un país donde se violan los derechos humanos. Los redactores de la Convención, muy conscientes de la importancia del juicio de la opinión pública establecieron en su texto la obligación del Estado de dar amplia difusión al Informe presentado y a las conclusiones u observaciones finales emanadas del Comité al término de su estudio y discusión.

Si bien el mecanismo de denuncia y crítica de la opinión pública ha resultado importante y efectivo en motivar a los Estados a iniciar y emprender acciones para superar las situaciones de violación de derechos humanos, el sistema de las Naciones Unidas deberá revisar y definir los mecanismos que permitan una acción más conminatoria en virtud de la cual los Estados se vean precisados a actuar y resolver las situaciones de violación de los derechos, mostrando las acciones que se proponen llevar a cabo para ello y sin

⁴ A septiembre de 1995, sesenta Estados han presentado sus Informes al Comité de los Derechos del Niño. Están retrasados en la presentación de sus Informes 87 Estados Partes.

que puedan ampararse en la vieja concepción de la soberanía. Este asunto fue tratado en forma muy amplia por el Secretario General de las Naciones Unidas, señor Boutros Boutros-Ghali, en su exposición a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena: en ella señaló que la intervención internacional debe plantearse cuando los Estados se muestran incompetentes para garantizar los derechos humanos, cuando violan los principios fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas y cuando lejos de ser protectores de los individuos se convierten en sus subyugadores (Naciones Unidas, 1993).

Muchos Estados que han ratificado la Convención en todas las regiones del mundo han dado pasos de gran significación para poner en vigencia los principios de la Convención o para aproximarse progresivamente a la satisfacción de los derechos del mayor número posible de niños. La experiencia de estos años ha revelado cuán importante ha sido el proceso de adaptación de la legislación nacional. En muchos países la ausencia de normas o la existencia de disposiciones que contradicen los principios de la Convención no permitía su observancia efectiva ni su aplicación por parte de los organismos jurisdiccionales. Ello ha determinado la necesidad de constituir grupos de trabajo para revisar y adaptar la legislación con participación amplia de varios sectores de la sociedad. De especial interés ha sido la revisión de la normativa nacional relacionada con los derechos civiles con miras a eliminar las disposiciones que aún establecen discriminación entre los hijos en función del tipo de unión existente entre sus padres al momento del nacimiento, y también en el área de la llamada justicia juvenil, con el fin de brindar al menor las debidas garantías administrativas y judiciales. No obstante la importancia de esta tarea, sería un error que el Estado sintiera que ha cumplido con su obligación una vez que ha puesto en las manos de las autoridades competentes, parlamentos, congresos o asambleas legislativas los proyectos de reforma debidamente estudiados.

En América Latina y el Caribe casi todos los países han emprendido con gran entusiasmo y celeridad la revisión de la legislación vigente con miras a armonizarla con los principios de la Convención. En varios países se ha visto la necesidad de proponer nuevos textos legales y hasta la de codificar las normas que en forma muy dispersa se encuentran en el ordenamiento legal.

Indonesia, por ejemplo, que al momento de la ratificación hizo reserva de siete artículos de la Convención, atendió las observaciones formuladas por el

Comité con ocasión de la revisión de su Informe y ha anunciado que retirará cuatro de esas reservas en áreas en donde podría entenderse que el Estado había optado por dar prioridad a las normas internas que reflejan las tradiciones y valores culturales predominantes. Esta acción es muy significativa y de confirmarse reflejaría la seriedad que muchos países han concedido a este instrumento, a las recomendaciones del Comité de los Derechos de los Niños y a la prioridad que debe acordarse a los principios que inspiran los derechos humanos de los niños.

Otra importante consecuencia que ha tenido la implementación de la Convención ha sido el establecimiento de estructuras nuevas y de mecanismos para vigilar a nivel nacional la aplicación de las normas que consagran los derechos de los niños, sobre irrespeto o violación de sus derechos. En algunos países se han creado organismos independientes del gobierno, como el Defensor de los Ciudadanos en Costa Rica o el Defensor del Pueblo en Colombia, a los cuales se les ha ampliado su competencia para vigilar el cumplimiento de los derechos de los niños. En otros países, como en Austria, se han constituido representaciones del Defensor Federal de los Niños y los Adolescentes en cada una de las diez provincias.

5. Pobreza y derechos humanos

La pobreza es la mayor depredadora de los derechos humanos. La Declaración de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993) afirma que "la pobreza extrema y la exclusión social constituyen una violación de la dignidad humana... y que la pobreza extrema generalizada inhibe el completo y eficiente ejercicio de los derechos humanos..." (Naciones Unidas, 1993, párrafos 14 y 25).

Por otra parte, la Declaración de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social (Copenhague, 1995) establece el compromiso de proporcionar un marco jurídico que incluya y promueva el pleno respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales (Naciones Unidas, 1995). Igualmente, en el Primer Compromiso de la mencionada Declaración establece... Reafirmaremos y promoveremos los derechos enunciados en instrumentos y declaraciones internacionales en la materia, entre ellos la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, incluidos los relativos a la educación, la alimentación, la vivienda, el empleo, la salud y la información, con el

fin de ayudar especialmente a las personas que viven en la pobreza, y lucharemos en pro de la realización de esos derechos" (Naciones Unidas, 1995).

La esperanza de la humanidad hoy es que efectivamente sean consideradas graves violaciones a los derechos humanos la marginación económica y social de poblaciones que en número creciente son afectadas por la pobreza, siendo excluidas silenciosamente del ejercicio de derechos básicos. Los más afectados por este proceso de exclusión son los pobres mismos, pero fundamentalmente los niños y con ellos la sociedad misma, que ve mermadas sus posibilidades de desarrollo y progreso. De allí la importancia de otorgar un lugar central a la infancia en la acción política que lleve a la satisfacción oportuna y eficiente de sus necesidades, hoy constituidas en derechos. Como lo señala James Grant, el recientemente desaparecido Director Ejecutivo del UNICEF... "un niño o una niña sólo tiene una oportunidad de desarrollarse normalmente; y la protección de esa única oportunidad exi-

ge, por tanto, un tipo de compromiso al que nunca se antepongan otras prioridades. Siempre habrá algo más urgente; nunca habrá nada más importante..." (Grant, 1995).

Las palabras de James Grant deben llamar a la reflexión a todos y de manera particular a los dirigentes de América Latina y el Caribe, región donde 200 millones viven en la pobreza, la mayoría de ellos niños y jóvenes. En esta región donde, en las palabras de Carlos Fuentes, "nuestros esfuerzos por generar riqueza se han visto vulnerados, constantemente, por nuestra incapacidad para alcanzar igualdad" (Fuentes, 1995), la erradicación de la pobreza es una empresa que debe adquirir características similares a la abolición de la esclavitud, el colonialismo o la discriminación racial y sexual. Mantener a una población, incluyendo a sus niños, con necesidades básicas insatisfechas, es también una forma de discriminación, una violación de los derechos humanos y éticamente tan inaceptable como las otras (Albáñez, 1993).

Bibliografía

- Albáñez, T. (1993): Ajuste y políticas de compensación, Banco Interamericano de Desarrollo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (BID/PNUD), *Reforma social y pobreza: hacia una agenda integrada*, Washington, D.C.
- Fuentes, C. (1995): Introducción al *Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social*, Santiago de Chile, BID/CEPAL/PNUD, 20 de marzo.
- Grant, J. (1995): *Estado mundial de la infancia*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Nueva York.

- Naciones Unidas (1988): *La carta internacional de derechos humanos*, Nueva York.
- (1993): *Vienna Declaration and Programme of Action*, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, (Viena, 14 al 25 de junio), Nueva York.
- (1995): Primer compromiso, *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, A/Conf.166/9, Nueva York.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1995): *Desarrollo humano, Informe 1995*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, S.A.