

Los Documentos de Trabajo del CONAPRED representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación en estudios y para recibir comentarios sobre su posible publicación futura. Se agradecerá que éstos se hagan llegar directamente a la Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Dante 14, séptimo piso, Col. Anzures, Del. Miguel Hidalgo, CP 11590, México, D.F., TEL. 52 03 36 49; o a las direcciones de correo: dceron@conapred.org.mx y lavarezm@conapred.org.mx

Producción a cargo de las y los autores, por lo que tanto el contenido como la redacción son responsabilidad suya.

Este documento fue realizado por Juan Antonio Vega Báez, a solicitud de la Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas.



**Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación
y Políticas Públicas**
Documento de Trabajo No. E-15-2008

**“GARANTÍA DEL DERECHO A LA NO
DISCRIMINACIÓN EN LOS ORDENAMIENTOS
JURÍDICOS NACIONALES DE LA POBLACIÓN
INFANTIL.”**

Diciembre de 2008

© Derechos Reservados 2009
COLECCIÓN ESTUDIOS 2008
Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

Dante Núm. 14, Col Anzures.
Del. Miguel Hidalgo.
CP 11590, México, D.F.

Se permite la reproducción total o parcial del material incluido en esta obra bajo autorización de la institución y siempre que se cite la fuente completa.

Directorio

Perla Patricia Bustamante Corona
Presidenta

José López Villegas
Director General Adjunto de Estudios, Legislación y Políticas Públicas

José Luis Gutiérrez Espindola
Director General Adjunto de Vinculación, Programas Educativos y Divulgación

Vilma Ramírez Santiago
Directora General Adjunta de Quejas y Reclamaciones

María José Morales García
Directora de Coordinación Territorial e Interinstitucional

José Luis Páez Caballero
Director de Administración y Finanzas

Maria Elena Martínez Guerrero
Directora Jurídica, Planeación y Evaluación

Programa de Estudios 2008

José López Villegas
Director General

Alejandra Rojas Pérez
Directora de Programa

Diana Paola Cerón Ruiz
Coordinadora académica

Lillian Valerie Alvarez Melo
Coordinadora administrativa

Diana Paola Cerón Ruiz
Lillian Valerie Alvarez Melo
Editoras de sección

Síntesis del documento

Esta investigación contribuye a verificar si el reconocimiento jurídico internacional de los derechos de los niños y las niñas, favorecedor de la plena igualdad, ha sido aplicado en el sistema jurídico mexicano o si, por el contrario, sigue prevaleciendo el control normativo derivado de la “doctrina de la minoría de edad excluyente” favorecedora del trato desigual y la discriminación estructural por motivos de la edad. Describe el proceso histórico del reconocimiento jurídico e interpretativo del principio y derecho a la no discriminación destacando la doctrina derivada de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) desde la cual se aborda una conceptualización y descripción de las pautas de discriminación aplicables a la infancia. Concluye con una contrastación de posturas sobre la situación y desafíos en México provenientes de tres actores: las reivindicaciones y agenda sobre no discriminación expresada por el Parlamento de las Niñas y los Niños de México; la evaluación de las obligaciones del Estado mexicano por parte del Comité de los Derechos del Niño; y las fortalezas y debilidades del marco jurídico federal desarrollado por los poderes Legislativo y Ejecutivo federal.

Síntesis curricular del investigador

Juan Antonio Vega Báez es especialista en políticas y proyectos de derechos humanos y derechos de infancia. Tiene estudios de maestría en Estudios Latinoamericanos, de licenciatura en Trabajo Social y especialidad en Legislación Nacional y Derechos Humanos, por la UNAM, con cursos de especialización por el IIDH y la IUPIP, Italia. Fue Secretario Técnico de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos y miembro del Comité de Evaluación y Seguimiento del Programa Nacional de Derechos Humanos. Ha sido consultor en México de diversas organizaciones no gubernamentales internacionales como FIACAT, IRCT, WMA y World Vision. Participa en las Redes SOS-Tortura, el Observatorio Ciudadano del Femicidio y el Consejo de la Red por los Derechos de la Infancia en México, así como docente en la Escuela de Trabajo Social “Vasco de Quiroga”.

INDICE

Siglas y abreviaturas	8
Introducción	11
Capítulo 1 Derechos de infancia y discriminación	14
1.1. Las paradojas de los derechos de la infancia.....	14
1.2. Discriminación infantil y perspectiva de derechos	18
<u>1.3. Igualdad fundamental vs. doctrina jurídica de la minoridad discriminatoria</u>	19
1.4. Positividad y negatividad de los derechos de la infancia: un debate.....	25
1.5. La discriminación estructural histórica: desafío a la positividad	27
1.6. La <i>age discrimination</i> como discriminación estructural	30
Capítulo 2 Concepto de discriminación contra la población infantil desde el derecho internacional	33
2.1. La no discriminación como principio interpretativo	33
2.2. Reconocimiento histórico como principio y como derecho de la infancia.....	35
a. La no discriminación en materia de protección humanitaria.....	35
b. Aparición del derecho a la no discriminación como derecho permanente y su aplicación a la infancia	37
c. El reconocimiento del principio general de no discriminación y su aplicación al sujeto niña-niño	38
d. Del derecho declarativo al derecho vinculante: la no discriminación exigible	40
2.3. Aportes del derecho internacional para una conceptualización de la discriminación infantil	44
Capítulo 3 Categorización de pautas de discriminación e infancias vulneradas	51
3.1. Motivos de discriminación y de discriminación infantil.....	51

3.2. Doctrina de la no discriminación del Comité de los Derechos del Niño.....	54
<u>3.2.1. Antecedentes doctrinales</u>	54
3.2.2. Recomendaciones del CRC sobre grupos vulnerados.....	56
3.2.3. Doctrina temática del CRC.....	61
3.2.3.1. Discriminación en el ámbito de la educación.....	61
3.2.3.2. Discriminación del nivel más alto de salud de las niñas y niños.....	66
3.2.3.3. Discriminación a grupos infantiles vulnerados y explotación económica...	71
3.2.3.4 Derecho de acceso a la justicia sin discriminación para víctimas y testigos	74

Capítulo 4 Las niñas y los niños opinan sobre la discriminación en México 77

<u>4.1. La participación infantil y el Parlamento de las Niñas y Niños de México.....</u>	77
4.2. No discriminación y derechos de las niñas y niños	82
4.3. Discriminación y derecho a la educación	83
4.4. Discriminación y derecho al máximo nivel de salud	83
4.5. Discriminación y derecho a la protección, a la seguridad y a la justicia	84
4.6. Discriminación, la protección familiar y estatal contra la explotación económica y erradicación de la pobreza	85

Capítulo 5 Marco jurídico nacional y recepción de la Convención en México... 86

5.1. Antecedentes jurídicos y políticos sobre la infancia en México	86
5.2. Hacia una recepción integral de la Convención	89
A. Disposiciones legislativas:	91
B. Invocación de los derechos ante tribunales:.....	92
C. Disposiciones administrativas o estructurales	92
5.3. La discriminación hacia la infancia como grupo ante el marco jurídico y las políticas públicas nacionales.....	94
5.4. Salud básica y bienestar	96
5.4.1. Marco jurídico federal en salud	96
5.4.2. Presupuesto	100

5.4.3. Disparidades en la atención	102
5.4.4. Mecanismos de fiscalización	106
5.4.5. Exclusión de la seguridad social	109
5.5. Educación.....	113
5.5.1. Presupuesto y gratuidad.....	114
5.5.2. Deserción en zonas rurales y secundarias.....	116
5.5.3. Educación para la infancia migrante	119
5.5.4. Enseñanza bilingüe y bicultural	121
5.6. Trabajo y explotación económica.....	128
5.6.1. Edad mínima y marco jurídico nacional.....	131
5.6.2. Explotación laboral infantil indígena en el campo.....	137
5.6.3. Trabajo doméstico	142
5.7. Acceso igualitario a la justicia, al registro civil y la edad legal de matrimonio	144
5.7.1. Código penal y acceso a la justicia para niñas y niños víctimas y testigos	144
5.7.2. Código civil, edad mínima legal para el matrimonio y registro de nacimientos	156
Conclusiones	162
Bibliografía.....	170 <u>70</u>
Glosario.....	175
Anexos.....	179

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CDH	Comité de Derechos Humanos
Comité DESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CERD	Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño (citada en los documentos de Naciones Unidas como CRC)
CRC	Comité de los Derechos del Niño
CRPD	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
DDN	Declaración de los Derechos del Niño
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos (citada también como Declaración Universal)
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
IFE	Instituto Federal Electoral
IPEC	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado
LFPDNNA	Ley Federal de Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes
LFT	Ley Federal del Trabajo
LGE	Ley General de Educación

LGS	Ley General de Salud
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ODM	Objetivos del Desarrollo del Milenio
OF	Observaciones y recomendaciones finales del Comité de los Derechos del Niño a algún Estado Parte
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNNM	Parlamento de las Niñas y los Niños de México
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PIB	Producto Interno Bruto
RPMPPL	Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, Educación y Cultura
UNIFEM	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer
VIH	Virus de inmunodeficiencia adquirida

***A la memoria de Gilberto Rincón Gallardo
Defensor de los derechos humanos y
miembro del Consejo Consultivo de UNICEF México***

INTRODUCCIÓN

Se ha escrito que “la historia de la infancia es la historia de su control”.¹ Y siguiendo esta tesis se ha precisado que “las antiguas concepciones de protección hacia la infancia no han sido otra cosa que la consolidación de sistemas de control y discriminación”.²

Por contraste, en esta investigación se buscará verificar si el reconocimiento jurídico contemporáneo de los derechos de los niños y las niñas es la historia de la búsqueda de la plena igualdad contra la discriminación, o si, a pesar de ella, sigue prevaleciendo el control normativo favorecedor de la exclusión y la explotación.

En primer lugar se comenzó por exponer algunas cuestiones preliminares relativas al marco teórico utilizando las perspectivas de derechos, de discriminación estructural y de la historización de los derechos de la infancia. El núcleo de la discusión se centró en este apartado en la controversia entre la doctrina de la minoría de edad excluyente o discriminatoria y su perspectiva contraria de tipo incluyente y no discriminatoria.

Se optó por iniciar esta búsqueda en las fuentes del derecho internacional ya que, para el caso de México, la inclusión del derecho a la no discriminación a nivel constitucional es de corta data (2001). Inmediatamente después se hizo un análisis de los principales elementos del marco jurídico federal en los que la discriminación estructural hacia la infancia de facto o de jure se expresa, se justifica o simplemente se omite combatir, todo ello en contraste con las opiniones sistematizadas sobre el

¹ Emilio García Méndez y Elías Carranza, *Infancia, adolescencia y control social en América Latina*, Buenos Aires, Depalma, 1990.

² Consuelo Contreras de Largo, “Hacia un diagnóstico para el ejercicio de la ciudadanía”, en *De la tutela a la justicia*, Corporación Opción-UNICEF, Santiago, 1998, p. 11.

tema de la discriminación expresadas a lo largo de cinco años del Parlamento de las Niñas y los Niños de México, instancia reconocida por los poderes ejecutivo y legislativo federal.

En el presente trabajo se reconstruyó el proceso histórico del reconocimiento jurídico e interpretativo internacional del principio y el derecho a la no discriminación que arroje luz para una conceptualización³ aplicable a la infancia, dada la escasez de bibliografía sistemática relativa a este sector o grupo de población. Después de la exposición histórica, se profundizó sobre las categorías de discriminación trazadas por la doctrina de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) como ha sido expuesta o recuperada por el Comité de los Derechos del Niño, intentando describir algunas pautas o patrones de discriminación contra la infancia más frecuentes.

Este informe se inscribe en la línea de investigación propuesta por la Dirección General de Estudios, Legislación y Políticas Públicas del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) titulada “Garantía del derecho a la no discriminación en los ordenamientos jurídicos nacionales de la población infantil”. La amplitud de la línea propuesta frente a la escasez de trabajos previos específicos a nivel internacional y nacional sobre la discriminación hacia la infancia y por motivos de edad (age discrimination) aplicada a la infancia, junto con la limitación del recurso tiempo, marcaron las condiciones de posibilidad del presente estudio.

Se ha dicho que uno de los principales obstáculos para formular una estrategia pública estatal eficaz en contra de la discriminación “reside en las concepciones equivocadas del fenómeno que llevan a proyectos inoperantes o irrelevantes”.⁴ Por ello se optó por confeccionar una fundamentación crítica del tema que incluyó un análisis de la agenda de derechos de la infancia en materia de reformas normativas y de políticas públicas para la prevención y erradicación de la discriminación

³ Por conceptualización queremos entender el proceso colectivo de construcción y reconocimiento de conceptos.

⁴ Jesús Rodríguez Zepeda, *Un marco teórico contra la discriminación*, CONAPRED, México, 2006, p. 113.

estructural contra la infancia como grupo, desde la óptica de la citada Convención, que servirán de base para el desarrollo de propuestas legislativas y de una generación nueva de políticas y mecanismos de protección para la infancia mas vulnerada por el trato desigual. Se espera que todo ello facilite al CONAPRED el cumplimiento de su mandato normativo y le permita desarrollar un liderazgo innovador en el sector de los derechos de la infancia, que enfrenta rezagos estructurales que limitan la obtención de resultados uniformes en la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio propuestos para el 2015.

Por lo anterior, el tema de la discriminación infantil no debe ser soslayado como un “juego de niños“, ni debe ser minimizado como se llega a banalizar un “llanto de niñas”.

CAPÍTULO 1

DERECHOS DE INFANCIA Y DISCRIMINACIÓN

1.1. Las paradojas de los derechos de la infancia

Los derechos de las niñas, niños y adolescentes son paradójicos. Por una parte, han sido casi universalmente aceptados en el discurso de la comunidad internacional, por lo que representan uno de los pocos “consensos globales” vigentes, aún a pesar de los enfrentamientos simbólicos y reales entre occidente y oriente, o mejor dicho, entre fundamentalismos occidentales y fundamentalismos orientales.

Baste recordar que la Convención sobre los Derechos del Niño es el instrumento del derecho internacional de los derechos humanos al que se ha adherido el mayor número de Estados nacionales, a pesar de la resistencia abierta o velada de los Estados Unidos de América.

Simultáneamente, las prácticas cotidianas sociales, institucionales y globales o multinacionales dan cuenta de su violación continua en todas partes del mundo, así como de la exclusión sistémica de la que es objeto un alto porcentaje de este sector emergente de la humanidad. De modo que el consenso discursivo todavía no se ha traducido en un consenso de hechos y políticas comunes. Por tanto, puede ser señalado como un acuerdo de intenciones o de concepciones sobre la infancia que debería dar origen a un dinamismo de proyectos sociales y de programas económicos y políticos en favor de la infancia como sector o grupo de sectores.

Pero el nivel macro de la paradoja global sólo refleja y potencia las paradojas de nivel micro y meso o intermedio. Por una parte, a nivel de los Estados nacionales los derechos de los niños no se derivan de verdaderos pactos sociales acordados o cedidos por cada “establishment” territorial ante la irrupción de las reivindicaciones o demandas expresadas por un movimiento o actor revestido de poder. No ha sido el caso en la mayor parte de los procesos nacionales de reconocimiento jurídico de

derechos de la infancia, al contrario de lo que ha sucedido con los sectores juveniles y hasta de adolescentes en ámbitos escolares y laborales, por ejemplo.

En lo anterior reside la segunda paradoja, ahora en el nivel nacional: los derechos subjetivos de niñas, niños y adolescentes derivan de pactos sociales virtuales y por ello no han sido considerados seriamente como derechos de interés público con consecuencias prácticas para su exigibilidad en todos los niveles de los sistemas normativos ni de las políticas públicas, mismas que están sometidas a los consensos de los procesos macroeconómicos o de mercado, en el peor de los casos, y que frecuentemente hacen nugatorias las obligaciones de los Estados nacionales en materia de respeto, protección, promoción y prevención de violaciones a los derechos de este grupo de población.

Los derechos de la infancia en este nivel frecuentemente han carecido de sujeto obligado que tenga una voluntad política real ante otro sujeto obligante, excepto cuando las voces de los afectados emergen vía los procesos de participación infantil o aquellas ocasiones cuando los niños y niñas son representadas por actores políticos adultos comprometidos con la causa de la infancia que, a final de cuentas, es la causa de la misma supervivencia de la humanidad. La debilidad de los pactos sociales discursivos o virtuales también se ve alimentada por los procesos de armonización legislativa de tendencia formalista, cuando la recepción de los tratados internacionales de derechos de la infancia es operada con una intencionalidad de una mera adhesión formal pero no sustantiva, ni apoyada en medidas que corrijan prácticas mediante el establecimiento de mecanismos de justiciabilidad de los derechos armonizados, o la profunda modificación de procedimientos y la inversión efectiva de nuevos recursos.

Y la tercera paradoja o el tercer núcleo paradójico se registra en el nivel microsocioal, y se expresa en la aparente tensión entre los derechos de los adultos y los derechos de los niños en tanto que generaciones emergentes portadoras de necesidades y demandas nuevas o añejas. Esta paradoja se expresa popularmente como el

conflicto entre los llamados “derechos” y las llamadas “obligaciones” de los niños vistas desde el punto de vista de la sociedad adulta, cuando ésta se asume como la detentadora del conocimiento, la información y el poder familiar o institucional en la toma de decisiones y la definición de las reglas en los microespacios sociales. Cuando un adulto condiciona el ejercicio de los derechos a cambio del cumplimiento de ciertas obligaciones, aún cuando lo haga por motivos presuntamente pedagógicos, inaugura un ciclo de mercantilización de las prerrogativas personales, frecuentemente ante contextos dominados por el consumismo, en vez de inaugurar un proceso de diálogo entre dos sujetos de derechos y necesidades para la construcción de un proyecto o de una agenda común.

Es la paradoja del poder adulto que detentan padres o madres de familia, maestros o maestras, cuidadores y cuidadoras, comunicadores o comunicadoras, entrenadores o entrenadoras, ministros o ministras religiosas, etc. El adulto está obligado a respetar y frecuentemente se impone de manera autoritaria, bajo un argumento irracional del ejercicio del poder; obligado a proteger y frecuentemente se convierte en el “lobo del hombre”, es decir, en el explotador, corruptor o violador de la dignidad que presume o se había comprometido a proteger; obligado a promover y proveer los medios para el mayor desarrollo infantil posible, desafío ante el cual llega a volverse negligente de manera voluntaria o por imitación o sujeción ante la negligencia social y la desigualdad o exclusión estructural; facilitador o facilitadora de la participación y el protagonismo infantil, cuando en realidad se torna en el manipulador, extorsionador, condicionador, cuando no en el silenciador de las opiniones y puntos de vista de los niños y niñas.

El impedimento común en todos los niveles o campos paradójicos es la limitación impuesta por los adultos a ser considerados como sujetos con derechos y necesidades, pero también con una conciencia evolutiva de los mismos; como personas con conciencia y libertad, con capacidades actuales y potenciales; como actores reales o potenciales en los procesos de toma de decisiones, de acuerdo con su nivel de desarrollo.

Esta suma de paradojas es el terreno histórico en el que han nacido los derechos de los niños y las niñas. Son su límite real pero también su frontera de superación trascendental, de búsqueda de una dialéctica superadora de la contradicción de la época y del horizonte cultural. Son el campo problemático o el conjunto de desafíos contextuales para las nuevas generaciones existentes, para la humanidad emergente que, a fin de cuentas requiere espacios para la realización de nuevos y viejos derechos.

En conclusión, la infancia disfruta sólo de derechos condicionados y por tanto es discriminada del ejercicio de los derechos humanos y las garantías fundamentales:

- a. Es un grupo de población con derechos acotados por o subordinados a los derechos de los adultos;
- b. No se le considera como un actor social puesto que su ciudadanía activa es negada, dado que los sistemas democráticos, las estructuras familiares tradicionales y muchas instituciones difícilmente le reconocen sus capacidades de protagonismo y de participación;
- c. Sólo son poseedores de derechos de segunda clase, es decir, enunciativos pero no exigibles ni defendibles al estar desprovistos de mecanismos de protección accesibles y que no se traducen en medidas efectivas de política pública, puesto que no representan un interés público reconocido.

1.2. Discriminación infantil y perspectiva de derechos

La construcción conceptual del discurso y reivindicación de la discriminación contemporánea ha estado ligada al desarrollo de la perspectiva de derechos y de las consideraciones de la ciudadanía.

Aunque a partir de la segunda mitad del siglo XX se planteó la cuestión de los derechos de la infancia, esta perspectiva no ha dejado de ser impugnada en las sociedades con resabios autoritarios, patriarcales y elitistas como la mexicana, en la que se ha llegado a utilizar al derecho y al Estado como instrumentos tanto de la justicia como de la exclusión y la perpetuación de desigualdad sociales.

La discriminación hacia la infancia como grupo, aparece como una síntesis de las paradojas que acabamos de describir, puesto que se trata de un grupo de población considerado como inferior, excluido y vulnerado desde la perspectiva de la concepción tradicional que asimila la minoría de edad con incapacidad o inferioridad.

Pero también diversas perspectivas pretendidamente racionales y modernas ejercen racionalidades excluyentes, al hacer una selección pragmática de derechos a proteger o de sectores infantiles a reconocer desde una ecuación administrativa de recursos limitados compatible con la lógica de la reproducción máxima de los factores económicos, de la reproducción del usufructo del poder político o de la mera búsqueda de la gobernabilidad con la reproducción de los sistemas de control y beneficio.

Ante este relativismo, una primera tarea será encontrar los fundamentos para evitar que la cuestión se dirima en el plano de la “conveniencia” o “inconveniencia” sobre el tipo y abordajes ofrecidos por las personas adultas a cargo de las niñas y los niños, por las profesiones liberales por separado, por parte de las tutorías institucionales o, incluso, por parte de los actores políticos de manera unilateral.

Se deben poner a prueba los objetivos de los abordajes asistencialistas, caritativos, filantrópicos, institucionalizantes y hasta los mercadológicos en el tratamiento de la infancia como sector. La alternativa de la perspectiva de derechos integrales es una dimensión que integra la subjetividad de quienes son portadores y portadoras de derechos, la responsabilidad estatal y la corresponsabilidad parental en la materia, como un proceso de reconocimiento de derechos fundamentales irrenunciables y de otros derechos reconocidos pero cuya actualización en el ejercicio dependerá de su desarrollo personal para asegurar su capacidad de ejercicio.

1.3. Igualdad fundamental vs. doctrina jurídica de la minoridad discriminatoria

Jesús Rodríguez Zepeda (2006) ha advertido que las interpretaciones inadecuadas que sirven de base para formular políticas públicas contra la discriminación “no se reducen a errores abstractos o académicos, sino que tienen consecuencias graves en las decisiones de tipo presupuestal, en el diseño de la agenda legislativa y de gobierno, en la justificación de la voluntad política para encarar problemas sociales y, desde luego, en la capacidad real del Estado para resolver los problemas de justicia fundamental que existen en la sociedad”, problemática que también opera en materia de la discriminación infantil.

Al respecto, aplicando el marco teórico desarrollado por este autor, debemos afirmar que la determinación del fenómeno discriminatorio contra la infancia en México se debe basar en una concepción de igualdad amplia y compleja.

Al respecto debemos refutar el tratamiento hacia las niñas y los niños basado exclusiva o primordialmente en una condición de minoridad, como ha sido sostenido históricamente como principal argumento de subordinación y relegación por parte de la “doctrina jurídica de la minoridad discriminante o excluyente” desarrollada en los periodos moderno y contemporáneo. Desde una perspectiva de igualdad fundamental aplicada a la infancia, la citada doctrina no plantea una justificación

suficiente para denegar su subjetividad jurídica como titulares de derechos ni su capacidad relativa para el ejercicio directo y progresivo de sus derechos humanos.

Existe una discriminación semántica en contra de la infancia, que es expresión de un estigma adultocéntrico por motivos de la edad en la cultura social y jurídica hispanoamericana.

La doctrina jurídica de la minoridad excluyente en lengua española no ha terminado por aceptar la utilización del concepto de “niño” (*child; enfant*) contenido en la CDN, o de “niña y niño” utilizado de manera análoga desde una perspectiva de lenguaje incluyente. También llega a poner en duda el consenso representado por este instrumento internacional que determinó la edad para identificar el límite superior como fórmula de consenso o de compromiso entre los Estados partes, bajo el argumento de que existe una cláusula de excepción en el artículo primero: “Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.”⁵

Por el contrario, sigue utilizando el concepto de “menor” o de “menor de edad”, que en realidad es una característica comparativa negativa. Es un término de relación comparativa frente a las personas consideradas como mayores o como personas adultas. Y es una determinación negativa en tanto que “menor” describe la ausencia de una cualidad atribuida a otros sujetos, como lo es la mayoría de edad, el acceso a una ciudadanía formal, el supuesto uso de razón y que afecta la concepción de su capacidad como titular de derechos.

⁵ Excepto en materia de edad mínima legal para el trabajo infantil y de edad mínima legal para el matrimonio, reseñadas en el último capítulo de este trabajo, no es el propósito de esta investigación reseñar el amplio debate relativo a la edad para ser considerado niño o niña, por lo que en este tema como en muchos otros se siguen los criterios propuestos por la CDN y la doctrina del Comité de los Derechos del Niño. Además, para el caso mexicano no hay duda de que con la reforma al artículo 18 constitucional del 8 de diciembre de 2005 con consecuencias en el ámbito de la responsabilidad penal, el Estado mexicano se ha sumado a la corriente internacional predominante que no considera como mayores de edad a quienes aun no cumplen los 18 años.

Esta investigación sostiene que la palabra “menor” no puede seguir siendo utilizada como la principal o única forma de conceptualización de estos sujetos de derechos por tratarse de un término relativo, además de que su uso ha comenzado a ser sustituido en la Constitución Política y por la Convención de la que México es parte, asunto que amerita un proceso de armonización semántica.⁶

Debemos hacer a continuación una distinción necesaria para identificar la escuela de minoridad con consecuencias de exclusión o discriminación, para poder distinguirla de otras doctrinas jurídicas compatibles con la igualdad fundamental:

La doctrina de la minoría de edad excluyente o discriminatoria:

Tiene como punto de partida la inferioridad natural, social o jurídica de las niñas y los niños respecto de las personas adultas, especialmente sus padres, tutores, representantes personales o institucionales, sosteniendo un concepto de igualdad relativa, basado en formalismos jurídicos inaplicables o inexigibles, y evitando referirse a dimensiones absolutas de la igualdad, recurriendo a argumentos como los utilizados por los Estados Unidos de América para evitar comprometerse con una noción dura de derechos de la infancia; permite la diferencia de trato y de acceso a oportunidades entre niñas y niños en razón del género, o entre sectores de la infancia en razón de otras características como las diferencias de identidad u origen. Su finalidad es afirmar la subordinación, dependencia o limitaciones de los “menores de edad”, de manera parcial o permanente, y la necesidad de su sujeción al orden establecido por las generaciones precedentes, para favorecer la reproducción de las pautas de relación paternalistas y adultocéntricas. Frecuentemente tiende a limitar de manera injustificada o evitando invocar argumentos científicos la capacidad de ejercicio o de actuación de los derechos de la infancia y en ocasiones pone en duda la titularidad algunos de los derechos contenidos en los textos constitucionales correspondientes y en la Convención

⁶ Para el marco jurídico mexicano, la inclusión del concepto “niños y niñas” dentro del artículo 4º de la Constitución Política, vigente desde el 7 de abril del 2000, sería la base suficiente para generalizar el citado proceso de armonización semántica.

sobre los Derechos del Niño; tiende a evitar tomar en cuenta la compatibilidad y complementariedad entre ambos sistemas, frecuentemente bajo el argumento de la soberanía, de la jerarquía normativa no obligante o de la preeminencia del derecho interno, e ignorando u obstaculizando los procesos de armonización con las obligaciones internacionales de los Estados partes; por lo que cuestiona los sistemas doctrinales y de precedentes internacionales como inaplicables a las realidades nacionales.

Doctrinas de la minoría de edad incluyentes o no discriminatorias:

Parten del concepto de igualdad fundamental entre niñas y niños, y las personas adultas, desde una noción dura y absoluta de la igualdad en donde se recurre a la representación de la infancia por parte de las personas adultas solo de manera subsidiaria y temporal, tomando en cuenta como criterio el interés superior del niño o niña. Reconocen, se apoyan en y promueven los procesos de autonomía relativa de los sectores de infancia, de acuerdo con nociones científicas del desarrollo diferenciado por niveles de edad, como criterios para la apertura de espacios y alcances para la participación o protagonismo para ampliar paulatinamente la capacidad de ejercicio o de actuación por parte de los titulares de derechos. Su objetivo último es el respeto integral de los derechos de la infancia partiendo del respeto a los principios transversales reconocidos, en especial la consideración de su interés superior, la promoción de la escucha de sus opiniones proveyendo de información pertinente, y ante situaciones factibles, evitan el tratamiento diferenciado, excepto cuando éste se justifique en la igualación de oportunidades, y promueva la integralidad de los derechos de la infancia. Toman en cuenta la titularidad de todos los derechos contenidos en los textos constitucionales correspondientes buscando su compatibilidad y armonización con las obligaciones internacionales contenidas en la Convención sobre los Derechos del Niño, y rescatando la doctrina del Comité de la CDN junto con los precedentes jurisdiccionales nacionales e internacionales pertinentes.⁷

⁷ Aunque en un capítulo posterior se hará una exposición sistemática de la doctrina generada sobre los derechos de infancia en el ámbito del sistema internacional de la ONU, es pertinente citar la amplia

La distinción anterior es una exposición general que sistematiza los elementos indicadores de las doctrinas jurídicas que favorecen o limitan el reconocimiento y aplicación de los derechos humanos correlativos de igualdad y no discriminación. Su utilización permitirá hacer un análisis de los criterios jurídicos que son discriminatorios de manera directa o indirecta en la legislación nacional, en el ámbito de discriminación estructural y hacia la infancia como grupo, especialmente cuando no se promueve la autonomía infantil y cuando la heteroprotección a la que está obligado el Estado no se cumplen.⁸

Por otra parte, la igualdad también debe ser recuperada con sentido histórico, desde una perspectiva historizadora del reconocimiento jurídico de la igualdad de las niñas y los niños como ha sido plenamente reconocida por la comunidad internacional desde hace 60 años con base en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y reconfirmada cuatro décadas después en la Convención de 1989. Esta perspectiva se desarrolla en el siguiente capítulo. En tanto que Nathan Glazer ha destacado que la ausencia de esta dimensión histórica puede tener como consecuencia el juzgar como innecesarias las medidas de tratamiento preferencial hacia ciertos grupos por considerarlas como “formas elípticas de la discriminación convencional.”⁹

y profusa Opinión Consultiva 17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 2002, sobre la Condición Jurídica y los Derechos Humanos del Niño que ilustra algunos límites y posibilidades sobre la participación infantil en el ámbito de los procesos administrativos y judiciales: “La mayoría de edad conlleva la posibilidad de ejercicio pleno de los derechos, también conocida como capacidad de actuar... no todos poseen esta capacidad: carecen de esta, en gran medida, los niños... pero todos son sujetos de derechos, titulares de derechos inalienables e inherentes a la persona humana... La eficaz y oportuna protección de los intereses del niño y la familia deben brindarse con la intervención de instituciones debidamente calificadas para ello... no basta con disponer protecciones y garantías judiciales si los operadores del proceso carecen de capacitación suficiente sobre lo que supone el interés superior del niño y, consecuentemente, sobre la protección efectiva de sus derechos. En definitiva, el aplicador del derecho, sea en el ámbito administrativo, sea en el judicial, deberá tomar en consideración las condiciones específicas del menor y su interés superior para acordar la participación de este según corresponda, en la determinación de sus derechos. En esta ponderación se procurará el mayor acceso del menor, en la medida de lo posible, al examen de su propio caso.”

⁸ Al respecto se puede consultar la obra de Benito Alaez Corral, *Minoría de edad y derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 2003.

⁹ Nathan Glazer, *Affirmative Discrimination. Ethnic Inequality and Public Policy*, Basic Books, Nueva York, 1975, citado por Jesús Rodríguez Zepeda, *op. cit.*, p. 114.

Finalmente, abordar la discriminación infantil desde la perspectiva del derecho humano integral a la igualdad implica un abordaje multidimensional adecuado a la detección de los factores múltiples que reproducen la exclusión, el estigma y la discriminación. Para ello se requiere abandonar las perspectivas jurídicas de tendencia formalista acerca de la igualdad, para entrar en diálogo con otras perspectivas jurídicas integradoras y con capacidad de interpretar las causas y las consecuencias complejas de las desigualdades históricas contemporáneas.

Al respecto, el derecho internacional y la doctrina del liberalismo político prevaleciente en Occidente le deben a Amartya K. Sen, premio Nobel de Economía, la reconfirmación de la noción compleja de igualdad sostenida actualmente por diversas iniciativas de desarrollo global de las Naciones Unidas. Este destacado académico impulsor de un Índice de Desarrollo Humano (IDH) ha sostenido que la igualdad no puede reducirse a una única manera de formularse normativamente, por ejemplo como mera igualdad conmutativa, sino que se debe contemplar además su dimensión distributiva, comenzando por la distribución de las condiciones de posibilidad, o de funcionamiento, como Sen las denomina, para ejercer las capacidades concretas de la ciudadanía democrática.

En la perspectiva de este autor, las desigualdades sociales están directamente relacionadas con limitaciones de acceso al ejercicio de los derechos humanos y las libertades ciudadanas. De esta manera, los derechos económicos y sociales se basan en capacidades para el ejercicio de las libertades fundamentales que históricamente se presentan como libertades positivas o negativas.

De lo anterior se sigue que cada sociedad debe definir cuáles son esas capacidades mínimas para el desarrollo de ciudadanas y ciudadanos que puedan ejercer sus derechos fundamentales, y simultáneamente identificar los obstáculos que impiden el desarrollo de dichas capacidades. Precisamente aquí es donde se inscribe la discusión sobre la ciudadanía infantil basada en el ejercicio de derechos, la satisfacción de necesidades y la promoción de espacios de participación infantil.

Sobre este campo problemático, a lo largo de toda América Latina se han ido generando elaboraciones teóricas y políticas que reconocen el incremento de la actoría social y de la pertinencia de algunas agendas y proyectos sociales desde la infancia que son base de una ciudadanía, generalmente no formal, en el marco de los procesos de disputa por la construcción de las democracias deseables y posibles en la región.

Desde una perspectiva política la cuestión debe analizarse a la luz de la capacidad para decidir o para participar en los procesos de toma de decisiones que les afecta o que son de su interés, incluyendo la posesión o ausencia de un poder social. En el capítulo relativo a las voces de la infancia expresadas en el Parlamento de las Niñas y los Niños de México, se destacarán los elementos propuestos en ese espacio de participación infantil formal que efectivamente vinculan derechos, necesidades y ciudadanía y que deberían ser leídos como una agenda de la infancia participativa.

De modo que un abordaje de la temática de la igualdad en la infancia, desde la perspectiva de derechos, debe incluir las tres perspectivas abordadas a lo largo de este apartado, como elementos mínimos de análisis para la deconstrucción de pautas discriminatorias y para la construcción de alternativas de prevención y erradicación.

1.4. Positividad y negatividad de los derechos de la infancia: un debate

El análisis del discurso y práctica de los derechos de niños, niñas y adolescentes no puede ser un ejercicio meramente formal o que tome como único parámetro los compromisos formales internacionales. Una perspectiva crítica y multidimensional al derecho humano de la infancia intentará buscar o analizar no sólo la positividad, sino también la negatividad del derecho humano a la no discriminación. Verificar la realidad del derecho, y las condiciones para su realizabilidad es el aporte de la corriente de la historización de los derechos humanos desde América Latina.

Para Ignacio Ellacuría¹⁰ el debate de los derechos es un asunto de verificación, diríamos ahora de monitoreo, para someter el discurso formal a un proceso de contrastación con la realidad para mostrar si los derechos discursivos tienen algo de veracidad (coherencia con la realidad) y si son verificables en las prácticas de los actores. Con ello no se pretende la mera desjurificación de los derechos, sino lograr integrar otras perspectivas multidimensionales para entender la relación entre el derecho formal y su contexto de realidad, en especial con relación a los factores de poder que hacen posible o limitan la realización del tema de esta investigación: el derecho a no ser discriminado.

El indicador de esta verificabilidad de los derechos es la extensión de su disfrute, es decir, si se trata de un derecho ejercido por las mayorías o por las minorías. Así que la deconstrucción crítica de la positividad es una condición necesaria para redefinir los alcances de los derechos de los niños.

Por su parte Emilio García Méndez ha profundizado en la cuestión desde una visión crítica del derecho, y más específicamente desde el derecho penal aplicado durante décadas para criminalizar, confinar o “rehabilitar” a los sectores infantiles y juveniles en situación de pobreza, los que anteriormente eran conceptualizados como “marginales”. Su análisis de la llamada “doctrina de la situación irregular” ha sido clave en la deconstrucción paulatina de los sistemas jurídicos e institucionales aceptados comúnmente como “protectores de la infancia”.

Dos décadas después del inicio de ese debate casi simultáneo con la aprobación y aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño el campo de las políticas públicas, en especial de las políticas sociales (incluyendo el ámbito de la salud, la educación, el trabajo y el acceso a la justicia), las económicas, del ejercicio de los presupuestos estatales y del diseño de mecanismos institucionales para hacer

¹⁰ Ignacio Ellacuría desarrolló su historización de los derechos humanos en: “Historización de los derechos humanos desde los pueblos oprimidos y las mayorías populares”, en *Estudios Centroamericanos*, no. 502, San Salvador, 1990. Puede consultarse también su primer ensayo al respecto: “Derechos Humanos en una sociedad dividida”, en *Christus*, no. 527, México, 1979.

efectivos los derechos, son el nuevo campo de aplicación de los derechos de infancia que, desde luego, debe verse precedido por una armonización del marco jurídico nacional con los estándares internacionales vigentes mas avanzados.

El argumento de la historización aplicado al derecho a la no discriminación ha sido expuesto también por Jesús Rodríguez. De acuerdo con su planteamiento teórico la “minimización” de las prácticas discriminatorias pueden llevar a la falsa conclusión de que se trata de un fenómeno “lateral, minoritario o generador de escaso daño social” con consecuencias en el tipo de prioridad que se asigne a la problemática y al tratamiento político, jurídico y económico hacia la misma.

Las políticas públicas de infancia están experimentando reformas estructurales para superar la parcialización de las intervenciones estatales en los antiguos sectores y ministerios clásicos, para buscar fórmulas de atención más integrales, posiblemente por ámbitos de edad desde la primera infancia hasta la adolescencia o de subgrupos de población infantil cuya atención pueda representar mayor urgencia.

1.5. La discriminación estructural histórica: desafío a la positividad

Sin embargo, frente a la posibilidad de concretar mejoras históricas en materia de la realización de derechos fundamentales relativos a la supervivencia y a la igualdad de géneros en el desarrollo de competencias básicas de la infancia, bajo la perspectiva de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) orientados a un cumplimiento hacia el 2015, se requiere hacer una deconstrucción de los factores de exclusión o discriminación, comenzando con los sectores mayoritarios de la infancia, que sienten las bases para un proceso de protección igualitaria y de acceso igualitario al ejercicio de los derechos, que para otros es visto como ejercicio de oportunidades de desarrollo.

Como ejemplo de la necesidad de un proceso de historización de los derechos del sector en cuestión podemos citar al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

(UNICEF)¹¹ para el que la condición de los niños y niñas en América Latina y el Caribe ha mejorado paulatinamente, aunque también han aparecido nuevos factores de riesgo y alerta y continúan existiendo grupos de población infantil segregados de estos avances.

En cuanto al derecho a la vida, entre 1990 y 2006 se redujo la tasa de mortalidad de los menores de 5 años de 0.55 a 0.27 por ciento, situación que ha sido positiva en comparación con la tasa mundial que pasó de 0.93 a 0.72 por ciento. A su vez, la tasa de mortalidad infantil (menores de un año) disminuyó de modo parecido de 0.43 a 0.22 por ciento, comparativamente mejor que la tasa mundial que pasó de 0.64 a 0.49 por ciento. Sin embargo los índices de mortalidad se disparan entre niños de comunidades indígenas del continente, con cifras que en algunos casos se homologan con las tasas del África Subsahariana.

En materia del derecho a la salud, en la región aproximadamente una de cada tres mujeres se embaraza antes de cumplir los 20 años. Estos embarazos adolescentes o juveniles representan un riesgo significativo para las madres y son una causa importante de muerte adolescente ya que las niñas menores de 15 años enfrentan una probabilidad 5 veces más alta de morir durante el embarazo o el parto que las mujeres mayores de 20 años. Se estima que una de cada 160 mujeres latinoamericanas muere por causas relacionadas con el embarazo o el parto. Y aunque este resultado es favorable en comparación con el África Subsahariana, todavía está lejos de la tasa de los países industrializados donde el riesgo promedio de la muerte durante el parto es solamente de una en 4 mil.

Respecto del derecho a la educación, en América Latina no existen diferencias significativas de género en términos del acceso a la educación. Sin embargo, muchos padres todavía creen que las niñas necesitan asistir a la escuela en menor grado que los niños. Esto aplica particularmente a las niñas que viven en zonas rurales, las niñas indígenas y afro-descendientes. De acuerdo con UNICEF, en

¹¹ *Progress for Children*, UNICEF, Nueva York, 2007.

estudios recientes se muestra que en el sector rural de Guatemala la asistencia de las niñas entre 6 y 12 años es todavía menor que la de los niños, mientras que en México la paridad de género en la asistencia escolar se alcanzó solamente entre los niños no pertenecientes a sectores pobres. No obstante, en la escuela secundaria ocurre una desigualdad inversa – asisten más niñas que niños – lo que está reforzado por los roles de género tradicionales asignados al hombre, quien tiene la obligación de traer dinero al hogar tan pronto como sea posible. Esta desigualdad es igualmente preocupante. Y para el caso del acceso a la educación en México, 4.5 por ciento de los niños entre 8 y 14 años no pueden leer ni escribir; 92 por ciento de los de 6 a 14 años asisten a la escuela, pero 20% de los que asisten no terminan la educación básica, y solamente 87 por ciento de los que terminan continúan en la secundaria, de los cuales 22% desertan antes de terminar dicho ciclo.

En cuanto a los derechos reproductivos y la salud sexual se registra un progreso en la materia de Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (VIH), en la mayor parte de la región, aunque ha aparecido con preocupación una nueva tendencia a la feminización de los nuevos contagios. En 2005, las mujeres eran una tercera parte de todas las personas infectadas en América Latina y más de la mitad en el Caribe.

Respecto del derecho a una vida libre de violencia, uno de los resultados arrojados por el Informe del Experto Independiente designado por el Secretario General de la ONU¹² es que América Latina es una región muy violenta, con graves estragos hacia la infancia ocasionados por la protección estatal omisa o inequitativa. 29 por ciento de las víctimas de los homicidios tienen entre 10 y 19 años de edad. Los niños entre 0 y 4 años de edad enfrentan riesgo de sufrir violencia familiar dos veces mayor que los niños entre 5 y 9 años de edad. Esta violencia resulta en que cada año en la región 80 mil niños y niñas mueren a manos de algún familiar cifra que está estimulada por el ambiente de fuerte desigualdad económica.

¹² *Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, de las Naciones Unidas, Paulo Sérgio Pinheiro, presentado con arreglo a la resolución 60/231 de la Asamblea General, 29 de agosto de 2006, A/61/299.*

La desigualdad afecta el derecho a un nivel de vida adecuado, ya que el 40 por ciento de la población más pobre recibe apenas el 10 por ciento del ingreso total, mientras que el 20 por ciento más rico recibe el 60 por ciento del ingreso. Y para el caso de México de los 33 millones de niñas y niños menores de 14 años de edad que representaban el 31 por ciento de la población total en 2002, 60 por ciento vivía debajo de la línea de pobreza: 2.1 millones de niños entre 5 y 14 años no asistían a la escuela y solamente uno de cada tres 3 menores de 14 era derechohabiente de los servicios de salud. Asimismo, 18 por ciento de los niños menores de 5 años presentaban un retraso en su crecimiento y 29 niños de cada 1,000 morían antes de cumplir 5 años de edad, problemáticas que se recrudecen entre la población indígena.

No puede ignorarse que la situación que enfrenta la infancia ocurre dentro de un contexto económico que se caracteriza por la concentración de la riqueza y retroceso en las condiciones de vida que han tenido lugar en México durante los últimos 25 años. Según del Banco Mundial, 43 por ciento de la población mexicana vive con menos de dos dólares al día, y 18 por ciento con menos de un dólar al día.

Todas estas cifras nos arrojan que la positividad formal de los derechos de los niños contrasta con la realidad latinoamericana y mexicana, por lo que los avances registrados aún siendo alentadores enfrentan el desafío de superar los índices de pobreza, discriminación y violencia que enfrentan los grupos de población infantil más excluidos.

1.6. La *age discrimination* como discriminación estructural

La discriminación por motivos de edad (*age discrimination*) contra la infancia puede ser considerada como una forma de discriminación estructural contra este grupo de población, ya que busca hacer una diferenciación social en términos de inferioridad

respecto de la igualdad fundamental a la que tienen derecho, como seres humanos, las niñas y los niños, sin justificar la condición de inferioridad.¹³

La evolución de la protección contra la discriminación que ha incluido la discriminación por motivos de edad ha tenido su punto de partida en la protección de la población adulta mayor. Su aplicación inicial en materia de derechos laborales se fue extendiendo al campo del acceso a la salud y a otros derechos sociales, pero la utilización del argumento de la edad como factor de discriminación ha sido invocado paulatinamente por otros sectores de población.

Sin embargo algunas legislaciones nacionales han proscrito la posibilidad de que las personas menores de 18 años demanden la protección contra la discriminación por motivos de edad, limitando con ello la aplicación y protección que brinda la Convención sobre los Derechos del Niño.

Para deconstruir esta realidad discriminante hacia la infancia, podemos recurrir a las interpretaciones teóricas en la materia, además de la ya reseñada de Amartya K. Sen. En un resumen de los aportes de diversos autores, Rodríguez Zepeda ha perfilado diez características del fenómeno de la discriminación estructural general.¹⁴

- a. La discriminación estructural entra en la categoría de discriminación indirecta, y es tan dañina como las formas particulares o concretas de discriminación directa.
- b. La discriminación estructural está compuesta por un conjunto de relaciones determinantes del orden social, que se expresan y formalizan como criterios, normas, reglamentos institucionales, gustos y preferencias socialmente extendidas,

¹³ Por ejemplo, el tema de la infancia y su derecho a la igualdad estuvo ausente en la aplicación de la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México conducida por la Secretaría de Desarrollo Social con concurso del CONAPRED y publicada en 2005, por lo que se carece de información estadística nacional respecto de las pautas culturales que justifican la discriminación por motivos de edad hacia la niñez.

¹⁴ *Op. cit.*, pp. 128-129.

- c. Es un sistema de relaciones desiguales que aplica patrones de diferenciación a diversos grupos humanos inconexos entre sí, y por tanto los homologa como receptores de tratos discriminatorios de tipo extendido.
- d. En todos los casos hay una violación al derecho humano a la igualdad.
- e. Es un fenómeno del orden socio-simbólico y lingüístico social, que precede y sobrevive a los integrantes de un grupo social, ya que es frecuentemente ajeno a la voluntad o conciencia de los individuos.
- f. Las relaciones de desprecio sistemático tienen un peso en las relaciones objetivas y materiales, así como en el trato subjetivo que se da entre grupos de personas discriminadas y de personas discriminadoras.
- g. La discriminación estructural tiende a institucionalizarse porque opera como un conjunto estandarizado y regular de normas, reglas y prohibiciones, que al permear el orden social define a la estructura como injusta.
- h. Expresa una relación política de dominio, asimetría y subordinación entre grupos según los criterios o códigos de la diferenciación.
- i. Es presentada como una serie de pautas de relación “naturales” y “lógicas”, para quienes se benefician de ella y frecuentemente también para quienes la padecen.
- j. A pesar de su estructuralismo y peso social, estas pautas son superables con la intervención del Estado que impulse una estrategia igualmente estructural con base en el derecho a la igualdad fundamental.

Es decir, de cara a la desigualdad estructural que padece la infancia, el cambio social para asegurar la igualdad estructural contra la infancia solo será posible si los sectores y actores claves en el Estado se comprometen a transformar las relaciones de dominio simbólico y fáctico que favorece la existencia de discriminaciones de tipo indirecto y estructural, pero también debido a la acumulación de discriminaciones (dobles, triples) que vulneran y hacen nugatorios los derechos de la infancia reconocidos a nivel constitucional e internacional.

CAPÍTULO 2

CONCEPTO DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA POBLACIÓN INFANTIL DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL

2.1. La no discriminación como principio interpretativo

Diversos sistemas normativos de derechos humanos plantean que el contenido del derecho se puede y debe referir a las orientaciones establecidas por lo que se denomina comúnmente como principios jurídicos, principios de interpretación o principios generales del derecho.¹⁵

La búsqueda de la interpretación jurídica más favorable a la protección y defensa de los derechos fundamentales de la persona, objetivo último de los sistemas normativos de derechos humanos, ha permitido el establecimiento de criterios que enfocan la aplicación del derecho en la garantía de ciertos elementos mínimos que aseguran la integridad y coherencia de los universos normativos.

Múltiples autores y autoras¹⁶ han reconocido la existencia de principios jurídicos en el derecho internacional de los derechos humanos como el principio *pro homine*, el de

¹⁵ Germán Campos Bidart hacía referencia a los principios del derecho de los derechos humanos de la siguiente manera: “La constitución y el sistema de derechos no deben ser vistos como un simple conjunto taxativo de normas, por fuera de cuya sumatoria no hay ni queda nada (...) A la inversa, la completitud de una y de otro es cuanto conjunto normativo, con toda la fuerza que éste les confiere, se compone de normas, silencios e implicitudes (o carencias normativas); principios, valores, fines razón histórica, en unidad y retroalimentación de fuentes internas e internacionales (...) La interpretación y la integración del conjunto normativo así considerado exige que para cada derecho, para cada libertad y para cada garantía en cada caso, haya o no haya norma previsoras expresa, la comprensión y la construcción de lo que se decida y resuelva venga presidida por el principio de mayor favor y de optimización del plexo de derechos.”

¹⁶ En relación con el tema del principio de igualdad aplicado en el derecho internacional y en México, Miguel Carbonell expone que “ha tenido en el pasado, tiene en la actualidad y está llamado a tener en el futuro un importancia capital... no ha dejado de figurar como uno de los principio vertebrados de dicho modelo de Estado (Estado constitucional).” *Cfr.* Miguel Carbonell, *Igualdad y Constitución*, Cuadernos de la Igualdad, núm. 1, Consejo Nacional para Prevenir la Prevenir y Eliminar la Discriminación, México, 2004. Se puede revisar también Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, UNAM-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2004.

estándar mínimo, el de seguridad jurídica, entre otros, que han sido expuestos por diversos instrumentos internacionales tanto en sus apartados preliminares (preámbulos, introducciones) como en sus capítulos sustantivos. Paralelamente estos principios han sido objeto de procesos de recepción jurídica en el derecho interno, por lo que frecuentemente han sido sumados a los principios jurídicos existentes a nivel nacional. Y en las últimas cuatro décadas, a partir de la entrada en vigor del derecho convencional de los derechos humanos, han sido aplicados por los mecanismos administrativos y jurisdiccionales contemplados en dichas convenciones, por lo que han permitido el desarrollo paulatino de criterios de implementación del derecho de los derechos humanos, constituyendo sistemas de precedentes jurídicos invocados e invocables.

Se puede citar el caso del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos que reconoce los principios expuestos en sus instrumentos fundacionales, pero también de los estándares de más alta protección reconocidos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por las Naciones Unidas en 1948. A través de su primer instrumento convencional clave, la Convención Americana de Derechos Humanos de 1966, los principios jurídicos de Sistema Interamericano fueron reconocidos explícitamente tanto en su introducción como en su cuerpo normativo.

Dicha Convención plantea en su preámbulo la necesidad de referirse a los principios establecidos previamente en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (1945), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Y añade que los principios también han sido “reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales, tanto del ámbito universal como regional”.

Posteriormente, en el proceso de aplicación de la Convención Americana, tanto en el ámbito administrativo o pre-judicial por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como en su aplicación jurisdiccional a través de la Corte

Interamericana de Derechos Humanos, en su doble competencia consultiva y contenciosa, los principios del derecho de los derechos humanos se han ido reafirmando y validando, a su vez que se ha logrado reafirmar la búsqueda de los máximos estándares de protección contra los abusos de los derechos humanos.

De esta manera los principios jurídicos de los derechos humanos son relevantes debido a que brindan una interpretación más precisa del derecho al “gobernar sobre el cuerpo normativo” buscando el mejor alcance de la norma y ayudan a armonizar los preceptos internos con los existentes en los instrumentos internacionales en la materia.

La prohibición de la discriminación, enunciada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ha sido referida como un principio jurídico general del Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos, por lo que además de su contenido sustantivo, debe ser analizada en su función adjetiva de principio integrador del derecho de los derechos humanos, como se expondrá a continuación.

2.2. Reconocimiento histórico como principio y como derecho de la infancia

a. La no discriminación en materia de protección humanitaria

La no discriminación no apareció inicialmente como un derecho autónomo y permanente, sino que estuvo asociado a la corriente que dio origen a los derechos de protección que se aplicaron de manera emergente a las víctimas de la guerra. Como parte del desarrollo inicial en el siglo XX del derecho a la no discriminación hacia la infancia podemos afirmar que cuando aparecieron los primeros derechos de protección en el derecho internacional éstos fueron aplicados a la infancia en términos de igualdad.

Como antecedente directo de dicho proceso se puede referir, en primer lugar la Declaración de los Derechos del Niño, de Ginebra (1924), considerada como la

primera formulación global de los derechos del niño en el plano internacional que aportó la perspectiva proteccionista a la construcción de los derechos de la infancia.¹⁷ Generada en el periodo entre guerras, su gran limitación fue haber sido emanada por la Sociedad de las Naciones que sucumbiera ante el estallido de la Segunda Guerra Mundial, por lo que no se le reconoce obligatoriedad universal y sólo se le cita como una referencia histórica en la evolución del reconocimiento jurídico de los niños y las niñas.

Es precisamente con la consolidación del derecho internacional humanitario, que sustituyera al derecho de la guerra, que la protección igualitaria comienza a tener aplicaciones específicas más precisas. La Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio del 9 de diciembre de 1948, derivada del desarrollo doctrinal en la materia por parte del Tribunal de Guerra de Nuremberg, tipificaba como genocidio dos medidas aplicadas a niñas y niños de manera específica como las “Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo” y el “Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo.”

Por su parte, los Convenios de Ginebra, en especial el Convenio de Ginebra Relativo a la Protección de Personas Civiles en Tiempo de Guerra, del 12 de agosto de 1949, definió de manera más amplia las medidas de protección general de las poblaciones contra ciertos efectos de la guerra, incluyendo que “Los niños menores de quince años, las mujeres embarazadas y las madres de criaturas menores de siete años se beneficiarán, en igual medida que los ciudadanos del Estado interesado, de todo trato preferente”. Es decir, serían tratados con las mismas garantías de protección otorgadas a los “extranjeros en tiempos de paz”, lo cual representaba una ventaja humanitaria.

¹⁷ Joaquín Ruiz-Giménez Cortés, “Prologo”, en *Derechos del niño, ONU, Conferencia de La Haya, Derecho Internacional Humanitario, Consejo de Europa, Unión Europea, Organización de Estados Americanos y Organización para la Unidad Africana*, McGraw Hill/Interamericana de España, Madrid, 1998.

Estas Convenciones originadas en la nueva organización internacional emergieron de manera paralela a la Declaración Universal de 1948 que citaremos a continuación.

b. Aparición del derecho a la no discriminación como derecho permanente y su aplicación a la infancia

Con la creación de la ONU en 1945 se dio una primera etapa fundacional del derecho internacional de los derechos humanos con la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de 1948 que contiene el derecho a la no discriminación como un derecho universal, permanente y autónomo.

En su artículo 2 establece que “Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.” Y añadió que no se haría distinción alguna fundada en “la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.”

Por su parte, en el artículo 25.2 la DUDH trata de manera directa el derecho a la igualdad en la protección especial de las niñas y los niños: “La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencias especiales” y que “Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.”

Rebasando las pretensiones de aplicación emergente o coyuntural del llamado derecho de la *humanización* de la guerra desarrollado en la primera mitad del siglo XX, el derecho a la no discriminación contenido en el artículo 2 de la Declaración Universal, es aplicable a todas las personas independientemente de su pertenencia o no a una comunidad política, incluyendo a niñas y niños, aunque no lo mencione de

manera explícita. Lo anterior representa un avance sustancial con relación a la enunciación de derechos en los ordenamientos constitucionales nacionales y a los sistemas políticos censatarios que solían vincular el reconocimiento de derechos al estatus de ciudadanía por la pertenencia a una comunidad política o al cumplimiento de ciertos requisitos para ejercer el voto activo y pasivo como ser hombres propietarios y saber leer, mismos que no podían ser cubiertos por los niños y las niñas.

La aplicación ampliada del concepto de ciudadanía a las mujeres y el reconocimiento de sus derechos políticos en pie de igualdad con los hombres había sido un elemento clave para la incorporación de nuevos sujetos del derecho a la igualdad “en dignidad y derechos”. Por ello, cuando se afirmaba que “Todos los seres humanos nacen libres e iguales”, se aludía a la primera infancia como una etapa donde se verificaba la igualdad radical. Paralelamente, la teoría de la supremacía racial que había dado origen a “actos de barbarie ultrajantes para la conciencia humana”, según la expresión utilizada por el preámbulo de la misma DUDH, era la oportunidad para proponer medidas de proscripción y prevención del exterminio y del genocidio basadas en la aplicación de un concepto común de dignidad antropológica, no subordinado a atributos secundarios, aplicable desde la primera infancia.

c. El reconocimiento del principio general de no discriminación y su aplicación al sujeto niña-niño

Al cabo de las siguientes décadas el derecho a la no discriminación como un derecho universal, permanente y autónomo, pasaría a ser reconocido en múltiples instrumentos convencionales como un principio universal de interpretación del derecho internacional de los derechos humanos.

Poco más de una década después se elaboró y promulgó por consenso la Declaración de los Derechos del Niño de 1959.¹⁸ Esta fue la primera codificación de

¹⁸ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1959.

algunos derechos de la infancia en el naciente sistema internacional de las Naciones Unidas.

Su contenido es híbrido al mezclar el lenguaje de principios y el de derechos. En su preámbulo, dentro del segundo considerando, reconoce el principio de no discriminación plasmado por la DUDH, tomando como punto de partida que “las Naciones Unidas han proclamado en la Declaración Universal de Derechos Humanos que toda persona tiene todos los derechos y libertades enunciados en ella, sin distinción alguna”.

No obstante que su contenido es híbrido, al mezclar el lenguaje de principios y el de derechos, en su primer principio la Declaración reconoció por primera vez de manera explícita el derecho a la no discriminación específicamente para los niños y las niñas, haciendo explícito el planteamiento de la Declaración de 1948 de igualdad desde el nacimiento:

El niño disfrutará de todos los derechos enunciados en esta Declaración. Estos derechos serán reconocidos a todos los niños sin excepción alguna ni distinción o discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición, ya sea del propio niño o de su familia.

Sin embargo, a pesar de que la Declaración de los Derechos del Niño incluía el principio de no discriminación, su perspectiva teórico-jurídica la limitó al desarrollo de los derechos de protección y de provisión, ya que desde su preámbulo se privilegiaba la referencia al principio interpretativo de la protección, en la esfera de un derecho de tipo tutelar por parte de la sociedad adulta: “Considerando que el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal...” y que “la necesidad de esa protección especial ha sido enunciada en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño”.

Además, por tratarse de un instrumento enunciativo no vinculante careció de un mecanismo de verificación o control, lo que seguramente influyó para que haya sido aprobada por unanimidad por parte de la Asamblea General de la ONU, a pesar del clima de enfrentamiento entre los bloques contendientes durante la llamada Guerra Fría que, en cambio, sí obstaculizó la aprobación de instrumentos internacionales convencionales como los Pactos Internacionales de 1966.

Nacida poco más de una década después de la DUDH y casi una década antes de los Pactos Internacionales de derechos humanos que ya estipulaban mecanismos de cumplimiento, la Declaración de 1959 no tuvo una trascendencia normativa relevante, especialmente porque no dio origen inmediato a la redacción de una Convención en la materia, como sí la llegarían a tener otras tres declaraciones contra formas de discriminación concretas.

Pero su gran aporte fue colocar los principios generales del derecho internacional de los derechos de la infancia, incluyendo el de la no discriminación, elemento que décadas después ha sido retomado como un criterio interpretativo cuya aplicación se ha propuesto que vaya unida a la de todos los derechos de la infancia.¹⁹

d. Del derecho declarativo al derecho vinculante: la no discriminación exigible

Al respecto, en diciembre de 1960 fue aprobada la Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, adoptada en la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, Educación y Cultura (UNESCO), que entrara en vigor dos años después, que en su preámbulo reafirma la tesis de la DUDH como un principio general del derecho: “Recordando que la Declaración Universal de Derechos Humanos afirma el principio de que no deben establecerse discriminaciones y proclama el derecho de todos a la educación.” Dentro de su contenido novedoso se pueden recuperar los siguientes aportes que serán compartidos por posteriores instrumentos convencionales:

¹⁹ Ver *infra* el apartado relativo a la doctrina de la no discriminación generada por el Comité de los Derechos del Niño.

- “las discriminaciones en la esfera de la enseñanza constituyen una violación de derechos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos,”
- Que incumbe a la UNESCO “no solo proscribir todas las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, sino también procurar la igualdad de posibilidades y de trato para todas las personas en esa esfera,”

Con tal antecedente, en 1963 se proclamó en el seno de la ONU la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y en 1967 la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. De ambos instrumentos derivaron convenciones específicas en muy poco tiempo, como en el caso de la primera, en 1965, y de la segunda en 1979. Sus respectivas adopciones estuvieron relacionadas y se vieron alentadas por dinámicas sociales y políticas contextuales de trascendencia internacional, como el movimiento negro por la igualdad racial y el movimiento feminista, motivo por el cual en ambos casos se establecieron mecanismos de verificación de su cumplimiento.

Contrastando con lo anterior los derechos de las niñas y los niños debieron aguardar dos décadas para que su instrumento convencional fuera propuesto y tres décadas para que éste fuera aprobado por la Asamblea General de la ONU.

Diez años duró la redacción y la negociación para la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño, proceso que inició con la presentación del proyecto de convención presentado por Polonia con motivo del Año Internacional del Niño en 1979 y del cual los Estados Unidos de América fue paulatinamente alejándose por diversos motivos doctrinales, políticos y sobre todo económicos.

Cuadro comparativo entre la Declaración de 1959 y la Convención de 1989

Aspectos:	Declaración de los Derechos del Niño, 1959	Convención sobre los Derechos del Niño, 1989
Visión de la infancia	Niño o niña como objeto	Infancia como sujeto

Contenidos	Principios	Derechos
Tipo de documento	Declaración con recomendaciones, declaración de intenciones	Convención con carácter vinculante, derechos obligatorios
Se compone de	10 Artículos con principios y algunos derechos	54 Artículos con derechos, principios interpretativos y mecanismo de aplicación
Principios incluidos	No discriminación	No discriminación, Interés superior del niño, supervivencia y desarrollo y participación infantil
Tipo de derechos consagrados	Protección	Protección, Provisión, Participación, Prevención
Rol del niño o niña en la sociedad	Sujetos de protección	Sujetos de derechos y de participación activa
Mecanismo de control	Inexistente al tratarse de una mera declaración	Comité de los Derechos del Niño (CRC, en inglés)
Cobertura	Escasa	Mundial

Con base en: *Programación con los Derechos de la Infancia*, Red por los Derechos de la Infancia en México, México, 2008, p. 20 (incluye algunas modificación del autor).

Como se observa en el cuadro, la Convención de los Derechos del Niño (CDN) promulgada en 1989 posicionó claramente al niño y niña como sujeto de derechos desde la definición de las obligaciones estatales, superando su consideración como mero objeto de protección. Lo anterior ha sido señalado como un completo cambio de paradigma, aunque todavía no de la realidad.

Al igual que la Declaración de 1959, en la Convención también se establece el derecho a la no discriminación contra la infancia, pero ahora desde una perspectiva no tutelar ni desde el supuesto de que la infancia es una etapa “incompleta” del desarrollo humano, y superando la doctrina de la situación irregular que caracterizaba a los “menores” vistos como seres humanos inferiores o subordinados. A cambio de ello se clarifica el tema de las obligaciones estatales frente a los derechos subjetivos de la niñez.

Dentro del segundo artículo la Convención afirma que

1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares.

También contiene un derecho fundamental y normativo: el derecho a la no discriminación como una prerrogativa subjetiva. A su vez prescribe dos obligaciones estatales explícitas respecto de dicho derecho: la de respetar y proteger en materia de no discriminación.

Respecto de la primera obligación del estado contemplada en el artículo 2 plantea el deber de respetar los derechos enunciados en la Convención asegurando “su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna”.

La segunda obligación consiste en tomar medidas apropiadas para “garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo” debida a la condición de sus padres.

Simultáneamente, define el principio jurídico interpretativo de la no discriminación, uno de los cuatro pilares interpretativos de la Convención, como coinciden en señalarlo diversos comentaristas de este instrumento del derecho internacional y de acuerdo con la doctrina del Comité de los Derechos del Niño.

2.3. Aportes del derecho internacional para una conceptualización de la discriminación infantil

Cabe aclarar que la Convención sobre los Derechos del Niño contiene una enunciación de diversos motivos de discriminación, pero no brinda una definición del concepto “discriminación” en el artículo 2 ni en algún otro artículo, como tampoco lo hace el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El preámbulo de la Convención afirma que “hay niños que viven en condiciones excepcionalmente difíciles, y que esos niños necesitan especial consideración”, realidad que se registra “en todas partes del mundo”. Además del artículo 2, otros artículos de la Convención incluyen disposiciones especiales para las y los niños más susceptibles a ser discriminados.

De modo que, con base en el citado preámbulo y en el artículo 2, además de algunos otros artículos que hacen referencia al riesgo de discriminación contra grupos específicos, el Comité de los Derechos del Niño insiste a los Estados durante la revisión periódica del cumplimiento de la CDN acerca de la necesidad de observar y atender a los niños pertenecientes a los grupos vulnerados.

Sin embargo el Comité tampoco ha definido el concepto de “discriminación”, ni ha generado alguna observación general o interpretación sistemática al respecto. No obstante lo cual sí podemos encontrar interpretaciones, criterios y aplicaciones del principio aludido.

Dicha omisión puede obedecer a que ya existen sendas definiciones previas de amplia aplicación en el sistema internacional de protección de los derechos humanos y que citamos a continuación. El primer concepto general sobre “discriminación” en el derecho internacional aplicable a la infancia,²⁰ se encuentra en la Convención

²⁰ Aunque previamente en 1958, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) había adoptado el Convenio (111) relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y

Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza de 1960, que ya se ha citado.

Artículo 1.1. A los efectos de la presente Convención se entiende por “discriminación” toda distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones política o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza y, en especial:

- a) Excluir a una persona o a un grupo del acceso a los diversos grados y tipos de enseñanza;
- b) Limitar a un nivel inferior la educación de una persona o de un grupo;
- c) A reserva de lo previsto en el artículo 2 de la presente Convención, instituir o mantener sistemas o establecimientos de enseñanza separados para personas o grupos; o
- d) Colocar a una persona o a un grupo en una situación incompatible con la dignidad humana.

Esta definición de discriminación retomó los elementos fundamentales del concepto generado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su Convenio 111 de 1958, pero aplicado a un campo no laboral y que a su vez fue compartido por los siguientes instrumentos convencionales. En este caso, su aplicación hacia las niñas y niños discriminados en la esfera de la enseñanza era viable. Su exigibilidad, aunque limitada, se basó en la creación de una Comisión de Conciliación y Buenos Oficios derivada del Protocolo de 1962.²¹

Ocupación, instrumento que ya contenía una definición general de “discriminación” aplicada al empleo y la ocupación.

²¹ Protocolo para instituir una Comisión de Conciliación y Buenos Oficios facultada para resolver las controversias a que pueda dar lugar la Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, adoptada el 10 de diciembre de 1962 por la Conferencia General de la UNESCO, con entrada en vigor el 24 de octubre de 1968.

Desde 1965 la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD)²², en su artículo primero, definió el concepto de “discriminación racial”:

“En la presente Convención la expresión “discriminación racial” denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.”

Este concepto es aplicable a las niñas y niños que padecen distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, afectando sus derechos y libertades fundamentales.

Posteriormente la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979,²³ definió el concepto de “discriminación contra la mujer” en su artículo 1º.

A los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

²² Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de diciembre de 1965, entrando en vigor el 4 de enero de 1969. Fue ratificada por México el 20 de febrero de 1975 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio del mismo año, sin haberse interpuesto reserva ni declaración interpretativa alguna.

²³ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979, con entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981. Ratificada por México el 23 de marzo de 1981 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo del mismo año

Esta definición es aplicable a las niñas que padecen distinción, exclusión o restricción basada en el sexo y con ello se menoscaban o anulan sus derechos humanos y libertades fundamentales.

Tanto la CERD como la CEDAW (por sus siglas en inglés) proscriben la afectación de derechos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social o cultural. La CERD se refiere a cualquier esfera de la vida pública. La CEDAW, además se refiere a la esfera civil, o en cualquier esfera, sin hacer distinción entre pública y privada.

Recuperando todos estos conceptos precedentes, el Comité de Derechos Humanos, órgano creado en el marco del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha establecido en una observación general que el término “discriminación” debe entenderse como:

“toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.”

El mismo Comité de Derechos Humanos ha resaltado el carácter de principio interpretativo de la no discriminación. Sostuvo que “la no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley sin ninguna discriminación constituye un principio básico y general relativo a la protección de los derechos humanos.” También ha asegurado que este principio no se opone a una acción positiva, ya que los estados tendrán que tomar medidas para reducir o eliminar las condiciones que la generan o que la reproducen.

Posteriormente otros instrumentos convencionales han retomado este concepto global y lo han aplicado al ámbito del grupo vulnerable o vulnerado que deseen proteger, pero la evolución doctrinal se ha referido más bien al ámbito de la aplicación y no tanto al de la prescripción.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD), del 13 de diciembre del 2006 reconoce en su preámbulo que “las Naciones Unidas, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los pactos internacionales de derechos humanos ha reconocido y proclamado que toda persona tiene los derechos y libertades enunciados en esos instrumentos, sin distinción de ninguna índole;” (el subrayado es añadido). Además en su artículo 3 define:

Los principios de la presente Convención serán:

- a) el respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar decisiones, y la independencia de las personas;
- b) la no discriminación;
- c) la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;
- d) el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas;
- e) la igualdad de oportunidades;
- f) la accesibilidad;
- g) la igualdad entre el hombre y la mujer;
- h) el respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y a su derecho a preservar su identidad.

Y añade una definición de discriminación por motivos de discapacidad que es aplicable a las y los niños:

...se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin

efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo, Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables.

En este caso, el concepto utiliza términos sintéticos, no tanto descriptivos. Sin embargo, es homologable con los conceptos de otras convenciones precedentes, destacando la descripción de esferas o ámbitos que incluyen lo público y lo privado, como lo hace la CEDAW. Se previene de otras formas o motivos de discriminación no contenidas cuando “incluye todas las formas de discriminación”.

En conclusión, el Comité de los Derechos del Niño no ha generado un concepto general de discriminación, ni utiliza uno específico relativo a las niñas y los niños. Sin embargo, se asume que toma en cuenta el concepto de discriminación amplio generado por el Comité de Derechos Humanos de la ONU. Se puede constatar que este concepto, hasta la fecha, tiene la posibilidad de englobar a otros conceptos específicos de discriminación, aunque los motivos de discriminación puedan variar de un instrumento a otro, como se analizará en el siguiente apartado.

No obstante, con los elementos centrales de la Convención y el concepto del citado Comité se puede intentar construir un concepto descriptivo de discriminación infantil que incluya el contenido del derecho, la persona jurídica o sujeto de derechos, los motivos de discriminación y la finalidad de la conducta. La definición propuesta es la siguiente: Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia contra el disfrute de los derechos del niño o niña, es decir, contra todo ser humano menor de dieciocho años de edad, que se base en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, las discapacidades, el nacimiento, la edad o cualquier otra condición del niño o niña, de sus padres o de sus representantes legales y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad,

de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas en cualquier esfera de la vida.

CAPÍTULO 3

CATEGORIZACION DE PAUTAS DE DISCRIMINACION E INFANCIAS VULNERADAS

3.1. Motivos de discriminación y de discriminación infantil

El Comité de los Derechos del Niño (CRC), que es el órgano del tratado internacional creado en 1989, tiene la facultad de monitorear “los progresos realizados en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Partes” de la CDN.

De acuerdo con las Orientaciones para el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, cuando el Comité busca indagar el cumplimiento del artículo 2, sus intervenciones se guían por las obligaciones prescritas para los Estados Partes en dicho artículo, y su aplicación según la larga lista de “motivos de discriminación” descritos en el mismo artículo. Además, en el examen del cumplimiento de los diversos derechos de las y los niños contenidos en los demás artículos de la CDN, también solicita información específica acerca de la aplicación del principio de no discriminación en cada derecho. Por lo anterior, la lista de motivos de discriminación del artículo 2 es un instrumento central para la verificación del cumplimiento de las obligaciones de los Estados, tanto del derecho a la no discriminación como del principio homónimo.

Para conocer la amplitud de la lista de motivos de discriminación de la CDN se hizo un examen comparativo de ocho instrumentos de derechos humanos emanados del Sistema de Naciones Unidas, como se muestra en la tabla anexa.

Categorías de discriminación en el derecho internacional y la doctrina de la no discriminación derivada de la Convención

Motivos de discriminación	DUDH	DDN	PIDCP	CLDEE	CERD	CEDAW	CDN	RPMPPL*
	1948	1959	1966	1960	1965	1969	1989	1990
Raza	X	X	X	X	X		X	X
Color	X	X	X	X	X		X	X
Sexo	X	X	X	X		X	X	X
Idioma	X	X	X	X			X	X
Religión	X	X	X	X			X	X
Opinión política o de otra índole	X	X	X	X			X	X
Prácticas/creencias culturales								X
Origen nacional o nacionalidad	X	X	X	X	X		X	X
Origen étnico					X		X	X
Origen social	X	X	X	X			X	X
Linaje					X			
Posición económica	X	X	X	X			X	
Patrimonio								X
Impedimentos físicos o incapacidad							X	X
Nacimiento	X	X	X	X			X	X
Cualquier otra condición del niño/persona	X	X	X				X	
Edad								X
Condición política, jurídica o internacional del país	X							
Condición, actividad, opiniones o creencias de sus padres o tutores							X	
Condición, actividad, opiniones o creencias de sus representantes legales							X	

Condición, actividad, opiniones o creencias de sus familiares (situación de familia)		X					X	X
--	--	---	--	--	--	--	---	---

Elaboración propia con base en los artículos de 7 instrumentos internacionales de derechos humanos: DUDH, Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948; DDN, Declaración de los Derechos del Niño, de 1959; PIDCP, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966; CERD, Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965; CEDAW, Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1967; CDN, Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989; RPMPL, Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, de 1990.

* Aprobadas por la Asamblea General en su resolución 45/113 de 14 de diciembre de 1990.

En el ejercicio se constató que hay un núcleo duro de motivos originados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH, ver demás siglas en nota de la tabla) que se repiten en 6 instrumentos y que la lista se ha ido perfeccionando a lo largo de las décadas. La CEDAW es el instrumento con mayores diferencias en la lista, pues se concentra en discriminación por sexo. Se confirmó que la CDN contiene el mayor número de motivos de discriminación (16), a pesar de que no incluye la condición política, jurídica o internacional del país (DUDH) y el linaje (CERD). Las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (RPMPL) añaden el tema de la edad, que no fue incluido de manera explícita en la CDN, pero que puede ser aceptable según la cláusula abierta. Cuatro instrumentos contienen dicha cláusula de aceptación de otros posibles motivos (“cualquier otra condición”).

En conclusión, las listas de motivos o causas de discriminación que presentan los instrumentos internacionales de protección analizados no son exhaustivas ni determinativas, sino indicativas, especialmente cuando incluyen cláusulas abiertas de aceptación de otros posibles motivos o condiciones.

Los ocho instrumentos jurídicos analizados contienen motivos de discriminación que pueden ser aplicados a las niñas y los niños, aunque la CDN contiene el catálogo

más amplio de causas, excepto en el tema de la edad, que está contemplado sólo implícitamente, pero que sí fue desarrollado en un instrumento posterior como lo son las RMPML.

Sólo un instrumento plantea de manera explícita el análisis de esferas de discriminación. Nos referimos a la Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza que plantea un análisis de una sola esfera de discriminación, en este caso de la enseñanza. Otras convenciones se limitan a la descripción de ámbitos como el público o el privado (CEDAW), por lo que se puede concluir que no hay un tratamiento único o uniforme de las esferas, dimensiones, ámbitos de discriminación, bajo el riesgo de que, al igual que los motivos de discriminación, no sean exhaustivos.

Entonces sí, los instrumentos jurídicos no incluyen clasificaciones ni categorías de discriminación o descripciones detalladas de esferas o ámbitos, sino solamente listas de motivos de discriminación, con ello se constata la importancia de que la no discriminación esté considerada como un principio jurídico del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo que permite su aplicación transversal y una contrastación con realidades, fenómenos o situaciones aunque no estén incluidos en el texto de las Convenciones. No obstante, habrá que revisar si derivado de la doctrina del Comité de los Derechos del Niño se han generado elementos doctrinales que permitan llegar a la confección de una sistematización de temas análoga a una clasificación o categorización.

3.2. Doctrina de la no discriminación del Comité de los Derechos del Niño

3.2.1. Antecedentes doctrinales

Como lo ha señalado el Manual de Aplicación de la CDN, la definición de discriminación que prevalece en el Sistema de Protección de Naciones Unidas es la del Comité de Derechos Humanos (CDH). Como precedente relevante para el

Comité de los Derechos del Niño, la doctrina del CDH se basa en los artículos 2 y 26 del PIDCP. En el artículo 2 se establece el derecho de no discriminación por el que los Estados se comprometen a “respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna...” y describiendo once categorías, incluyendo “cualquier otra condición social”. Por su parte el artículo 26 define el derecho de igualdad ante la ley por el que “Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación...”, incluyendo las citadas once categorías descritas también en el artículo 2.

El Comité de Derechos Humanos ha añadido una interpretación al respecto, señalado en su Observación general 18²⁴ que “el goce en condiciones de igualdad de los derechos y libertades no significa identidad de trato en toda circunstancia”, ya que es frecuente que el principio de igualdad exija “adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto”, en referencia al PIDCP. Y concluye que “no toda diferenciación de trato constituirá discriminación si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos, y si el fin es alcanzar un objetivo que es legítimo con arreglo al Pacto”.²⁵

Vinculado con lo anterior se puede recordar que en el sistema de derechos humanos de Naciones Unidas se ha propuesto que la acción positiva o afirmativa pueda tener varias justificaciones:

²⁴ Comité de Derechos Humanos, Observación general 18, HRI/GEN/1/Rev.2, párrafos 7 al 13.

²⁵ Posteriormente en el Sistema de Naciones Unidas se desechó el concepto de discriminación positiva y se generó un concepto relativo a las acciones positivas, recurriendo al concepto de acción afirmativa. La definición generada por el Relator Especial Marc Bossuyt es la siguiente: “La acción afirmativa es un conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas específicamente a remediar la situación de los miembros del grupo a que están destinadas en un aspecto o varios aspectos de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva.” Ver el *Informe final presentado por el señor Marc Bossuyt, Relator Especial, de conformidad con la Resolución 1998/5 de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Prevención de la Discriminación. El concepto y la práctica de la acción afirmativa.*

- a. Enderezar o reparar injusticias históricas.
- b. Reparar la discriminación social/estructural
- c. Crear diversidad o una representación proporcional de los grupos
- d. Generar una utilidad social
- e. Evitar la agitación social
- f. Dar mayor eficiencia al sistema socioeconómico
- g. Ser un medio para construir la nación, y
- h. Proveer igualdad de oportunidades en relación con la igualdad de resultados

Y respecto a la discriminación hacia las niñas y los niños, el Comité ha declarado, en su Observación general 17 que “debe otorgarse protección a los niños sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento

Finalmente la cláusula no discriminatoria del artículo 24 del Pacto se refiere de manera concreta a las medidas de protección previstas en esta disposición. Los informes de los Estados Partes deben indicar la forma en que la legislación y la práctica garantizan que las medidas de protección tengan por objeto eliminar la discriminación en todas las esferas, incluido el derecho sucesorio, en particular entre niños nacionales y extranjeros o entre hijos legítimos e hijos extramatrimoniales.”

3.2.2. Recomendaciones del CRC sobre grupos vulnerados

La Convención responde al principio de interdependencia de los derechos, por lo que debe haber una conexión entre todos y cada uno de los derechos, el derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho de no discriminación. Además, en la aplicación del artículos relativos a la educación, a la salud y a la protección contra las diversas formas de violencia, explotación o abuso, se debe aplicar el principio de no discriminación, es decir, en la consecución de cada derecho no deben darse distinciones por motivos de “raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de

otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales”.

El Comité ha vinculado los temas de acceso al ejercicio de los derechos con especial énfasis en las niñas y los niños que viven en la pobreza, con discapacidad, los niños de las zonas rurales y de diferentes regiones del Estado, las minorías étnicas, las y los pertenecientes a comunidades indígenas, refugiados o solicitantes de asilo, e inmigrantes ilegales, así como las niñas, como un grupo o sector específico. Sin embargo el Comité sólo se ha pronunciado de manera sistemática en algunos casos de grupos vulnerados de niñas y niños, mediante Observaciones generales o mediante las Recomendaciones de los llamados “Días de Debate” que organiza anualmente.

A continuación se reseña el tratamiento sistemático que dicho órgano ha abordado en tres tipos de sujetos discriminados en la infancia y que servirán de apoyo para los fines de la presente investigación.

Respecto de la discriminación contra las niñas, el Comité sostuvo un día de debate general en enero de 1995, ocho meses antes de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing. Afirmó que la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer “se complementan y se refuerzan mutuamente.” Recomendó que ambos instrumentos sean utilizados “para promover y proteger los derechos de las niñas y las mujeres y acabar de raíz con la desigualdad y la discriminación”.

Según el Comité, no se pretende que a las niñas se les trate de manera aislada respecto de los niños, ni que se les considere un grupo especial con derechos igualmente especiales. La experiencia había demostrado al movimiento en pro de los derechos de las mujeres “que era fundamental centrarse en la niña para poder romper el ciclo de tradiciones y prejuicios nocivos para la mujer” y que “mediante una

estrategia global para promover y proteger los derechos de las niñas, comenzando por la generación más joven, sería posible concebir una solución común y duradera... (y que) debería basarse en el reconocimiento de los derechos humanos como realidad universal e incuestionable, libre de toda distinción por motivos de sexo...”

En los informes periódicos presentados por los Estados Partes al Comité acerca del cumplimiento de la CDN se han destacado las siguientes problemáticas asociadas al trato discriminatorio hacia “la niña”, referidas en la síntesis del citado día de debate general:²⁶

- Una virtual situación de inferioridad que se manifiesta en prácticas de desigualdad y en la justificación de pautas de violencia.
- La persistencia de ciertas tradiciones y prejuicios opuestos al disfrute de los derechos fundamentales por parte de las niñas.
- La desigual distribución de las funciones dentro de las familias, incluyendo el trabajo reproductivo y productivo, por lo que a menudo las niñas comparten las responsabilidades domésticas y cuidan de sus hermanos menores.
- La exclusión de la niña de la educación y la vida social debida a la citada distribución de funciones.
- La preferencia por el hijo varón, históricamente arraigada en el sistema patriarcal y que puede manifestarse en trato negligente, menos alimentos y descuido de la salud.
- Particular inquietud causa la situación de las niñas en ciertas zonas rurales o remotas, en ocasiones bajo la poderosa influencia de ciertos dirigentes comunitarios o autoridades religiosas, agravada por la persistencia de tradiciones o creencias nocivas.
- La situación de inferioridad puede ser propicia a la violencia y al abuso sexual, así como a problemas relacionados con el embarazo y el matrimonio precoces, permitiendo incluso el arraigo de prácticas como la circuncisión femenina y el matrimonio forzado.

²⁶ Cfr. *Informe sobre el sexto periodo de sesiones*, abril de 1994, CRC/C/29.

Las principales medidas que el Comité ha recomendado a los Estados incluyen “la formulación y aplicación efectiva de una estrategia global con el fin de dar a conocer y a hacer comprender los principios y disposiciones de la Convención; organizar programas de educación para erradicar toda forma de discriminación contra las niñas y promover la participación de todos los sectores de la sociedad... (y) que se invitara sistemáticamente a los dirigentes tradicionales, religiosos y comunitarios a participar en las medidas adoptadas para superar las influencias negativas de tradiciones y costumbres” y, entre otras medidas específicas, a:

- garantizar a las niñas el acceso al sistema de enseñanza general y de formación profesional, fomentando su asistencia a la escuela y reducir el abandono escolar;
- eliminar los estereotipos de los materiales de enseñanza y formar a todos los agentes de la educación en los principios de la Convención y los derechos fundamentales de los niños;
- incorporar la CDN en los programas de estudios escolares y profesionales;
- eliminar la explotación de imágenes degradantes de mujeres y niñas en los medios de información y publicidad;
- asimismo, emprender reformas legislativas tanto en lo civil como en lo penal, como por ejemplo la edad mínima para contraer matrimonio y la vinculación de la edad penal con la pubertad, y con ello evitar que las niñas se consideraran adultas ante la ley al contraer matrimonio y por tanto quedaran desprovistas de la protección global que ofrecía la Convención.

El Comité también se ha pronunciado respecto de la discriminación que padecen los niños y niñas que viven en el entorno del VIH/SIDA. En la Observación general núm. 3 del 2003 titulada “El VIH/SIDA y los derechos del niño” hace hincapié en la necesidad de brindar apoyo, atención y la protección adecuada tanto a quienes están infectados, a quienes son afectados por la pérdida de un familiar infectado o las y los niños que están más expuestos a ser infectados o afectados, ya que frecuentemente son víctimas de la estigmatización y la discriminación. Asegura que frecuentemente

se les deniega el acceso a la educación que tienen, de modo que las niñas y niños infectados o afectados pueden llegar a ser victimados de manera múltiple.

Finalmente, con relación a la situación de las niñas y niños en situación de calle el Comité ha constatado que se trata de una realidad internacional lacerante que afecta a muchos países del mundo. Una mayoría de Estados ha reconocido la existencia de “niños que viven o trabajan en la calle”. Esta realidad ha sido objeto de una serie de recomendaciones por parte del Comité, e igualmente ha sido tratado como un tema relevante en sus sesiones de trabajo como se expresa a continuación.²⁷

“El Comité señaló que la expresión ‘niños de la calle’ quizás no definiera claramente el carácter o las causas de las violaciones que sufren esos niños. De hecho es una expresión que abarca una diversidad de situaciones que afectan a los niños. Algunos trabajan en las calles pero tienen casa, otros son niños abandonados o por un motivo u otro han dejado de tener hogar, otros se han escapado porque se abusaba de ellos, y algunos han sido empujados hacia la prostitución o hacia el uso indebido de estupefacientes. Otro motivo de preocupación que suscitaba esta expresión era que en algunas sociedades se entendía como estigmatizante y discriminatoria. Por consiguiente, el Comité trató de utilizar una terminología más apropiada.”

En la búsqueda de la citada terminología el Comité ha utilizado la categoría “niños que viven o trabajan en las calles”, desde mediados de la década de los años 90.

Al respecto ha señalado su preocupación sobre estas problemáticas, reconociendo la multiplicidad de factores que contribuyen a ello (éxodos rurales, familias en extrema pobreza, abandono, situaciones de violencia, etc.), proponiendo que se tomen medidas urgentes, que se les brinden apoyos sociales o que se implementen políticas o programas basados en estudios para dimensionar la amplitud de esta población en riesgo de vulneración integral, incluyendo el riesgo de discriminación

²⁷ Informe sobre el sexto periodo de sesiones, abril de 1994, CRC/C/29, párrafos 181 al 184.

mediante la utilización criminalizadora del derecho penal o de su reclusión o internamiento para supuestamente evitarles enfrentar supuestos riesgos desde la óptica de algunas instituciones.

A continuación se hará una exposición más amplia de la doctrina temática sobre discriminación generada por el Comité en la que se incluye a otros grupos vulnerados de infancia.

3.2.3. Doctrina temática del CRC

La tarea de monitoreo de la aplicación y de la interpretación de los derechos y obligaciones contenidos en la Convención ha sido una de las tareas fundamentales del Comité. A continuación se destacan dos núcleos de derechos, la educación y la salud, que aglutinan a varios artículos de la Convención, y en los cuales la producción del Comité ha sido más sistemática. Posteriormente se abordara también el tema del ámbito del acceso a la justicia para las víctimas y testigos del delito que ha sido un aporte recuperado por

3.2.3.1. Discriminación en el ámbito de la educación

En opinión del Comité de los Derechos del Niño el artículo 28 destaca “las obligaciones de los Estados Partes en relación con el establecimiento de sistemas educativos y con las garantías de acceso a ellos”.²⁸

El derecho a la educación debe aplicarse tomando en cuenta el principio de no discriminación. Con esa intención el primer párrafo del artículo 28 reitera que el derecho a la educación debe ejercerse “en condiciones de igualdad de oportunidades”.

²⁸ Comité de los Derechos del Niño, *Observación general núm. 1. Propósitos de la educación*, CRC/GC/2001/1, 17 de abril de 2001.

De acuerdo con el Manual de Aplicación de la CDN “El obstáculo más grande para la igualdad de oportunidades en la educación es, normalmente, la falta de recursos” debida al “reducido presupuesto gubernamental” que impide abrir escuelas para toda la población o debida a “la pobreza de las familias” que impide la participación de los niños en el sistema escolarizado o les obliga a retirarlos de la escuela, frecuentemente para que apoyen en el trabajo productivo o reproductivo que favorezca al generación de ingresos familiares.

Se puede citar la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (ver *supra*), que condena prácticas como “Excluir a una persona o a un grupo del acceso a los diversos grados y tipos de enseñanza... Limitar a un nivel inferior la educación de una persona o de un grupo”.

Al respecto el Comité de los Derechos del Niño ha manifestado su preocupación por la discriminación experimentada por ciertos grupos de niñas y niños, en especial los de zonas rurales, de grupos con identidad étnica o religiosa, con alguna discapacidad, privados de libertad y las niñas en específico.²⁹

a. Discriminación educativa contra niñas y niños de zonas rurales:

El Comité ha analizado esta problemática en múltiples ocasiones. La discriminación educativa puede expresarse en inequidades o brechas en los indicadores educativos entre la población urbana y la rural, entre regiones de un mismo país o entre países o grupos de países. Ha destacado que la problemática de las zonas rurales debe a una multiplicidad de factores que los Estados deben resolver, incluyendo:

- los costos administrativos,
- el difícil acceso a los pueblos remotos y aislados,
- la escasez de maestros dispuestos a vivir en las comunidades rurales,
- la baja calidad educativa,

²⁹ Raquel Hodgkin y Peter Newell, *Manual de aplicación de la Convención sobre los derechos del niño*, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2001. p. 381.

- la dependencia de las comunidades agrícolas pobres respecto del trabajo infantil y
- la falta de adaptación de las escuelas y programas educativos a la vida rural.

b. Discriminación educativa contra niñas y niños pertenecientes a grupos minoritarios o con identidad étnica, religiosa o lingüística:

Para el Comité son inaceptables las situaciones en que las niñas y los niños no se benefician de las oportunidades educativas debido a su pertenencia a ciertos grupos vulnerados o subordinados por otros, sea que estas realidades se experimenten en países desarrollados o en pobres. Entre ellos se ha mencionado a los inmigrantes, los refugiados y aquellos(as) que son víctimas de conflictos armados. En cuanto a los grupos subordinados por otros, incluyen a los que hablan una lengua diferente a la dominante o los que llevan un estilo de vida no sedentario.

En algunos casos la desigualdad de oportunidades puede obedecer a discriminaciones estructurales de tipo político o social contra población de zonas con población que tiene una identidad entidad étnica o religiosa como en la ex-Yugoslavia,³⁰ una expresión política o que haya alcanzado o esté luchando por alcanzar cierta autonomía política, como en el caso de la Región Autónoma del Tíbet³¹ o de las zonas indígenas zapatistas de Chiapas.³²

La educación de las niñas y niños indígenas o de las citadas minorías debe facilitarles la realización del derecho a tener su propia vida cultural incluyendo el empleo de su propio idioma, como está previsto en el artículo 30 de la CDN. Al respecto el Comité ha exigido a los Estados que la denegación del derecho a la no discriminación hacia los pueblos y comunidades indígenas, incluida la no discriminación en materia educativa, sea recusable ante los tribunales.

³⁰ Cfr. *República Federativa de Yugoslavia, OFII*, Add. 49, párrafos 7, 18 y 29, citado por Hodgkin y Newell, p. 390.

³¹ Cfr., *China, OFII*, Add. 56, párrafos 19 y 40, citado por Hodgkin y Newell, p. 390.

³² Cfr. *México, OFIII*, párrafos 29 y 30, CRC/C/MEX/CO/3, 8 de junio de 2006.

c. Discriminación educativa contra niñas y niños con discapacidad:

El Comité de los Derechos del Niño ha reafirmado que las personas menores de 18 años tienen el derecho fundamental a la educación, por lo que ha afirmado su preocupación por la escasa escolaridad de niños y niñas con discapacidad en todos los contextos mundiales.

La educación de las y los niños con discapacidad tiene como finalidad la integración social en la máxima medida posible, de acuerdo con el artículo 23.3. Es decir, en la medida de lo posible debe recibir enseñanza en escuelas ordinarias, por lo que considerarlos “ineducables” u ofrecerles “tratamiento sanitario” en lugar de educación es violatorio de la Convención.

Y en el caso de los establecimientos de enseñanza especial previstos en las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, para alumnas y alumnos sordos o ciegos entre otros, a aquellas y a sus alumnas y alumnos se les debe asignar por lo menos el mismo porcentaje de recursos que el que se asigna a los sistemas de educación tradicionales.

d. La educación de las niñas y niños privados de libertad:

A quienes se encuentren privados de libertad no se les debe negar del derecho a la educación o a una educación adecuada, ya que ésta es parte del trato humano que exige el artículo 37.3 y puede ser un modo de concretar “el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad.” Ponen en riesgo de realización de este derecho las duras condiciones de reclusión, las torturas o los malos tratos, la denegación en el acceso a la justicia, la falta de asistencia jurídica o la ausencia de sistemas de justicia independientes, imparciales y confiables.

e. No discriminación educativa contra la niña

El Comité ha revisado la cuestión de la educación de las niñas en el examen de múltiples informes periódicos de los Estados Partes. Ha constatado frecuentemente que hay baja inscripción de niñas y que en la mayoría de los casos nacionales la deserción escolar es mayor entre las niñas que entre los niños.

En enero de 1995, el Comité de los Derechos del Niño sostuvo un día de debate general sobre “la niña” cuyos resultados fueron transmitidos directamente a la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing, 1995.

Retomando los aportes del Comité, en dicha cumbre se concluyó que la escasa escolarización de las niñas se debe a factores como “las actitudes dictadas por la costumbre, el trabajo infantil, el matrimonio precoz, la falta de dinero y de servicios escolares adecuados, los embarazos de adolescentes y las desigualdades basadas en el género”, operadas tanto a nivel familiar como del conjunto de la sociedad. Por lo que reafirmó la importancia de la Convención sobre los Derechos del Niño y su proceso de aplicación “para mejorar decisivamente la situación de las niñas en todo el mundo y lograr la plena realización de sus derechos fundamentales.”

Para liberarse de este ciclo, el Comité ha reafirmado que las niñas deben tener “igualdad de oportunidades y de trato, en particular en lo que respecta a la educación”.³³ Por otro lado, también ha recomendado a diversos países que se garantice a las niñas el acceso al sistema de enseñanza general y de formación profesional, fomentar su asistencia a la escuela y reducir el abandono escolar; así como eliminar los estereotipos de los materiales de enseñanza y eliminar la explotación de imágenes degradantes de mujeres y niñas en los medios de información y la publicidad.

f. No discriminación educativa contra niños y niñas que viven en el entorno del VIH:
Para el Comité de los Derechos del Niño la frase del artículo 2 de la Convención que se refiere a los motivos de discriminación por cualquier otra condición, también

³³ *Informe sobre el octavo periodo de sesiones*, febrero de 1995, CRC/C/38, párrafos 286 y 297, citado por Hodgkin y Newell, 2001.

“abarca a aquellos niños y niñas con VIH/SIDA o la del progenitor o progenitores.” Asegura que frecuentemente se les deniega el acceso a la educación que tienen, de modo que las niñas y niños infectados o afectados que viven en zonas apartadas o rurales “son víctimas por partida doble.”

3.2.3.2. Discriminación del nivel más alto de salud de las niñas y niños

De acuerdo con el artículo 24 de la Convención los Estados Partes reconocen el “derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud.” Por ello, derivado de sus obligaciones internacionales al ratificar la Convención “se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios”.

Por ejemplo, desde el examen de los informes iniciales de los Estados Partes de la Convención, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado su preocupación por las prácticas tradicionales que afectan a la salud de niños y niñas, ya que según la CDN los Estados “adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.”

Diversas formulaciones de políticas sanitarias internacionales refuerzan la postura de erradicar los factores que inciden en la denegación de la salud a las niñas, niños y adolescentes. La Cumbre Mundial a favor de la Infancia (1990) estableció algunas metas centrales en materia de salud tomando como plazo de cumplimiento el año 2000, incluyendo la reducción de la tasa de mortalidad de lactantes e infantes menores de cinco años; reducción de la tasa de mortalidad materna; reducción de la tasa de malnutrición grave y moderada de las y los niños menores de cinco años; el acceso universal al agua potable y a medios sanitarios de eliminación de excrementos.

Algunas de estas metas en materia de salud infantil han sido precisadas en nuevos esfuerzos de las Naciones Unidas, incluyendo los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) y las conclusiones de la Sesión Especial a favor de la Infancia.

a. Discriminación contra las niñas en materia del derecho a la salud:

En el caso de diversos varios países africanos el Comité ha señalado la necesidad de desplegar esfuerzos “para aumentar la sensibilidad del público, con el fin de erradicar las prácticas tradicionales que ponen en peligro la salud de las mujeres y los niños.” (*Sudán, OFII, Add. 10, párrafo 22*). Sin embargo la problemática no se circunscribe únicamente al África.

En una diversidad de recomendaciones dirigidas a países de diversos continentes el Comité ha exhortado a los Estados a impedir la práctica de los matrimonios forzados, prematuros y de niños, los consanguíneos y diversas formas de violencia en el hogar, algunas de las cuales están vinculadas con una consideración inequitativa entre niñas y niños desde el nacimiento y hasta el matrimonio.

Como un antecedente doctrinal se puede señalar que durante los trabajos que dieron origen a la CDN, se discutió ampliamente la propuesta de los organismos no gubernamentales de incluir una prohibición sobre la circuncisión femenina o excisión, denominada más precisamente como mutilación genital femenina, practicada en al menos 28 países de África. En tales trabajos se tomó en cuenta los aportes del Grupo de Trabajo sobre las prácticas tradicionales que afectan la salud de la mujer y del niño³⁴.

³⁴ En el informe del Grupo de Trabajo publicado en 1986, se citan las siguientes prácticas: circuncisión femenina, otras formas de mutilación (tatuaje facial), la alimentación forzada de las mujeres, el matrimonio en edad temprana, los distintos tabúes o prácticas que impiden a la mujer controlar su propia fecundidad, los tabúes en materia de nutrición y otros. También se discutió acerca de las otras prácticas tradicionales como la dote, los delitos contra el honor y las consecuencias de la preferencia por los hijos varones. *Cfr. E/CN.4/1986/42, párrafo 18.*

Sin embargo, la conclusión del grupo redactor fue que debía darse prioridad a tres prácticas, dos de las cuales afectan directamente a las niñas: la circuncisión femenina, la preferencia por los hijos varones y las prácticas obstétricas tradicionales. Algunos representantes coincidieron en la propuesta de utilizar el término “prácticas tradicionales” que posteriormente fue incluida en el párrafo 3 del artículo 24 sobre la obligación de los Estados Partes de adoptar “todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que son perjudiciales para la salud de los niños.”

Como una práctica claramente discriminatoria, se constató que la preferencia por los hijos varones se registra en muchas partes del mundo. Ésta fue definida como “la preferencia de los padres por los niños que, con frecuencia, se manifiesta en formas de abandono, privación o tratamiento discriminatorio de las niñas en detrimento de su salud mental y física.”³⁵

Posteriormente ha habido diversos esfuerzos de la comunidad internacional para avanzar en este terreno.³⁶ Uno de ellos, digno de mención especial, derivó de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, en la Plataforma de Acción de Beijing (Objetivo estratégico L.5) planteó algunas medidas para la erradicación de las prácticas discriminatorias contra las niñas en materia de salud y nutrición, entre otras:

- Difundir información pública sobre la erradicación de las prácticas discriminatorias contra las niñas en materia de distribución de alimentos, nutrición y acceso a los servicios de salud;
- Concienciar...sobre los peligros para la salud y los problemas de otra índole que entrañan los embarazos precoces;

³⁵ *Idem*, párrafo 143.

³⁶ En 1994 la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías aprobó un Plan de Acción para la eliminación de las prácticas tradicionales perjudiciales para la salud de la mujer y el niño. Dos años después la Relatora Especial sobre las prácticas tradicionales de las mujeres y los niños reportó los avances en el tema.

- Crear buenos programas de salud... para atender las necesidades de las madres jóvenes, las mujeres embarazadas y las madres lactantes;
- Establecer programas de educación entre compañeros y de divulgación destinados a intensificar la labor individual y colectiva con miras a disminuir la vulnerabilidad de las muchachas al VIH y a otras enfermedades de transmisión sexual;
- Velar por que las muchachas, sobre todo adolescentes, reciban educación e información en materia de fisiología reproductiva, salud reproductiva y sexual...;
- Incorporar la formación sanitaria y nutricional para las niñas a los programas de alfabetización y planes de estudio académico desde la enseñanza primaria;
- Hacer hincapié en la responsabilidad que incumbe a los adolescentes por lo que respecta a la salud y las actividades sexuales y reproductivas...;
- Elaborar programas de información y capacitación que se ocupen de las necesidades de salud especiales de las niñas, destinados a las personas encargadas de planificar y ejecutar las políticas de salud;
- Adoptar las medidas oportunas para abolir las prácticas tradicionales que perjudican la salud de los niños, conforme a lo estipulado en el artículo 24 (CDN).

b. Discriminación contra los niños con discapacidad en materia del derecho a la salud:

En primer lugar hay que señalar que el artículo 2 de la CDN prohíbe cualquier discriminación como consecuencia de la discapacidad de las niñas y niños, de la de sus padres o madres o de quienes ejerzan la tutela legal con discapacidad.

Las niñas y los niños con alguna discapacidad no solo tienen reconocido el derecho al disfrute del más alto posible nivel posible de salud, de acuerdo con el artículo 24 de la Convención. También gozan de derechos específicos como los contemplados en el artículo 23, que incluyen “recibir cuidados especiales” y a asistencia que asegure tener un “acceso efectivo a... los servicios sanitarios, los servicios de rehabilitación... y reciba tales servicios con el objeto de que el niño logre la

integración social y el desarrollo individual, incluido su desarrollo cultural y espiritual, en la máxima medida posible”.

De acuerdo con las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, las obligaciones de los Estados Partes deben asegurar que niñas y niños desde la lactancia reciban “atención médica de igual calidad y dentro del mismo sistema que los demás miembros de la sociedad.”

El Comité ha recordado la importancia del diagnóstico temprano de las discapacidades con el fin de atender adecuadamente a las niñas y niños con discapacidad y proteger sus derechos, incluyendo el derecho a participar en la toma de decisiones sobre su propio tratamiento y sobre su proceso de apoyo o rehabilitación. El derecho a la participación puede ser fundamental en el proceso rehabilitatorio a fin de que logren alcanzar y mantener “un nivel óptimo de autonomía y movilidad”.

El 6 de octubre de 1997 el Comité sostuvo un Día de debate sobre los derechos de los niños y las niñas con discapacidades. Tras el debate, la presidenta del Comité publicó una serie de recomendaciones que incluían:

- La obtención de estadísticas y otra información útil para medir la problemática.
- Revisar y enmendar las leyes que los afectaran, incluyendo las que denegasen un derecho igual a la vida, la supervivencia y el desarrollo, para superar el acceso discriminatorio a los servicios de sanidad y superar cualquier segregación obligatoria en instituciones separadas de cuidados, tratos y educación.
- Combatir activamente las actitudes y prácticas que discriminasen, incluyendo las prácticas tradicionales perjudiciales para la salud y el desarrollo.
- Alentar a la ratificación de la Convención para la eliminación de las minas antipersonales, en vista del grave daño discapacitante en cientos de miles de niños y niñas.

- Promover alternativas a la institucionalización y desarrollar estrategias para sacar a los niños de las instituciones.

El Comité ha instado a los Estados Partes a integrar el principio de la no discriminación en la legislación nacional para favorecer el objetivo de la igualdad de las personas con discapacidad y la plena integración social, con la posibilidad de establecer mecanismos reglamentarios oficiales para la presentación de demandas, a fin de proteger de manera adecuada sus intereses, tal como lo prescriben las citadas Normas Uniformes. En algunas ocasiones ha llegado a felicitar a los Estados Partes que logran dar prioridad en la legislación y las políticas públicas a las y los niños con tales características, especialmente cuando logran superar la lógica del “costo-beneficio”, que tantas veces se ha utilizado como argumento para su marginalización.

3.2.3.3. Discriminación a grupos infantiles vulnerados y explotación económica

La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce el derecho de niñas, niños y adolescentes a estar protegidos contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación.

El Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la edad mínima, que fue promulgado el 30 de enero de 1973 por la 58ª Conferencia General de dicha organización, establece que cada país puede determinar la edad mínima de empleo de niños y niñas, siempre y cuando no se fije por debajo de los 14 años.³⁷ Posteriormente en 1992 creó el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC, por sus siglas en inglés).

³⁷ Desde 1919 la OIT estableció el primer acuerdo internacional para la erradicación del trabajo infantil, al fijar la edad mínima en 14 años, mediante el Convenio sobre la edad mínima (industria). sin embargo éste no fue planteado originalmente como un mecanismo de erradicación de la discriminación. Actualmente, cuando la OIT en 1973 y la CDN en 1989 ya ha establecido el derecho de los niños y niñas a una protección contra la explotación laboral desde una edad mínima, ya se puede plantear el tema de la discriminación cuando una autoridad no toma medidas para proteger adecuadamente al sector infantil de la población trabajadora. Ver. Facciuto, Alejandra y Sara Josefina González, *La problemática del trabajo infantil*, Espacio Editorial, Buenos Aires, 2006.

Por su parte, el Convenio 182 de la OIT, que data del 5 de febrero de 2000, se refiere a las peores formas de trabajo infantil. Mediante este Convenio los Estados partes se obligan, como dice su artículo 1, a “adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgente” ante las formas más agravadas de trabajo infantil, como las describe su artículo 3: la esclavitud, la venta y tráfico de niñas y niños, el trabajo forzoso, su reclutamiento para la explotación sexual o actuación en pornografía infantil, el reclutamiento forzoso para participar en conflictos armados y su utilización en actividades ilícitas como el tráfico de drogas, principalmente.

El tema de la explotación laboral infantil es una problemática del ámbito de los derechos de protección, pero que también es revisado por el Comité de los Derechos del Niño a la luz del artículo 2 de la Convención, es decir, del principio de no discriminación. Lo anterior está estipulado por las Orientaciones para la Presentación de los Informes de los Estados Partes de la CDN. Desde esta perspectiva integral es que se entiende que el Comité pueda pronunciarse contra las pautas de discriminación que reproducen los factores que generalizan el trabajo y la explotación infantil.

Existen varios consensos internacionales en el análisis del trabajo infantil constatados por la OIT. El primero es en el sentido de que el sector económico más proclive al trabajo y a la explotación infantil es la economía informal no reglamentada. En estos espacios económicos se registran las peores formas de trabajo infantil, condenadas por el Convenio 182, del que México forma parte.

A nivel mundial, el mayor porcentaje de niños y niñas trabajadores se encuentran en el sector agropecuario, frecuentemente en explotaciones rurales pequeñas, pero también en plantaciones agrícolas comerciales para el mercado interno o para la exportación.

Otro consenso señala que “la pobreza, a pesar de estar inextricablemente relacionada con el trabajo infantil, no explica de forma clara ni completa su existencia.” Por ello la OIT señala que además del nivel de ingreso, el trabajo infantil se explica por la combinación de sistemas de protección social inadecuados con sistemas de educación de baja calidad sin recursos necesarios para funcionar adecuadamente.

Por ello estos factores vinculados a dinámicas institucionales gubernamentales que pueden contener o reproducir el trabajo infantil, y son variables vinculadas a la intervención estatal. A su vez, la contención de la pobreza es un elemento complementario muy importante, pero más que la contención, lo que se debe buscar es la superación o erradicación de la pobreza, al incidir en los factores que favorecen la desigualdad en el ingreso, entre otros factores.

En resumen, el Informe global “Un futuro sin trabajo infantil” (2002), el trabajo infantil es un problema persistente que se manifiesta de muchas maneras y con diferentes alcances en cada país, independientemente de su nivel o tipo de desarrollo económico y social. Surge y se perpetúa en “una trama de causas directas, subyacentes, estructurales o fundamentales”, por lo cual la única manera de intentar resolverlo es incidiendo en todas las causas a la vez.³⁸

Las estrategias multisectoriales deben incluir la reducción de la pobreza y una mejor escolarización, como factores imprescindibles para su abolición, medidas que deben ir acompañadas de regímenes de protección social innovadores que permitan reducir la vulnerabilidad de los grupos marginales, incluidos las y los niños. La OIT expone un consenso más relativo a esta multisectorialidad: “Una mejor comprensión de la interrelación de las causas del trabajo infantil facilita la elaboración de estrategias más eficaces para combatirlo.”³⁹

³⁸ Oficina Internacional del Trabajo, *Un futuro sin trabajo infantil. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, OIT, Ginebra, 2002, p. 133.

³⁹ Oficina Internacional del Trabajo, *op. cit.*, p. XIII.

Por ejemplo, para el Comité, el trabajo doméstico se trata de un espacio en el que se expresa la discriminación hacia los grupos de población infantil mas pobres en cada país y que se encuentran en riesgo de explotación económica para satisfacer sus necesidades de vida. Existen graves riesgos de abusos hacia las niñas trabajadoras, pero también hacia los niños, que pueden verse sometidas al acoso y abuso sexual de parte de los miembros de la familia del patrón o patrona, así como a tratos vejatorios y humillantes, además de actos de discriminación directa o indirecta.

3.2.3.4 Derecho de acceso a la justicia sin discriminación para víctimas y testigos

El Comité de Derechos del Niño ha subrayado la importancia de que los países tomen en cuenta en el cumplimiento de la Convención, las Directrices de las Naciones Unidas sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos, aprobadas por el Consejo Económico y Social el 22 de julio de 2005, mediante su resolución 2005/20, para la debida atención, trato justo y protección de las niñas y los niños que fueron afectados o presenciaron un delito.

En materia del derecho a la protección contra la discriminación en el acceso a la justicia las directrices afirman que recibirán un trato justo y equitativo, independientemente de cualquier condición personal o de sus padres, incluyendo a las y los niños migrantes, refugiados, que tienen alguna discapacidad, etc. Refiere también que algunos niños y niñas requieren una ayuda especial por la forma en que han sido agredidos, como cuando han sufrido una agresión sexual; las niñas y los niños pueden tener necesidades diferentes. De acuerdo con este instrumento, la infancia de todas las edades tiene derecho a la plena participación en el proceso de justicia, a menos de que los anterior no asegure su interés superior; y si comparece como testigo, su testimonio debe ser respetado como verdadero a menos que demuestre lo contrario, y siempre y cuando éste haya comprendido las preguntas y

haya respondido sin ayuda, por lo que no debe sufrir perjuicios ni correr riesgos por intervenir en este proceso.

Cabe aclarar que anteriormente, en el derecho internacional de los derechos humanos, durante las últimas décadas el Sistema de Naciones Unidas optó por privilegiar la vinculación entre la infancia y la justicia desde la perspectiva criminal de las y los niños en conflicto con la ley, en parte preocupada por las prácticas de tortura, malos tratos, abuso policial y aplicación discrecional de la justicia. Fue en este contexto que generó las Reglas de Beijing sobre la administración de justicia de menores (1985) y las Directrices de Riad para la prevención de la delincuencia juvenil (1990). Sin embargo la perspectiva de la infancia víctima que surgió en el ámbito mismo de la justicia juvenil con las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (1990), no reapareció sino casi década después con la aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (2000), pero aplicadas a un sector de población infantil vulnerable.

En el último capítulo de este estudio se hace una reseña detallada de las propuestas procedimentales derivadas de los derechos reconocidos a la población infantil en las citadas Directrices, por lo que ahora nos concretaremos a citar la lista de derechos reconocidos.

Los principales derechos de los niños y niñas víctimas y testigos del delito frente a los procesos administrativos y judiciales son:

- El derecho a la no discriminación
- El derecho a un trato digno, compasivo y respetuoso:
- Derecho a ser informado:
- Derecho a ser oído y a expresar sus opiniones y preocupaciones:
- Derecho a una asistencia eficaz:

- Derecho a la intimidad, incluyendo a no revelar información personal, vivir sin injerencia de otros, hablar con quien quieras sin que nadie esté presente y derecho a ser protegido de malos tratos y sufrimientos innecesarios durante el proceso de justicia:
- Derecho a la seguridad (sentirse seguro y a evitar ser dañado):
- Derecho a la reparación (indemnización que resarza el daño causado):

CAPÍTULO 4

LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS OPINAN SOBRE LA DISCRIMINACION EN MEXICO

4.1. La participación infantil y el Parlamento de las Niñas y Niños de México

En México el derecho a la participación infantil y a la expresión de las opiniones en los asuntos que les conciernen y afectan a las niñas y a los niños son derechos poco reconocidos y en menor medida respetados, promovidos y ejercidos.⁴⁰

Como en las leyendas coloniales y los cuentos de apariciones se ha hecho con los supuestos espantos, la sociedad mexicana ha debido desterrar paulatinamente los fantasmas de la exclusión hacia las voces infantiles, haciendo a un lado los prejuicios derivados de otros mitos centenarios como el adultocentrismo, el paternalismo y el sexismo.

El ejercicio del autoritarismo y la prepotencia ejercidos durante décadas en la sociedad mexicana del Siglo XX dejaron un lastre de conformismo y poca participación, elementos centrales de una cultura política de subordinación. No obstante, diversos espacios democráticos se fueron abriendo para las voces adultas, aunque las voces infantiles seguían silenciadas, o sólo aparecían en espacios decorativos *ad hoc* con el régimen presidencialista.

⁴⁰ Por ejemplo, el tema de la infancia y su derecho a la igualdad estuvo ausente en la aplicación de la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México conducida por la Secretaría de Desarrollo Social con concurso del CONAPRED y publicada en 2005, por lo que se carece de información estadística nacional respecto de las pautas culturales que justifican la discriminación por motivos de edad hacia la niñez, omisión que fue presentada al Comité de los Derechos del Niño en 2005.

En el contexto de un largo proceso de transición a una cultura política de orientación democrática, y derivado del mandato legal que se le confirió al Instituto Federal Electoral (IFE) de “contribuir a la formación de ciudadanos aptos para vivir en democracia” mediante programas de educación cívica dirigidos a niñas, niños y jóvenes del país,⁴¹ en 1997 irrumpieron en la opinión pública nacional, por primera vez, los puntos de vista de niñas y niños legitimados institucionalmente por un proceso de consulta infantil nacional. El primer ejercicio de consulta y opinión infantil denominado “Elecciones infantiles” fue conducido por el IFE de manera paralela a los comicios federales de ese año. Éste y las posteriores Consultas Infantiles trienales han sido reconocidas y alentadas como una buena práctica por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.

La Consulta Infantil y Juvenil de 2003 reveló la importancia del fenómeno de la discriminación entre la población que aún no ha cumplido los 18 años. Entre el grupo de los adolescentes de 14 a 17 años a quienes se les preguntó su percepción sobre la discriminación, un porcentaje de 57.4 por ciento de los adolescentes de sexo masculino expresaron haber sufrido discriminación (contra 39.3 por ciento de las mujeres que respondieron positivamente). Para ambos géneros la calle fue el lugar en donde se sintieron más discriminados, seguido por la escuela: uno de cada seis ha sido discriminado en la calle, en tanto que uno de cada seis lo ha sido en la escuela. La población juvenil de los estados del sur-sureste del país refiere “una mayor discriminación en general y en la calle en particular”, destacando Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Tabasco y Yucatán.⁴²

⁴¹ Las “Elecciones Infantiles” de 1997 fueron organizadas en colaboración con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y contaron con la participación de 3 millones 709,704 niñas y niños de entre 6 y 12 años de todo el país, resultando como los derechos percibidos como los más importantes en su contexto los siguientes: el derecho a “tener una escuela para poder aprender y ser mejor”, en primer lugar; el derecho a “vivir en un lugar donde el aire, el agua y la tierra estén limpios”, en segundo lugar; y el derecho a “que nadie lastime mi cuerpo ni mis sentimientos”, en tercer lugar. *Cfr., Consulta Infantil y Juvenil 2003. Resultados finales de participación*, Instituto Federal Electoral, México, 2 de octubre de 2003.

⁴² *Consulta Infantil y Juvenil 2003. Resultados finales de opinión*, Instituto Federal Electoral, México, 2 de octubre de 2003, p. 48.

Posteriormente, y pasando a un segundo nivel en materia de protagonismo infantil, mediante una coordinación de iniciativas entre los poderes Ejecutivo y Legislativo federal que contó con el respaldo del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) se construyó un espacio nacional de participación y elección infantil formal denominado como el Parlamento de las Niñas y los Niños de México (PNNM). Éste ha sido organizado en forma anual desde 2003, como un ejercicio de participación infantil de tipo electivo, convocado de manera interinstitucional y en forma anual por las Cámaras de Diputados y de Senadores, de manera alternada entre ambas instancias del Congreso de la Unión. Además de éstas, la convocatoria cuenta con el patrocinio de UNICEF, la Secretaría de Educación Pública y el IFE.⁴³ Las sesiones que se han llevado a cabo se presentan a continuación:

Sesiones del Parlamento de las Niñas y los Niños de México

Edición del PNNM	Entidad responsable	Mes y año
Primer PNNM	Cámara de Diputados	Abril de 2003
Segundo PNNM	Cámara de Senadores	Abril de 2004
Tercer PNNM	Cámara de Diputados	Mayo de 2005
Cuarto PNNM	Cámara de Senadores	Mayo de 2006
Quinto PNNM	Cámara de Diputados	Junio de 2007
Sexto PNNM (sin publicarse al momento de esta redacción)	Cámara de Senadores	Septiembre de 2008

Elaboración propia con base en: *Acuerdos del Tercer Parlamento de las Niñas y los Niños de México*, Cámara de Diputados, Mayo de 2005; y *Versión estenográfica de la Inauguración de la Sesión Constitutiva del VI Parlamento de las Niñas y los Niños de México 2008, celebrado en este Recinto Parlamentario de Xicoténcatl # 9, Patio Central, hoy por la mañana, Segunda parte*, Comunicación Social de la Cámara de Senadores, septiembre de 2008.

Anualmente un grupo de 300 niñas y niños de quinto grado de primaria o de tercer ciclo de estudios del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), es elegido

⁴³ Senador Guillermo Tamborrel Suárez, “Discurso inaugural del VI Parlamento de las Niñas y los Niños de México, Presidente de la Comisión Organizadora del Sexto Parlamento de las Niñas y los Niños de México”, en *Versión estenográfica de la Inauguración de la Sesión Constitutiva del VI Parlamento de las Niñas y los Niños de México 2008, celebrado en este Recinto Parlamentario de Xicoténcatl # 9, Patio Central, hoy por la mañana, Segunda parte*, Comunicación Social de la Cámara de Senadores, México, 2008, p. 1.

previamente en sus escuelas y en sus correspondientes distritos electorales federales con base en la presentación de temas de análisis de problemas sociales o de problemas de la infancia y, en ocasiones, de propuestas de resolución.

Su objetivo general es abrir y propiciar el espacio para que, en ejercicio pleno de sus derechos opinen, analicen, deliberen y discutan en un ámbito de pluralidad y respeto los temas de su interés bajo el esquema de organización y trabajo del Poder Legislativo, con el fin de fomentar la cultura cívica considerando su entorno social, económico y cultural.⁴⁴

El PNNM se ha ido consolidando como un espacio de interlocución nacional con el poder legislativo federal para identificar y consensuar temas de la agenda de la infancia en México. Sin embargo todavía no está exento de algunas limitaciones derivadas de la cultura política no democrática que lleva a la manipulación o injerencia ilegítima por parte de las y los profesores y personas adultas en el proceso o, inclusive, en las sesiones del Parlamento.⁴⁵

Por ejemplo, desde 2005 está a discusión el tema del control de calidad de los procesos de elección de las y los parlamentarios infantiles en los planteles de educación primaria, debate en el que el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) ha debido intervenir ante al menos una queja por discriminación.⁴⁶

⁴⁴ *Primer Parlamento de las Niñas y los Niños de México*, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, 2003, p. 11.

⁴⁵ Durante las sesiones del Sexto Parlamento, durante una audiencia en la Secretaría de Educación Pública, una niña parlamentaria expresó la necesidad urgente de escuelas con mejores condiciones materiales, porque algunas “no cuentan ni con sanitarios... y se tienen que usar las milpas.” De acuerdo con las notas hemerográficas lo anterior se registró “Pese a la presión que en esos momentos sus profesores ejercía sobre ella, **uno inclusive la sujetó del brazo**” (Las negrillas son añadidas). *Cfr.* Emir Olivares Alonso, “Crítica Vázquez Mota ante niños parlamentarios a maestros que se oponen a la alianza educativa”, en *La Jornada*, 01/10/08, p. 46.

⁴⁶ Muestra de lo anterior fue la queja presentada ante el CONAPRED en 2005 por una madre de familia y Visión Mundial de México, A. C., con motivo de la denuncia de exclusión padecida por un alumno con discapacidad auditiva en una escuela primaria de una comunidad indígena mazahua del Estado de México. La queja motivó que, en el proceso de resolución, el niño indígena fuera recibido en audiencia por parte de la presidencia de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados para exponer los motivos de su inconformidad. Derivado de ello, y en calidad de

En un ejercicio inédito de sistematización de los resolutivos de los 5 parlamentos realizados entre 2003 y 2007, posterior a un proceso de recuperación de datos provenientes de ambas cámaras, se encontró que la discriminación es un tema central tratado de manera reiterada por las niñas y los niños parlamentarios, especialmente en las últimas ediciones del citado Parlamento. Del análisis de las conclusiones, declaraciones y propuestas de las mesas de trabajo disponibles, se estima que su relevancia es similar a la de los otros tres asuntos abordados con mayor frecuencia: el maltrato infantil, la pobreza y la inseguridad.

A continuación se expone un resumen de las principales expresiones alusivas a la discriminación expresadas en el PNNM registradas entre 2003 y 2007, clasificadas en cinco ejes problemáticos⁴⁷ desde una perspectiva de derechos de la infancia, con base en la Convención de los Derechos del Niño.

reparación, recibió una invitación especial a la sesión de inauguración del Parlamento de ese año y las autoridades de su escuela fueron objeto de un proceso de sensibilización para prevenir nuevos hechos de discriminación. Por su parte, en el ciclo escolar siguiente la comunidad de padres y madres de dicha escuela eligió a la madre del niño, y quejosa, como presidenta de la sociedad de padres de familia. Un resumen del caso se publicó en el informe sombra de los organismos civiles mexicanos: *Infancias mexicanas, rostros de la desigualdad. Informe Alternativo para el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, 1999-2004*, Red por los Derechos de la Infancia en México, México, 2005. p. 47.

⁴⁷ El material fue organizado en las siguientes categorías: a. No discriminación y derechos de las niñas y niños: destacan los temas de la discriminación por motivo de la edad; la discriminación por condición económica; por vulnerabilidad; los derechos de las niñas; el derecho a la participación; la igualdad de género; la información y el conocimiento sobre los derechos; las actitudes ante la discriminación; la prevención de la discriminación; y la necesidad de establecer mecanismos de defensa jurídica del derecho a la no discriminación.

b. Discriminación y derecho a la educación: abarcando temas como la discriminación hacia las alumnas y los alumnos; acceso a la educación y deserción escolar; el papel de la comunidad educativa y de sus diversos actores: maestros y maestras, padres y madres de familia; la alimentación escolar; la salud y la higiene escolar; la educación sexual; la seguridad escolar; la educación indígena; la educación y la discapacidad; el tema de las instalaciones escolares; el medio ambiente escolar; los recursos educativos y el presupuesto educativo.

c. Discriminación y derecho al máximo nivel de salud: se incluyó la discriminación en el ámbito de la salud; acceso a la salud y disponibilidad; programas de prevención; niñas y niños con discapacidad; niñas y niños en situación de calle; agua y saneamiento ambiental; desnutrición y trastornos alimenticios; tratamiento y rehabilitación; salud e higiene escolar, principalmente.

d. Discriminación y derecho a la protección, a la seguridad y a la justicia: acceso a la justicia para niñas y niños; obligación estatal de respetar; obligación estatal de proteger, sancionar y reparar; obligación estatal de prevenir; seguridad colectiva; medios de información y comunicación.

e. Discriminación, derecho a una familia y al papel subsidiario del Estado: familia con nivel de vida adecuado; empleo y erradicación de la pobreza; prevención del trabajo infantil; condiciones laborales y convivencia familiar.

4.2. No discriminación y derechos de las niñas y niños (ver Tabla 1)

Entre los aportes de este eje temático destaca el tema de la discriminación por motivos de la edad dirigido principalmente a las y los adultos, incluyendo a padres, madres de familia y autoridades: “(...) solicitamos que los padres y autoridades no nos discriminen por el solo hecho de ser menores” ya que, afirman, “(...) todas las niñas y niños, al igual que los adultos tenemos los mismos derechos y estos deben ser reconocidos sin excepción”. En materia de discriminación enfatizan el hecho de que en México se practica la discriminación por la condición de pobreza de las personas: “Necesitamos entender que no es correcto discriminar a los pobres”; “Que se atienda a la gente de pocos recursos, que se atienda con respeto no importando la condición económica (...)”. También se afirma que en México hay discriminación racial: “(...) hay gente que discrimina ya sea por el color de piel o por la posición económica.” Entre la población infantil más vulnerable se destaca a los niños y niñas indígenas, a las y los maltratados, los niños y niñas de la calle (*sic*), de familias con escasos recursos y a quienes tienen capacidades diferentes. Se pide a las autoridades dar a conocer y respetar los derechos de las niñas, especialmente en el ámbito escolar, y que se enseñe la igualdad de género pues “tanto las niñas como los niños valemos mucho y tenemos los mismos derechos y obligaciones.” La discriminación y los estereotipos fomentados por los medios de comunicación son otro fenómeno que solicitan sea erradicado: “no queremos más programas de televisión que ridiculicen al ser humano en donde se exponga su integridad física y mental.” Para combatir la discriminación hacia las niñas y los niños proponen que se tome una serie de medidas de tipo preventivo como pláticas a padres y campañas públicas en medios impresos y electrónicos. Y en materia de defensa y protección exigen “Que se denuncie y se cumplan las leyes para que no exista la discriminación” y reforzar la exigibilidad y justiciabilidad del derecho a no ser discriminado mediante la creación de una “Comisión de la Defensa Infantil”.

4.3. Discriminación y derecho a la educación (ver Tabla 2)

En este eje temático los niños y las niñas afirman enfáticos que “En las escuelas también se da la discriminación, y la solución es tener igualdad... se da por la falta de educación.” Uno de los responsables la discriminación en el salón de clases es el o la docente ya que, dicen, algunos maestros y maestras tienen favoritismo con las y los alumnos y a otros no los toman en cuenta. En las escuelas se debe mejorar la convivencia mediante el ejercicio de la tolerancia: “Respetar a los niños que son diferentes a nosotros, sin discriminar y con igualdad para todos.” Y en materia de acceso a la educación, se plantea una exigencia radical: mejorar el acceso ante la insuficiencia de planteles en todos los niveles educativos, especialmente en las zonas indígenas y rurales del país, simultáneamente otorgar becas a las familias más pobres para evitar que se recurra al trabajo infantil y por lo tanto a la deserción escolar.

El papel de la comunidad educativa y de sus diversos actores, tanto maestros y maestras como padres y madres de familia, debe partir del conocimiento y capacitación en derechos así como del respeto a los derechos de los propios padres y docentes, complementado con una supervisión externa y sanciones efectivas a quienes afecten derechos o se aprovechen de los recursos o patrimonio de la escuela; la seguridad escolar; la educación indígena; la inclusión de los niños y niñas con discapacidad; el tema de las instalaciones escolares; el medio ambiente escolar; los recursos educativos y el presupuesto son otros temas puntuales para disminuir la discriminación.

4.4. Discriminación y derecho al máximo nivel de salud (ver Tabla 3)

Los parlamentarios y parlamentarias insisten en que en el ámbito de la salud se discrimina a los más pobres y no se les trata con respeto. Además de ello, la falta de infraestructura y medicamentos son asuntos clave que deben ser resueltos por el gobierno. En materia de acceso y calidad se plantea ampliar los presupuestos de

salud, establecer programas de prevención en materia de adicciones, educación sexual, atención a niñas y niños con discapacidad; ofrecer servicios a niñas y niños en situación de calle; y en materia de agua y saneamiento ambiental plantean la acción corresponsable en materia de gestión del agua y los desechos; sin olvidar la atención a la desnutrición y trastornos alimenticios; tratamiento y rehabilitación; salud e higiene escolar, principalmente. Para reforzar la capacidad de las escuelas éstas requieren contar con el apoyo de personal médico de apoyo, y brindar servicios psicológicos a alumnos y padres.

4.5. Discriminación y derecho a la protección, a la seguridad y a la justicia

(ver Tabla 4)

En los diferentes Parlamentos Infantiles se constata la discriminación y exclusión en materia de acceso a la justicia hacia las niñas y niños. Para garantizar un proceso de denuncia adecuado y el acceso a la justicia para las niñas y niños víctimas del delito, se requiere facilitar los medios y la confianza necesaria para que se señale a los responsables de maltrato y abuso sexual, frecuentemente parientes o conocidos cercanos; la denuncia de este tipo de hechos debe tener un cierto apoyo o reforzamiento de carácter colectivo, incluso para afrontar los procesos de recepción de la amenazas u hostigamiento; en una palabra, se requiere un sistema de justicia amigable con el niño y la niña.

El Parlamento Infantil recuerda la obligación estatal y de los adultos de respetar, proteger, sancionar, reparar y prevenir frente a fenómenos como la discriminación y la violencia en todas sus formas, para lo cual se requiere de nuevo la aplicación de imparcial de las leyes y el castigo a los responsables, inclusive si son familiares, maestros, maestras o personas cercanas; y la seguridad colectiva, comenzando por la vigilancia en los planteles escolares; inclusive con la realización de campañas con apoyo en los medios de información para la prohibición de la pornografía redes de comunicación, y contando con el apoyo especial de la televisión.

4.6. Discriminación, la protección familiar y estatal contra la explotación económica y erradicación de la pobreza (ver Tabla 5)

El tema central en este ámbito es el de los factores estructurales de la discriminación hacia la infancia pobre como grupo de población; se subraya cómo erradicar la pobreza de manera radical, para lo que se sugiere la creación de fuentes de empleo retribuidas, igualdad de oportunidades laborales y de remuneración sin que se discrimine a las y los más pobres; todo ello implica una corresponsabilidad social, comenzando por las personas que más tienen; las condiciones de empleo deben ser adecuadas para facilitar la convivencia familiar y evitar así la falta de atención a los hijos e hijas y con ello prevenir la desintegración familiar; lo anterior sólo será posible con ambientes familiares incluyentes en los que se tome en cuenta el aporte y participación de los hijos e hijas, dependiendo de su edad y nivel de desarrollo.

De esta sistematización se puede concluir que las niñas y los niños parlamentarios han logrado evidenciar un amplio universo de prácticas y espacios en los que se ejerce la discriminación en contra de la infancia: como grupo de población, por motivos de su edad y subordinación de derechos; a nivel estructural, especialmente en contra de los sectores que han sido excluidos históricamente en el ámbito indígena, rural y pobre; discriminación acumulada o agravada (doble o triple) contra ciertos grupos de población infantil vulnerada

Lo anterior es un indicador central de la discriminación estructural que padece este grupo por su condición de edad, respecto del ejercicio de su ciudadanía reconocida políticamente y de su titularidad de derechos. En el caso de las políticas públicas del Estado mexicano el discurso de derechos de infancia no es coherente debido a la ausencia de mecanismos concretos de participación que vayan más allá de lo deliberativo-decorativo, así como por la falta de mecanismos de exigibilidad y de justiciabilidad de los derechos fundamentales, acordes con la capacidad de ser sujetos de derechos, como se reconoce legalmente desde 1989.

CAPÍTULO 5

MARCO JURÍDICO NACIONAL Y RECEPCION DE LA CONVENCIÓN EN MEXICO

5.1. Antecedentes jurídicos y políticos sobre la infancia en México

México se destacó en el siglo XX como una nación con una legislación constitucional y una institucionalidad orientada hacia la protección de los derechos sociales de la población. El marco jurídico de tipo social se originó en un contexto que, hacia la mitad del siglo, hizo coincidir tres factores como la estabilización política posterior a la revolución, la emergencia del llamado “estado de bienestar social” y el crecimiento económico sostenido durante un par de décadas. Con ello se favoreció de manera indirecta a la población infantil, especialmente en los ámbitos de la salud, seguridad social, educación y alimentación, cuyo principal impacto se registró entre las familias trabajadoras urbanas.

No obstante esos avances normativos y políticos favorables a la protección efectiva de algunos derechos sociales y económicos, desde la perspectiva del interés superior de la infancia ese proceso se caracterizó por ser desigual. La construcción jurídico-política de las garantías sociales de las y los trabajadores como sujetos de derechos individuales y colectivos, no se vio aparejada por un reconocimiento de las niñas y los niños con la misma categoría de sujetos.

El estado de bienestar social fue aplicado de manera excluyente al impactar limitadamente entre la población rural y al dejar fuera de un proceso de desarrollo sustentable a la población indígena y a la población urbana del sector informal.

Además de que se aplicó en un contexto de restricción a los derechos ciudadanos y a las libertades democráticas, lo que a la postre impactó represivamente en las jóvenes generaciones urbanas y estudiantiles que, no obstante haber crecido en medio de esas mejores condiciones económicas, vivieron privadas de un auténtico estado democrático.

Posteriormente, las diversas crisis económicas desde los años 70 y las políticas de ajuste desde los años 80 minaron el nivel de cumplimiento de los citados derechos sociales y la capacidad rectora del Estado. Y de manera simultánea ocurrió su incorporación en la comunidad internacional de derechos humanos aunque de manera inicialmente tardía a principios de los años ochenta. Esta vinculación jurídica internacional operó con criterios selectivos al no favorecerse la ratificación generalizada de instrumentos; pero también desde una perspectiva proteccionista bajo el doble argumento de la soberanía nacional y de un supuesto desarrollo jurídico nacional más avanzado de las garantías constitucionales individuales y colectivas.

Por ello, la recepción casi inmediata de la Convención sobre los Derechos del Niño sin reservas ni declaraciones interpretativas y el papel proactivo de la Cancillería mexicana en su implementación, fueron factores novedosos en la política nacional de derechos humanos que sólo se habían visto en temas como los derechos y deberes económicos de los Estados y los derechos de la mujer, ambos en la década de los años 70.

Una nueva generación de medidas jurídicas y políticas centradas en los derechos de las niñas y los niños en México, como derechos fundamentales reconocidos por la comunidad jurídico-política mexicana, tuvieron como punto de partida la adhesión a la CDN en 1990. A diferencia de las medidas implementadas previamente por el Estado mexicano, durante las décadas de los años 60 y 70, mediante la creación de los institutos nacional y mexicano de protección de la infancia (INPI e IMPI, respectivamente), antecesores del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), cuya perspectiva era más bien asistencial o en el mejor de los casos

de asistencia jurídica, pero no de promoción y protección de los derechos integrales de la infancia.

La ratificación de este tratado internacional fue seguida por diversas medidas impulsadas desde instancias federales, como las siguientes:

- Convocatoria y auspicio de la primera Cumbre a Favor de la Infancia, junto con un grupo de países “amigos” de la Convención, 1990.
- Creación del primer Plan Nacional de Acción, “Un México apropiado para la infancia y la adolescencia”, 1991-2000.
- Reforma constitucional al artículo 4º sobre los derechos de las niñas y los niños, 2000.
- Aprobación de la primera Ley Federal de Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (LFPDNNA), 2000.
- Ratificación del Convenio 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil, 2000
- Ratificación del Protocolo Facultativo de la CDN relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, 2002
- Ratificación del Protocolo Facultativo relativo a la participación de niños en conflictos armados, 2002
- Creación del segundo Plan Nacional de Acción, 2002-2010.
- Ratificación del Protocolo para la prevención, supresión y penalización del tráfico de personas, especialmente de mujeres y niños, 2003
- Reforma constitucional al artículo 18º sobre los niños y niñas en conflicto con la ley, 2006.

Aunque se haya convertido en un lugar común, se puede observar que la adhesión de México a la Convención ha contribuido a una primera generación de medidas normativas y administrativas. Sin embargo, todavía son generales, de tipo enunciativo, y desprovistas de mecanismos concretos para su exigibilidad y su

justiciabilidad, o inclusive para la impugnación de su aplicación desde la perspectiva de la no discriminación.⁴⁸

Con base en esta distinción relativa a las condiciones de aplicación de los derechos de las niñas y los niños, se puede constatar que aún no se ha dado un proceso de implementación completo de las obligaciones estatales contenidas en dicho tratado, ni un impulso sistemático al combate a la discriminación contra la infancia como grupo de población, desde el ámbito público. Siendo éste uno de los factores que ha favorecido que su ejercicio y protección efectiva “siga siendo, en buena medida, todavía una tarea pendiente”.⁴⁹

5.2. Hacia una recepción integral de la Convención

La ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño implica la obligación de asegurar su cumplimiento, como lo estipula su artículo 4. Con tal fin se deben tomar una serie de medidas administrativas, legislativas, estructurales o de otra índole, que garanticen la efectividad de todos los derechos reconocidos, mismas que deben tomarse y aplicarse sin discriminación, es decir, asegurando su efectividad para todas las niñas y niños sujetos a la jurisdicción del Estado parte.

Es decir, sólo la recepción integral de un instrumento internacional convencional logrará dar un impulso a la efectividad de los derechos humanos en él contenidos.

Sin embargo, todavía prevalecen algunas opiniones dentro del ámbito del poder judicial, pero también en algunos actores del ejecutivo y legislativo, en el sentido de soslayar la importancia de los tratados internacionales de derechos humanos y su

⁴⁸ De acuerdo con Mónica González Contró, especialista en derechos de infancia, “Faltan sobre todo leyes que establezcan cómo deben ser las garantías de esos derechos. Legislativamente, en materia federal, se podría hacer una ley mucho más explícita... con mecanismos de restitución mucho más concretos... (y) puedan hacer efectivos los derechos y no simplemente enunciarlos.” Citada por Mónica Maccise, *Niños y niñas en situación de calle y la discriminación en el acceso a la educación, la salud, y la justicia*, CONAPRED, México, 2006.

⁴⁹ *Primer Informe de evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos*, Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación, México, 2006, p. 123.

efectividad en el sistema jurídico nacional. Al respecto hay que recordar que de acuerdo con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en su artículo 27, “Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”.

Las obligaciones contenidas en el artículo 2 de la CDN exigen que los Estados identifiquen activamente a los grupos de niños y niñas cuando el reconocimiento y la efectividad de sus derechos puedan exigir la adopción de medidas especiales. Por ejemplo, el Comité subraya en particular, la necesidad de que los datos que se reúnan se desglosen para poder identificar las discriminaciones existentes o potenciales.

La lucha contra la discriminación puede exigir que se modifique la legislación, que se introduzcan cambios en la administración, que se modifique la asignación de recursos y que se adopten medidas educativas para hacer que cambien las actitudes. Hay que poner de relieve que la aplicación del principio no discriminatorio de la igualdad de acceso a los derechos no significa que haya que dar un trato idéntico.

Cada vez que el Comité de los Derechos del Niño examina los informes periódicos de los Estados acerca del cumplimiento de la CDN, da una especial relevancia a las denominadas “medidas generales de aplicación”. En su Observación general núm. 5 (2003), el Comité ha definido los principales ámbitos del proceso de aplicación efectiva de los derechos de las niñas y los niños que incluye las disposiciones legislativas, la posibilidad de invocar los derechos ante los tribunales y una serie de disposiciones administrativas para su aplicación efectiva.

Por la relevancia en el proceso de aplicación de un instrumento convencional como la CDN, se ofrece un resumen de los parámetros propuestos por el Comité:

A. Disposiciones legislativas:

La necesidad de contar con disposiciones legislativas acordes es una obligación del Estado parte que implica:

- a. Revisión general de toda la legislación interna y de las directrices administrativas conexas ya que el Comité ha constatado el inicio de revisiones legislativas iniciales pero no de manera rigurosa.
- b. Revisión detallada de toda la legislación interna, pero también globalmente desde la perspectiva de los 4 principios generales, e incluso debe hacerse la revisión de leyes “sectoriales” en materia de salud, educación, condiciones de vida y justicia para que éstas sean coherentes con los principios y normas de la Convención.
- c. Revisión continua y participativa, tomando en cuenta que ésta no debe ser única sino continua y que es conveniente que haya revisiones independientes por parte de comités parlamentarios, las instituciones nacionales de derechos humanos, los organismos civiles, los académicos, así como de las y los niños y jóvenes afectados.
- d. Criterio de efectividad en la revisión, ya que el Comité ha subrayado que la incorporación de la Convención al derecho interno debe significar que sus disposiciones pueden ser invocadas directamente ante los tribunales, para lo cual los derechos reconocidos en la legislación serían suficientemente concretos” como para que los recursos ante su infracción sean efectivos.
- e. Promulgación y aplicación de disposiciones jurídicas que sean más conducentes a la realización de los derechos de las niñas y los niños que las contenidas en la Convención, tomando en cuenta su artículo 41.
- f. Ratificación de otros instrumentos internacionales clave relativos a los derechos humanos de las niñas y los niños, desde la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos.

B. Invocación de los derechos ante tribunales:

La posibilidad de invocar los derechos de las niñas y los niños ante los tribunales implica:

- a. Recurso efectivo, ya que para que los derechos cobren sentido se debe disponer de recursos efectivos para reparar sus violaciones, obligación contenida de manera implícita en la Convención, pero explícita en los otros seis principales instrumentos internacionales de derechos humanos.
- b. Procedimientos accesibles y eficaces para las y los niños, ya que el Estado debe garantizarle a ellas o ellos, o a sus representantes poder recurrir a procedimientos eficaces que tengan en cuenta sus circunstancias, para lo cual se requiere el suministro de información adaptada a sus necesidades, el asesoramiento profesional, la promoción y la autopromoción por parte de ellas y ellos como sujetos, el acceso a procedimientos independientes de denuncia y a los tribunales con asistencia jurídica adecuada.
- c. Mecanismos de reparación apropiada, aplicables al comprobarse que han sido violados los derechos de las niñas y los niños, incluyendo indemnizaciones, medidas para promover la recuperación física y psicológica, la rehabilitación, la reintegración, tomando en cuenta el artículo 39 de la CDN.
- d. Invocación integral ante los tribunales, no solo de los derechos civiles y políticos, sino también de los derechos económicos, sociales y culturales.
- e. Criterio de preferencia por la protección más amplia, implica que la Convención debería prevalecer en caso de conflicto con la legislación interna o la práctica común.

C. Disposiciones administrativas o estructurales

La aplicación de disposiciones administrativas o estructurales para la aplicación efectiva de la Convención:

- a. Elaboración de una amplia estrategia nacional o plan nacional de acción en favor de las niñas y los niños basada en la Convención, adoptada al más alto nivel gubernamental, tomando en cuenta las observaciones finales sobre los

informes periódicos remitidos por el Comité y mediante un proceso de consulta con los niños y jóvenes, y con las personas que viven y trabajan con ellos, contando con mecanismos de supervisión y evaluación, para la rendición de cuentas ante el legislativo y la población, de preferencia con “un calendario concreto de objetivos y metas mesurables”, como lo recomendó la Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Infancia, en 2002.

b. Coordinación de la aplicación de los derechos de las niñas y niños, de tipo intersectorial para toda la administración pública en sus diferentes niveles, y entre éstos y la sociedad civil, prevaleciendo la obligación del Estado parte a pesar de que pudiera existir una estructura federada, como es el caso de México.

c. Vigilancia de la aplicación, necesidad de valorar los datos y evaluar el impacto de las medidas en las niñas y niños, además de la recolección de datos, su análisis y la elaboración de indicadores. Esto último es fundamental para verificar si en el desglose de estadísticas se puede identificar a las niñas y niños más vulnerados o discriminados, abarcando información sobre todos los artículos de la Convención.

d. Visibilidad de los niños y niñas en los presupuestos, como lo han hecho algunos países que presentan periódicamente los llamados “presupuestos para la infancia”, con lo que se puede verificar si se está aplicando el principio del interés superior del niño y la niña.

e. Formación y fomento de capacidades, involucrando a los diversos actores que participan en la implementación de los derechos de las niñas y los niños, incluyendo a los grupos de profesionales, a los operadores de los diversos sistemas de salud, educación, trabajo y justicia, incluyendo, por ejemplo, personal policial encargado de aplicar la ley, los líderes comunitarios y representantes sociales, religiosos o étnicos, llevando a cabo evaluaciones.

f. Cooperación con la sociedad civil y con la comunidad internacional; la colaboración con la primera, tanto con las organizaciones individuales como con sus coaliciones, debe ser en el sentido más amplio, pero también respetando su autonomía, o respaldando sus iniciativas más significativas. Asimismo, la

participación de la infancia, en el ejercicio de su derecho a manifestar su opinión en los asuntos que le afectan, debe darse en el sentido más amplio posible.

g. Instituciones independientes de derechos humanos que se ocupan de la infancia, ya que el Comité considera en su Observación general núm. 2 (2002) que “el establecimiento de tales órganos forma parte del compromiso asumido por los Estados partes al ratificar la Convención de garantizar su aplicación y promover la realización universal de los derechos del niño”, cuya característica debe ser la vigilancia independiente de los compromisos estatales.

5.3. La discriminación hacia la infancia como grupo ante el marco jurídico y las políticas públicas nacionales

Dada la amplia gama de medidas que se pueden utilizar para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño, y a la complejidad de algunos de los problemas que limitan la vigencia de los derechos de las niñas y los niños en México, esta investigación se ha centrado en la revisión de los principales ordenamientos jurídicos sectoriales y sus políticas públicas, desde la perspectiva de la obligación estatal de respetar y proteger la igualdad de trato hacia la infancia como grupo, por tratarse de un segmento de población con características particulares; y también ante la igualdad constitutiva requerida por los grupos de población infantil más vulnerados y excluidos.⁵⁰

Tomando como punto de partida los diversos diagnósticos que señalan problemas de discriminación estructural o sistémica y lo que se ha denominado como discriminación a la infancia como grupo de edad, se busca constatar, si estas

⁵⁰ Retomamos los conceptos de igualdad de trato e igualdad constitutiva expuesto en el ámbito nacional por Jesús Rodríguez Zepeda: a. igualdad de trato.- es el derecho a una distribución igual de alguna oportunidad, recurso o carga, y que obliga a no establecer diferencias de trato arbitrarias basadas en el prejuicio y el estigma ;b. igualdad constitutiva.- el derecho a ser tratado como un igual, con el mismo respeto y atención que cualquiera otro, admitiendo tratos diferenciados positivos o preferenciales, justificando en ocasiones la suspensión temporal del criterio de igualdad de trato, frente a la consideración de las diferencias sociales y las desventajas inmerecidas, en este caso experimentadas o padecidas por la población infantil como grupo o por grupos de niñas y niños en específico. Jesús Rodríguez Zepeda, *¿Qué es la discriminación y cómo combatirla?*, Cuadernos de la igualdad núm. 2, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, 2004, pp. 31-34.

problemáticas amplias están contempladas o no en el ordenamiento jurídico interno secundario, a la luz de las obligaciones constitucionales y de las internacionales, especialmente las contenidas en la Convención.

Desde esta perspectiva metodológica, se ha buscado abordar en la exposición algunas formas de discriminación doble o triple contra grupos de niñas y niños en específico, comprendidas en el marco de las pautas estructurales o sistémicas.

Debido a la estrecha vinculación entre el marco jurídico y las políticas públicas necesarias para enfrentar las pautas de discriminación, se ha optado por incorporar al análisis de algunas normas clave para el combate a la discriminación la presentación de ciertos elementos clave de las políticas públicas de infancia y que ejemplifican el tipo de abordaje que podría darse también en ordenamientos reglamentarios y administrativos que no se han analizado aquí, por cuestiones de espacio y tiempo. Con tal orientación se ha seguido el criterio de construcción de soluciones interdisciplinarias múltiples, frente a problemáticas multicausales.

Así, la siguiente exposición ha ganado en nivel de comprensión de las pautas de acción jurídica y política estratégicas y urgentes para revertir la discriminación estructural que viven las niñas y los niños como grupo en cuatro ámbitos básicos y temas prioritarios como son: salud, educación, trabajo y justicia: El límite ha sido la extensión del análisis hacia la multiplicidad de instrumentos jurídicos de segundo y tercer orden cuyo desarrollo quedará para un informe.

Al empezar cada apartado, se ha optado por ordenar la información a partir de la agenda de prioridades expuestas por el Comité de los Derechos del Niño (CRC) del 8 de junio del 2006 por medio de sus observaciones o constataciones y recomendaciones, incluidas en su más reciente revisión del tercer informe periódico del Estado mexicano. Es decir, esta contribución busca abonar al debate nacional generado por el Comité sobre las formas de enfrentar la discriminación estructural o sistémica hacia las infancias en México.

5.4. Salud básica y bienestar

México vive una transición en salud que ha beneficiado pero también afectado a los grupos de población infantil. El principal avance ha sido que las principales causas de muerte asociadas a enfermedades transmisibles en la primera infancia han disminuido. Sin embargo éstas han sido sustituidas por enfermedades no trasmisibles y otros problemas de relevancia epidemiológica hacia la población adulta y joven como las enfermedades vasculares, el cáncer, los padecimientos mentales, las adicciones y las lesiones por causa externa, vinculados a riesgos asociados a la industrialización, a la urbanización y al deterioro del medio ambiente como riesgos emergentes que también afectan la salud rural.⁵¹

Sin embargo en esta transición hay indicadores que permanecen sin cambiar y que pueden indicar una pauta de discriminación estructural como el rezago en salud que históricamente han vivido los pueblos e infancias indígenas y rurales, y que los mantienen como uno de los sectores más vulnerados.

5.4.1. Marco jurídico federal en salud

“El Comité insta al Estado parte a que adopte las medidas necesarias para armonizar las leyes federales y estatales con la Convención y las normas internacionales pertinentes, a fin de asegurar su aplicación efectiva.”

En materia de reconocimiento sustantivo del derecho a la salud, el artículo 4º de la Constitución federal reconoce, desde 1983, que “toda persona tiene derecho a la protección de la salud”.

⁵¹ Secretaría de Salud, *Programa de Acción: Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica*, 2002, citado por *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, p. 92.

Por su parte, la Ley General de Salud (LGS), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de octubre de 1984, en su artículo 2º establece que el derecho a la protección a la salud se traduce en “el disfrute de servicios de salud y asistencia social que satisfagan las necesidades de la población”.

Ambas redacciones, la constitucional y la de la ley secundaria, contrastan con el derecho enunciado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que plantea que el derecho a un nivel de vida adecuado tiene como base, entre otras cosas, asegurar la salud, la alimentación, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. Pero a nivel convencional el derecho a la salud está contenido en el artículo 12, párrafo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) por el cual los Estados Partes reconocen “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”.

Para abordar la situación actual y desafíos jurídico-políticos en materia del derecho a la salud de las niñas y los niños, es conveniente tomar como punto de partida la doctrina más avanzada en la materia, desde el derecho internacional de los derechos humanos, que coadyuve en la implementación del derecho contenido en los artículos pertinentes de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 6, párrafo 3 del artículo 18, artículos 23, 24 y 26, y párrafos 1 al 3 del artículo 27).

De modo que la redacción de la LGS, centrada en la satisfacción de las necesidades sanitarias de toda la población, incluyendo a la infantil y adolescente, es más amplia y por tanto más cercana al derecho reconocido por la Convención de los Derechos del Niño: “el derecho del niño al disfrute del nivel más alto posible de salud”, mismo que fue redactado tomando como referencia el concepto del PIDESC. Además, la Observación general 14 del Comité DESC destaca que el derecho a la salud “no se limita a la atención de la salud”,⁵² como veremos más abajo.

⁵² Comité DESC, *op. cit.*, párrafo 4.

De manera que siguiendo el principio de preferencia interpretativa que establece el criterio de aplicación de la norma que favorezca un derecho fundamental, se puede constatar que la redacción del derecho constitucional centrado en la “protección de la salud” es más limitado que lo que reconocen el citado Pacto Internacional y la Ley de Salud, ya que está redactada para referirse más a la obligación del estado de desarrollar acciones positivas en materia de protección del bien jurídico salud que a la salvaguarda del derecho subjetivo, en este caso un derecho humano fundamental. Cabría entonces analizar la posibilidad de un proceso de reforma constitucional en materia del derecho a la salud, para garantizar el reconocimiento del derecho más amplio, contenido en el PIDESC, y así beneficiar el reconocimiento constitucional de este derecho fundamental.

Una pauta más favorable, para la población infantil, la ha establecido la reforma constitucional al artículo 4º aprobada en diciembre de 1999 y vigente desde el año 2000. En ella se incluyó el reconocimiento del derecho a la satisfacción de sus necesidades de salud de la siguiente manera: “Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.” Y se añadió de manera explícita la obligación estatal al prescribir que “proveerá lo necesario para propiciar el respeto de la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.” Por ello, en la presente década el debate se ha centrado en la definición de las necesidades y de los niveles de satisfacción; en el establecimiento, operación y financiación de las políticas públicas para atenderlas; y en la forma de medir el cumplimiento de la satisfacción necesidades mediante indicadores y mecanismos de monitoreo y evaluación.

Conviene seguir los planteamientos teóricos relativos al derecho al disfrute del nivel más alto de salud física, mental y social, contenidos en la Observación general núm.14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC)⁵³, al momento de valorar las obligaciones y las violaciones al derecho a la

⁵³ Comité DESC, Observación general núm. 14 (2000) relativa al nivel más alto posible de salud física y mental, párrafo 4. En esta observación se añade, en el párrafo 12, sobre el tema del acceso equitativo que “La equidad exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga

salud que pueden provenir del incumplimiento de una o varias de las condiciones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad o calidad en los bienes o servicios públicos de salud. A continuación un resumen de ellas:

a. En materia de disponibilidad:

- Contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos y centros de atención de salud,
- Contar con un número suficiente de programas, en particular de programas de inmunización contra las principales enfermedades infecciosas,
- Medidas para proteger a todos los grupos en situación de vulnerabilidad, especialmente las mujeres, las y los niños y jóvenes y las personas adultas mayores,
- Los establecimientos y servicios deberán estar en condiciones sanitarias adecuadas, contar con personal médico y profesional capacitado y bien remunerado así como con los medicamentos definidos en el Programa de Acción sobre Medicamentos Esenciales de la Organización Mundial de la Salud;

-

b. En materia de accesibilidad:

- - No discriminación: los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos (raza, color... o de otra índole) que tengan por objeto o por resultado la invalidación o el menoscabo de la igualdad de goce o el ejercicio del derecho a la salud;
- Accesibilidad física: los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población, en especial de los grupos vulnerables o marginados, como las minorías étnicas y poblaciones indígenas, las mujeres, las y los niños y jóvenes, las personas

desproporcionada, en lo que se refiere a los gastos de salud, en comparación con los hogares más ricos”.

adultas mayores, las personas con discapacidades y las personas con VIH/SIDA.;

- Accesibilidad económica (asequibilidad): los pagos por servicios de atención de la salud y otros servicios relacionados deberían basarse en el principio de equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos.
 - Acceso a la información: comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud;
- c. En materia de aceptabilidad: los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, es decir respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades y, a la par, sensibles a los requisitos del género y del ciclo de vida, y deberán estar concebidas para respetar la confidencialidad y mejorar el estado de salud de las personas;
- d. En materia de la calidad: además de aceptables desde el punto de vista cultural, los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua limpia, potable y condiciones sanitarias adecuadas.

5.4.2. Presupuesto

“Sigue(n) preocupando al Comité... el bajo porcentaje del PIB que se asigna a la salud”

Desde las recomendaciones del Comité al segundo informe periódico de México, en 1999, se observa la constatación de rezagos y desigualdades en materia de salud, mismos que pueden ser analizados como una discriminación de tipo estructural o sistémica que afecta a la población más pobre. Por ello en 2006 se vuelve a

identificar este factor estructural y el Comité identifica la necesidad de colocar en la agenda de la infancia el tema de la inversión en salud para la superación de la brecha de falta de cobertura y de atención insuficiente.

Lamentablemente entre el 2001 y el 2003 se registró un decremento del gasto público en salud como porcentaje del presupuesto público total ejercido.⁵⁴ Esta tendencia se logró revertir con un incremento presupuestal entre 2004 y 2008, aunque el gasto privado en salud sigue siendo mayor que el porcentaje del ejercido desde el ámbito público.

Sin embargo, la observación del Comité se refiere a que en México el porcentaje de gasto en salud, respecto del Producto Interno Bruto (PIB) es inferior al de otros países con tamaño de economía similar o inclusive menor. De acuerdo con las cifras recabadas por la OCDE en 2006, el gasto *per capita* en salud es el segundo más bajo entre sus miembros, y se sitúa por debajo del promedio latinoamericano de inversión en salud.

Se puede recordar que la anterior situación se debe más a una definición política que a un asunto de disponibilidad de recursos o de definición de un marco jurídico.⁵⁵ Por tanto las soluciones deben pasar primero por lo político, segundo por lo económico o financiero y tercero por las medidas normativas.

En esa tesitura de la urgencia de tomar medidas políticas en materia del derecho a la salud de la población en general, la Recomendación general 24 del Diagnóstico de la OACNUDH en México publicada en el 2003 propuso “aumentar progresivamente – hasta llegar al menos a duplicarla- la proporción del PIB que representa el

⁵⁴ De acuerdo con la Red por los Derechos de la Infancia en México pasó de 17.2, en el año 2001 a 15.91 por ciento en el 2003, *vid infra*, p. 93.

⁵⁵ Al respecto de esta triada se puede revisar *La pobreza en América Latina y el Caribe aún tiene nombre de infancia*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Santiago, 2002.

presupuesto público del sector salud, destinando parte de ella a la integración y actualización de un sistema único y eficiente de salud pública.”⁵⁶

Si el Congreso de la Unión no toma en cuenta y aplica una recomendación de ese tipo en la definición anual del Presupuesto de Egresos federal y en la Ley de Coordinación Fiscal, el gasto en salud de la infancia estará condenado a mantenerse bajo y por tanto a seguir dando resultados negativos en mortalidad, desnutrición y desprotección, como efecto de la discriminación estructural contra la población infantil más vulnerada.

Sin un organismo rector de las políticas públicas de infancia a nivel federal y sin espacios reales de participación e interlocución infantil, difícilmente las y los actores políticos tradicionales se harán responsables de velar por el interés de las niñas, los niños y los adolescentes al momento de definir la disponibilidad de recursos.

5.4.3. Disparidades en la atención

“Reducción de las persistentes disparidades regionales en lo que respecta al acceso a la atención de la salud”

La Ley General de Salud reafirma los principios de universalidad y gratuidad (artículo 35) que deben ser cumplidos en la prestación de dichos servicios por parte del Sistema Nacional de Salud,⁵⁷ por la parte institucional, y cuyo cumplimiento puede ser demandado en el ejercicio del derecho de protección de la salud, por parte de los sujetos del derecho, incluyendo a las y los niños y adolescentes.

⁵⁶ Esta recomendación, recogida además por el Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos, está relacionada con el “Estudio de la OCDE sobre los sistemas de salud: México” para el cual se debe “garantizar financiamiento adecuado del sistema de salud” y en el “Informe de las Organizaciones de la Sociedad Civil sobre la Situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en México (1997-2006)”, citados en el *Primer Informe de Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos*, Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación, México, 2006, p. 89.

⁵⁷ Cabe recordar que la misma ley (artículo 6) define la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y el Distrito Federal en materia de salubridad general.

No obstante el principio de gratuidad, la misma ley posibilita el cobro de cuotas de recuperación, estableciendo en su artículo 36 los criterios para que sean solicitadas según las condiciones socioeconómicas de los usuarios. Pero también, de manera explícita, se exenta a la población que “carezca de recursos para cubrirlas o se encuentre en las zonas de menor desarrollo económico y social del país”, disposición que es coherente con el artículo 25 que estipula que se debe dar atención especial a grupos en situación de vulnerabilidad.

No obstante, el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México constató que las principales violaciones a los derechos en el ámbito de la salud, para la población en general, pero que también afectan a la población infantil, son:⁵⁸

- Discriminación o exclusión en el acceso a los servicios;
- Negación o postergación de la atención;
- Falta de insumos y equipo; y
- Disminución de la calidad de los servicios.

Destaca que el cobro de cuotas de recuperación es un mecanismo de exclusión de la población más pobre, que atenta contra el principio de gratuidad del sistema, y que afecta directamente en el acceso por parte de las familias pobres que cuentan con niñas, niños y adolescentes, ya sea al verse obligados a abstenerse de recurrir al sistema público de salud público en caso de optar por una supervivencia alimentaria o a abstenerse de contar con satisfactores básicos para poder resolver sus problemas de salud.

Al respecto se debe recordar que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) ha definido que “la denegación de acceso a los establecimiento, bienes y servicios de salud a determinadas personas o grupos de personas como resultado de la discriminación” es una violación a las obligaciones de respetar contraídas por los Estados partes del PIDESC.

⁵⁸ *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, México, p. 90.

Dicho Comité ha subrayado que “los gastos insuficientes o la asignación inadecuada de recursos públicos que impiden el disfrute del derecho a la salud por los particulares o grupos, en particular las personas vulnerables o marginadas” son violaciones en materia la obligación estatal de cumplir que afectan a las niñas y niños en situación de pobreza. Y añade que también lo es “el hecho de no adoptar medidas para reducir la distribución no equitativa de los establecimientos, bienes y servicios de salud.”⁵⁹

Este tipo de violaciones del derecho a la salud se ha prolongado y agravado debido a los “diversos problemas de naturaleza estructural del sistema de salud pública”, como son la alta fragmentación del sistema, el desmantelamiento de su infraestructura, la lenta actualización en materia tecnológica y de sus instalaciones, pero especialmente el insuficiente presupuesto destinado a dicho sistema.

Lo anterior es una práctica en la que el legislativo y/o el ejecutivo pueden estar incurriendo en una violación al artículo 12 del PIDESC y simultáneamente de la CDN, al no estar dispuestos a “utilizar el máximo de los recursos de que disponga para dar efectividad al derecho a la salud”,⁶⁰ para asegurar que, incluso ante situaciones de limitaciones graves de recursos “es preciso proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la aprobación de programas especiales de relativo bajo costo.”

Con base en lo anterior se puede señalar la necesidad de revisar la forma de aplicación del artículos 36, sobre los criterios para la determinación de la cuotas con base en “el costo de los servicios y la condición socioeconómica de las personas” y que puede obstaculizar la concreción de los citados principios de acceso universal y gratuidad, a la luz del 77 Bis de la LGS, el cual establece que “El nivel de ingreso o la carencia de éste, no podrán ser limitantes para el acceso al Sistema de Protección Social en Salud.”

⁵⁹ Comité DESC, Observación general 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 14 del PIDESC), 22 periodo de sesiones, UN Doc. E/C.12/2000/4, 2000, párrafo 52.

⁶⁰ *Idem*, párrafo 47.

Cabe aclarar que nominalmente la población infantil de 0 a 5 años debería estar protegida con acceso gratuito, como lo prescribe el último párrafo del artículo 36. Sin embargo, aunque esta gratuidad esté reconocida jurídicamente, no es respetada en la práctica en las zonas más alejadas debido a las carencias regionales en instalaciones, servicios permanentes, personal o medicamentos.

Por lo anterior sería recomendable que la Ley, en su artículo 36, incorporara algunos de los criterios definidos por la Observación general 14 del Comité DESC para garantizar la no discriminación hacia los grupos más vulnerados, especialmente por motivos económicos, en el acceso individual por motivo de las cuotas, y en el acceso colectivo mediante la debida asignación de recursos con una perspectiva de justicia distributiva en materia de igualdad de acceso.

Pero si además se buscara revertir las actuales condiciones de mortalidad y desnutrición infantil y de mortalidad derivada de la maternidad, como también lo ha recomendado el Comité de los Derechos del Niño de manera reiterada, se requeriría incorporar en la LGS algunas acciones duras de tipo afirmativo a favor de la población más vulnerada en el ejercicio de este derecho fundamental. Recordemos que la doctrina generada por la Convención de los Derechos del Niño contempla la posibilidad de que los Estados tomen ese tipo de medidas compensatorias radicales, para garantizar la aplicación bajo el principio fundamental de la no discriminación y el interés superior de la niña y el niño.

El CONAPRED podría reforzar una reforma de este tipo mediante la definición de criterios para operar acciones afirmativas, además de contemplar la posibilidad de actualizar las que están contenidas en su ley en el ámbito de la salud, que es uno de los puntos vulnerables de su mandato institucional, frente a políticas de salud destinadas a población abierta como el Seguro Popular.

5.4.4. Mecanismos de fiscalización

“Garantizar que los programas de protección social, como el programa ‘Oportunidades’, beneficien a todos los niños que los necesitan”

De acuerdo con la Evaluación Externa 2004 al componente de salud del Programa Oportunidades, las metas y objetivos del programa en materia sanitaria no se están alcanzando debido a la falta de infraestructura, recursos humanos y financiamiento.

Además del alcance de un consenso político es conveniente definir los mecanismos de fiscalización de la gestión de los recursos públicos y de su impacto en la población que realmente lo necesita. Se entiende que las instancias de fiscalización eficaces tienen un estatus de independencia respecto del actor fiscalizado. Además, actualmente existen mecanismos de participación social en el monitoreo y evolución del desempeño de instancias públicas en el ámbito social.

Para el caso de México hay que recordar que el gasto público federal de salud se rige por la definición de los ramos 12 y 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación que anualmente aprueba el Congreso de la Unión, a propuesta del Poder Ejecutivo Federal. El primero determina los recursos a ejercer por parte de la Secretaría de Salud y el segundo los que el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) canaliza a las entidades federativas.

Al respecto se propone recuperar la propuesta del Diagnóstico nacional de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH, 2003), emitida de manera anterior a la última recomendación del Comité en el sentido de que “Es preciso establecer mecanismos de fiscalización para la gestión de los recursos destinados a programas de salud preventiva para este sector” emanados de los ramos 12 y 33.

Por su parte, en el reciente Día de Debate General del Comité de los Derechos del Niño (2007), sobre la Inversión en los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescente, una coalición latinoamericana de organismos civiles y públicos de infancia, llamaron la atención sobre la necesidad de que, adicionalmente a una toma de decisiones que favorezca la disponibilidad de recursos públicos en la infancia, se tomen medidas en las siguientes áreas:

- Información para la rendición de cuentas periódica, transparencia y acceso a la información oficial y ejercicios de auditoría social con participación ciudadana e infantil.
- Gestión de los recursos al máximo, mediante cambios institucionales que garanticen el ejercicio presupuestal por resultados, mejorando los estándares de gestión pública, igualmente con mecanismo de participación.

Correspondería al CONAPRED evaluar la posibilidad de incidir en este campo del monitoreo y evaluación de las políticas públicas de salud, de acuerdo con los artículos 17 y 20 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, frente a situaciones de discriminación estructural o sistémica, como la que en este caso afecta a la niñez más pobre.

Una orientación y fundamentación para el ejercicio de dicha función con bases científicas y administrativas en el campo del derecho a la salud, debería tomar en consideración la Observación general núm. 14 del Comité DESC que plantea a los Estados partes la obligación de:

F) Adoptar y aplicar, sobre la base de pruebas epidemiológicas, una estrategia y un plan de acción nacionales de salud pública para hacer frente a las preocupaciones en materia de salud de toda la población; la estrategia y el plan de acción deberán ser elaborados y periódicamente revisados sobre la base de un proceso participativo y transparente; esa estrategia y ese plan deberán prever métodos, como indicadores y bases de referencia de la salud que permitan vigilar estrechamente los progresos realizados; el proceso

mediante el cual se concibe la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, deberán prestar atención a todos los grupos vulnerables o marginados.

Por ejemplo, el CONAPRED podría emitir precisamente Observaciones o Recomendaciones generales sobre el acceso a la salud desde la perspectiva de la discriminación hacia los sectores excluidos, como lo llegan a hacer otras instituciones de protección de los derechos humanos nacionales e internacionales.

También sería de utilidad que impulsara que en las reglas de operación del programa “Oportunidades” se definieran, además de los mecanismos de monitoreo, supervisión y evaluación con participación externa, la posibilidad de que las familias usuarias pudieran recurrir a mecanismos de queja y corrección inmediatos y accesibles que incluyan la posibilidad de inconformarse por motivos de discriminación por cualquier motivo, incluyendo la afiliación o preferencias políticas. Lo anterior podría lograrse, por ejemplo, mediante convenios con instancias presentes en el ámbito estatal, como las comisiones estatales de derechos humanos donde no haya comisiones o consejos de prevención de la discriminación, y, de preferencia también con instancias en el orden municipal como las oficinas de procuración de defensa de las niñas y los niños cuya existencia actual depende de los sistemas municipales para el Desarrollo Integral de la Familia. Al respecto, aunque existe una Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ésta no cuenta con oficinas estatales o regionales, por lo que su accesibilidad es cuestionada debido al tamaño del territorio nacional, y a que no se ha demostrado que tenga procedimientos que favorezcan las quejas de niñas y niños de manera directa.

Recordemos que el Comité ha exigido a los Estados el establecimiento de mecanismos independientes en materia de los derechos contemplados en la Convención, que sean accesibles y cuenten con procedimientos “amigables” para la población infantil, adolescente y sus familias.

5.4.5. Exclusión de la seguridad social

“Gran número de niños que no se benefician de la seguridad social, como los niños de padres desempleados o que trabajan por cuenta propia.”

De acuerdo con el artículo 26 de la Convención sobre los Derechos del Niño se reconocerá a todos los niños “el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social, y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho, de conformidad con su legislación nacional”.

Y precisamente la doctrina originada en la sistematización de la aplicación de este artículo de la CDN sostiene que su objeto es fundamentalmente de “la asistencia financiera otorgada por el Estado”, ya que la seguridad económica de las y los niños está “estrechamente ligada a la de sus cuidadores adultos.”

En esta relación, se reconoce una dependencia de los niños y niñas respecto de sus cuidadoras y cuidadores en tanto responsables de su mantenimiento. Se trata de un derecho universal pero cuyo tipo y monto de satisfactores debe otorgarse “teniendo en cuenta los recursos y la situación del niño y de las personas que sean responsables del mantenimiento del niño”, como lo especifica el párrafo 2 del artículo 26.

Este derecho también está reconocido para la población en general a través del artículo 9 de PIDESC: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.” Es decir, las personas adultas y/o trabajadoras con sujetas directas de la seguridad social. En cambio los niños y las niñas son sujetos indirectos, es decir, tienen el derecho de “beneficiarse de la seguridad social”, según la expresión de la CDN.

Ahora bien, en la realidad mexicana, el derecho de las niñas y los niños a beneficiarse de la seguridad social tiene graves carencias en su aplicación. En primer

lugar, menos de la mitad de las familias es derechohabiente de alguno de los servicios institucionales de salud. Si este dato se lee desde la perspectiva de los grupos de edad infantil, el resultado es preocupante: en niñas y niños menores de 10 años la proporción es de 37.3 por ciento y para el rango de 10 a 19 años disminuye a 35.6 por ciento.⁶¹

Y en una lectura de la derechohabiencia desde una perspectiva étnica, a nivel nacional, sólo el 17.5 por ciento de los y las indígenas la tienen, frente al 44.5 por ciento de quienes no son indígenas, lo que muestra la discriminación estructural e institucional en el acceso a este derecho cuya instrumentación se ha pretendido sea universal desde 2003.⁶² Y si además de la mirada étnica se aplica el análisis regional, tenemos que tan solo el 11.3 por ciento de los y las indígenas que viven en los estados del sur de México tienen cubierto este derecho, frente al 25.3 por ciento de quienes no son indígenas.

Con base en lo anterior se puede concluir que en materia de seguridad social los grupos infantiles indígenas viven una triple discriminación: por motivos macro-regionales referidos a un centralismo nacional histórico, por motivos étnicos basados en factores socioeconómico-políticos, y por motivos de edad, de raíz política y cultural.

En materia del marco normativo desde el año 2003 la protección institucional incorporó el denominado “Seguro Popular”, mismo que se sumó a los servicios brindados por el Instituto Mexicano del Seguro Social, para las y los trabajadores del sector privado, y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), para quienes lo son en el sector público federal.

⁶¹ *Infancias mexicanas, rostros de la desigualdad. Informe Alternativo para el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, 1999-2004*, Red por los Derechos de la Infancia en México, México, 2005, p. 94.

⁶² *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno*, Banco Mundial, México, 2004, citado por *Infancias mexicanas, rostros de la desigualdad*, p. 94.

Tal incorporación se hizo mediante una reforma de la Ley General de Salud por la que se generó el Sistema de Protección Social en Salud al cual “Todos los mexicanos tienen derecho a ser incorporados... sin importar su condición social” (artículo 77 Bis 1). En la práctica la población abierta, es decir, “Las familias y personas que no sean derechohabientes de las instituciones de seguridad social o no cuenten con algún otro mecanismo de previsión social en salud” se inscribe al Seguro Popular mediante el pago de una cuota anual que los exenta de pagar las cuotas de recuperación tradicionales por intervención de atención.

En sentido estricto el Seguro Popular sólo es un seguro de atención médica que no incluye los ramos de incapacidades, pensiones, guardería y demás prestaciones sociales y de solidaridad social, por lo que su creciente cobertura no satisface del todo los requerimientos del artículo 26 de la Convención.

Pero además las comunidades rurales e indígenas suelen quejarse de que la creación del nuevo sistema nacional de protección sanitaria no les garantiza un acceso real ya que las mismas clínicas dedicadas a la prevención (como en el caso del IMSS-Oportunidades) y, en el mejor de los casos, a la atención en el primer nivel de medicina familiar, son ahora las responsables de brindarles el esquema de atención integral pero sin recibir nuevos recursos, sin infraestructura ampliada, mayor dotación de medicamentos ni un mayor número de recursos humanos. Lo anterior es una evidencia del análisis prospectivo independiente que había señalado que, de no contar con nuevos y mayores recursos, el esquema de aspiración universal incorporado en la Ley General de Salud crearía nuevas segmentaciones en el sistema ya que “los no incorporados, por sus características, serán los excluidos de los excluidos... ya que el seguro cubre exclusivamente un paquete básico y los servicios de segundo y tercer nivel seguirán operando como hasta ahora”, con lo que el acceso seguirá siendo muy limitado especialmente en las regiones apartadas mayoritariamente indígenas.

Pero también hay espacios de desprotección en el ámbito urbano, no por factores de falta de infraestructura, como los que afectan a las unidades familiares con padres desempleados, empleados en el ámbito informal o que trabajan por cuenta propia, como lo ha recomendado el Comité, lo que debería implicar nuevas estrategias focalizadas de ampliación de cobertura regular, especialmente con jefatura femenina.

El monitoreo de la política nacional de salud desde la perspectiva del acceso a la igualdad de oportunidades implicaría diagnosticar, monitorear y corregir las carencias de infraestructura física, humana y material, para revertir con metas concretas ante regiones y grupos de población discriminados, las desigualdades en la oferta, lo que sólo podría suceder si se supera la tendencia dominante a la dispersión de esfuerzos. Es decir, una política de prevención y eliminación de la discriminación en el ámbito de la salud debe basarse en la definición de líneas base de rezago a ser revertidas en plazos definidos, con concurso intersectorial.

Por lo anterior es preocupante que la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en su discutido artículo 5º, relativo a las conductas excluyentes de ser consideradas como discriminatorias, los legisladores han definido la posibilidad de establecer una distinción o trato diferenciado dentro del sistema de atención sanitario nacional, con base en la pertenencia o no a algún sistema de seguridad social (Fracción III). Sin embargo, se ha observado que esta distinción establece un límite a la aplicación del artículo 4º constitucional y de la LGS que reconocen la protección de la salud como un derecho universal en México, independientemente de la pertenencia o no a algún sistema de seguridad social. De modo que frente al artículo 9 del PIDESC y al 26 de la Convención sobre los Derechos del Niño que plantean el acceso a la seguridad social universal para padres de familia y el derecho universal al beneficio de la seguridad social por parte de las niñas y los niños, respectivamente, la distinción planteada por el artículo 5º, III, parece injustificada y contradictoria con el criterio de universalidad planteado constitucionalmente y en los citados tratados ratificados por el Estado mexicano, por lo que debería valorarse a posibilidad de su supresión. Con ello quedaría claramente establecida la

competencia del CONAPRED en el ámbito de la seguridad social⁶³ que ha sido señalado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como uno de los primeros motivos de queja por violaciones a los derechos humanos en años recientes.

5.5. Educación

Para erradicar la discriminación en la educación en México que afecta de manera estructural y particular a grupos vulnerados de niñas y niños, se debe comenzar a discutir la necesidad de establecer políticas afirmativas para erradicar problemas de accesibilidad, analfabetismo, rezago educativo, deserción escolar y baja eficiencia terminal, que se concentran en ese tipo de sectores de población. Desde esta perspectiva general, el problema a reconocer y definir es la inequidad desproporcionada en ciertos grupos vulnerados que requerirían de vigorosas políticas de acción afirmativa para superar la aguda dualidad social que vive el país, como lo ha señalado el Diagnóstico de la Situación de los Derechos Humanos en México (OACNUDH, 2003).

Las recientes observaciones y recomendaciones a México del Comité de los Derechos del Niño (2006) son un instrumento relevante que guiará el siguiente análisis de alternativas de reconocimiento jurídico y de políticas públicas para la infancia.

⁶³ La Red por los Derechos de la Infancia en México, por ejemplo, ha criticado la falta de competencia del CONAPRED en esta materia: “esta institución se encuentra impedida para evaluar las quejas por discriminación cometidas en el ámbito de la seguridad social, que incluye los servicios públicos de atención médica, pensiones y otros servicios de bienestar social. Por ello, aunque los hijos e hijas de padres solteros (y casados) trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) no tienen derecho a ser inscritos a los servicios de guardería (por sus padres), el CONAPRED se ve impedido por ley de pronunciarse sobre este tipo de casos, en los que sólo afirma que la Ley del Seguro social es ‘presuntamente’ discriminatoria, pero sin facultad de sancionar a la autoridad o de ordenar la modificación de dicha ley”, Finalmente un caso de este tipo que inicialmente se había presentado ante el CONAPRED, obtuvo el amparo de la justicia federal bajo el argumento de que el acto de autoridad basado en los artículos 201 y 205 de la Ley del Seguro Social (Ramo de guarderías), trasgrede el artículo 1º constitucional. *Cfr. Infancias mexicanas, rostros de la desigualdad, op. cit., p. 42.*

5.5.1. Presupuesto y gratuidad

“Aumente la asignación presupuestaria y tome medidas eficaces para garantizar una educación gratuita de calidad a todos los niveles de la enseñanza primaria y secundaria y en todas las regiones”

La educación es un derecho fundamental de las niñas y los niños y por tanto una obligación pública nacional e internacional. Y aunque el artículo 25 de la Ley General de Educación (LGE) estipula la obligación de que se destine por lo menos el 8 por ciento del PIB al gasto público educativo y el 1 por ciento a la investigación científica, ésta no se ha llegado a cumplir.⁶⁴

Respecto del presupuesto para el sector educativo y al gasto público destinado a la educación éstos han disminuido su ritmo de crecimiento, mismo que había venido aumentando entre 1995 y 2000 en 31 por ciento, en promedio, mientras que en el periodo 2000 al 2005 creció en 10 por ciento anual.⁶⁵ Como resultado de lo anterior la meta del 8 por ciento no se ha cumplido ya que el gasto público educativo se ha estancado en alrededor del 5.4 por ciento entre 2004 y 2007, y la meta no se alcanzaría ni sumando el gasto privado en educación el cual, por cierto, se ha venido incrementando a lo largo de la última década.

La concreción de este compromiso es uno de los fundamentos para la realización de este derecho para las y los niños en México, y expresa el compromiso del pacto social con la realización del acceso universal a la educación, cuyo incumplimiento puede ser visto como una discriminación estructural por parte de los legisladores, quienes en ningún momento en los últimos años han invocado una disminución de los recursos disponibles.

⁶⁴ *Primer informe de evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos, op. cit.*, p. 98; “Inversión en infancia en México... dinero difícil de contar”, en *La infancia cuenta en México, 2007*, Red por los Derechos de la Infancia en México, México, 2007, p. 22.

⁶⁵ *La infancia cuenta 2007*, Red por los Derechos de la Infancia en México, México, 2007, pp. 21-24.

Cabe recordar que aunque la realización del derecho a la educación, al igual que el resto de los derechos económicos, sociales y culturales responde a los principios de progresividad y no retroceso deliberado, también lo hace respecto del principio de no discriminación. Diversos autores han sostenido que la aplicación del principio de no discriminación no es de aplicación progresiva sino inmediata, lo que señala una vía para concretar la exigibilidad y justiciabilidad de los DESC desde la perspectiva de la igualdad fundamental incluyendo el ámbito del presupuesto.⁶⁶

Con base en dicho fundamento una alternativa para incitar al cumplimiento de la obligación del 8 por ciento, es fortalecer el trabajo de monitoreo del diseño presupuestario y la verificación de la proporción de gasto educativo con relación a otras áreas del gasto público, desde la perspectiva del principio de la no discriminación, como una condición para la realización de la igualdad a favor de la nueva generación de niñas y niños. Existe la presunción de una distribución inadecuada en el gasto público educativo, por lo que también debería reforzarse el monitoreo del ejercicio del gasto educativo con criterios de igualdad y no discriminación con relación a su ejercicio e impacto en los sectores de población infantil y regiones más vulnerados.

Esta perspectiva de la no discriminación del derecho fundamental a la educación podría concretarse también mediante la obligación de una aplicación focalizada del gasto educativo hacia la población más vulnerable, inclusive mediante porcentajes presupuestales como en otros casos se ha planteado el tema de las cuotas de acceso como parte de las acciones afirmativas. Dicha definición podría incluirse en algún espacio de la LGE, como en el comentado artículo 25, y reforzada posteriormente en el capítulo tercero “Equidad en la Educación”. Asimismo, se podría analizar la conveniencia de que existiera un mandato de monitoreo expreso en la materia para el CONAPRED, a través de su ley.

⁶⁶ Jim Schultz, *Promesas que cumplir. El presupuesto público como herramienta para promover los derechos económicos, sociales y culturales*, Fundación Ford y Fundar Centro de Análisis e Investigación, México, 2002.

5.5.2. Deserción en zonas rurales y secundarias

“Adopte medidas para determinar las causas de la alta tasa de deserción escolar, en especial en las zonas rurales y en la escuela secundaria, y haga frente a esa situación”

La tasa de deserción nacional en el nivel primaria se ubica en 1.9 a nivel nacional,⁶⁷ pero presenta variaciones dependiendo del tipo de escuela y del contexto regional. En escuelas públicas en el mismo periodo se ubicó en 1.5 por ciento, mientras que la de niños y niñas de escuelas públicas indígenas se elevó a, más del doble, a 3.5 por ciento, indicador de una situación más de discriminación.

En el nivel de educación secundaria la tasa de deserción se quintuplicó con respecto a la primaria, pasando del 1.9 a 10.2 por ciento, alcanzando índices de deserción mayores del 13 por ciento en estados como Michoacán, Chihuahua y Campeche.⁶⁸

En materia de conclusión de estudios, 7 de cada 10 niños y niñas terminaron su educación primaria en los 6 años previstos, a nivel nacional; pero si se trató de población indígena, sólo 5 de cada 10 la concluyeron en ese periodo, y sólo 3 de cada 10 si viven en comunidades con alta marginalidad, y por tanto que estudian en escuelas comunitarias.

Los apoyos generados por los programas públicos han ayudado a mejorar gradualmente la asistencia regular al sistema escolar y a la aprobación escolar, pero no han logrado aumentar la inscripción, reducir la deserción escolar ni a mejorar la eficiencia terminal. Es sorprendente que los índices de deserción de los becarios del programa Oportunidades aumentaron del 2.0% en 1998 a un 5.2% en 2004, aunque éste fue mayor en los niños que en las niñas, en contraste con la disminución del índice nacional de deserción que se constató en dicho periodo.

⁶⁷ En el ciclo 2002-2003.

⁶⁸ *Infancias mexicanas, rostros de la desigualdad, op. cit.*, p. 132.

El problema de la calidad educativa es preocupante y generalizado, pero en este rubro se evidencia una distribución desigual de oportunidades educativas. Preocupan también los resultados de aprovechamiento en las modalidades de atención a grupos vulnerables, como en programas compensatorios, telesecundarias, educación indígena y para las niñas y niños migrantes.

El programa Oportunidades busca combatir la deserción escolar al favorecer la permanencia en la escuela. El tema de los apoyos está relacionado directamente con las carencias económicas y los ingresos deficientes de las familias, como factores que detonan la deserción por motivos económicos y laborales, especialmente en la educación media básica y media superior.

Sin embargo, existe otra serie de factores que son co-determinantes en la deserción y el rezago escolar y sobre los que el Programa Oportunidades no tiene impacto alguno: la calidad del servicio educativo que requiere ser evaluada de manera integral en el sistema, así como la pertinencia de los contenidos y métodos, la influencia de los entornos sociales no favorecedores y la educación como proceso social no significativo para sus vidas por no incluir la diversidad de contextos o entornos educativos.⁶⁹

El capítulo tercero de la LGE plantea el tema de la equidad en la educación, con planteamientos destacables en el artículo 33. El tema de las cuotas “voluntarias” en planteles educativos públicos ha sido analizado como un factor que llega a favorecer la deserción escolar o a retardar la inscripción, especialmente entre familias pauperizadas y en familias numerosas, por lo que dicha ley debería establecer una cláusula de salvaguarda al respecto, y posiblemente algún tipo de sanción para las asociaciones de padres de familia o directivos que pretendan utilizar una supuesta

⁶⁹ El gobierno mexicano ha reconocido que en la calidad de la educación que reciben las y los niños y jóvenes, intervienen numerosos factores, algunos internos y otros externos. Entre ellos se encuentran la operación de los servicios, la existencia de los insumos necesarios y el funcionamiento de las escuelas; la competencia de los profesores, la disponibilidad de las currícula pertinentes, la infraestructura y la disponibilidad de equipo en los planteles, reconociendo que “El impacto de cada una de las propuestas es limitada, considerada aisladamente. Ver, *Un mundo apropiado para la infancia y la adolescencia*, vid. *infra*. p. 102.

obligatoriedad de su pago para condicionar procesos gratuitos como el ingreso al plantel, la prestación del servicio educativo, la inscripción o la entrega de documentación en cada periodo del ciclo escolar o al finalizar éste. Este tema de las cuotas en contextos indígenas y suburbanos se traduce en la definición de faenas o jornadas de trabajo comunitario obligatorias para los padres de familia a favor de la escuela, mismas que podrían ser limitadas o erradicadas con un aumento en la inversión para infraestructura y servicios de mantenimiento, especialmente en las escuelas de zonas o regiones más pobres, tanto rurales como urbanas.

Hasta la fecha los planteamientos jurídicos no se han traducido en políticas educativas que ataquen la raíz de la deserción escolar. En la educación primaria la deserción está relacionada, principalmente, con problemas de la calidad educativa y la infraestructura escolar. Al respecto, los procesos de evaluación educativa deberían tener consecuencias en el diseño de las políticas educativas regionales y locales, especialmente en materia de capacitación y actualización docente, contextualización local de los programas de estudio y aprovechamiento de la lengua y la cultura local, especialmente en comunidades indígenas.

En materia de equipamiento, por ejemplo, 91 por ciento de las escuelas primarias del país contaban con luz eléctrica y solamente 12 por ciento tenían piso de tierra; pero si la escuela da atención a población indígena los porcentajes son de 80 y 52 por ciento, respectivamente. Por ello se debe analizar el tema del rezago en infraestructura y equipamiento (incluyendo los servicios sanitarios y el acceso al agua potable) como factores de deserción, frente a lo cual conviene revisar la posibilidad de incrementar los recursos destinados a la construcción en espacios educativos en localidades de menos de 2 mil 500 habitantes y el aumento del gasto educativo en materia de servicios básicos de mantenimiento de la infraestructura escolar, ya que en ocasiones el presupuesto público sólo se asigna al pago de sueldos de los docentes, bajo el argumento de la contribución “solidaria” de los padres y madres para el sostenimiento de la infraestructura.

En la educación media, la problemática se centra en la deserción por motivos económicos, seguido de los factores personales como la violencia y el embarazo adolescente, entre otros. Los programas de apoyo compensatorios tienen un impacto en la permanencia, pero su impacto sólo es temporal. Y si se añade la problemática de la falta de adaptación de los contenidos y metodologías de trabajo a las circunstancias y necesidades cambiantes de la población adolescente, entonces se tiene. La prevención de la violencia, del suicidio, del embarazo adolescente y la facilitación de herramientas para la resolución no violenta de conflictos deberían ser elementos centrales de las estrategias de contención de la deserción escolar adolescente. Pero ello depende más del nivel de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas educativas que de la reforma de su marco normativo.

En todo caso, la falta de protección de la población infantil y adolescente contra la deserción escolar podría ser analizada como un tema de denegación de la protección de los derechos de los niños y las niñas, por lo que podría ser objeto de la intervención del CONAPRED.

5.5.3. Educación para la infancia migrante

“Refuerce los programas educativos y profesionales, en particular para los niños que no reciben enseñanza escolar ordinaria, y especialmente los niños migrantes”

En la última década, y en el contexto del desarrollo de la agricultura de exportación dentro del libre comercio, la migración infantil estacionaria ha crecido, especialmente como trabajadoras y trabajadores jornaleros agrícolas provenientes de comunidades indígenas.

De los 4 millones de niñas y niños trabajadores entre 12 y 18 años registrados en 1999, se calcula que el 42 por ciento trabajaba en labores agrícolas. 26.2 por ciento de las y los niños indígenas que trabajan no van a la escuela.⁷⁰

⁷⁰ *Infancias mexicanas, rostros de la desigualdad, op. cit.*, p. 182.

Las y los niños jornaleros agrícolas sufren una doble discriminación. Por un lado, en sus lugares de origen padecen niveles de pobreza extrema que obliga a sus familias a migrar para vender su mano de obra en zonas donde hay trabajo estacionario, lo que implica que del sistema educativo regular local. En los lugares de destino, generalmente los campos agrícolas y plantaciones, es frecuente que no se aseguren programas educativos adecuados para atender su situación educativa irregular.

Cabe recordar que la Ley Federal del Trabajo obliga a proveer de servicios básicos a las y los trabajadores del campo, incluyendo vivienda adecuada y servicios de salud. Sin embargo en materia educativa, lo única obligación que reconoce es el “Fomento de la alfabetización entre las y los trabajadores y sus familiares”, y por supuesto que como el trabajo de niñas y niños menores de 14 años no es legal, aparentemente tampoco hay una obligación jurídica por parte de las y los agricultores patronos.

Por su parte, la LGE establece en su artículo 36, fracción IV, la obligación de las autoridades educativas de prestar “servicios educativos para atender a quienes abandonan el sistema regular que faciliten la terminación de la educación preescolar, primaria y la secundaria”. Y la fracción V añade que se deberán otorgar “apoyos pedagógicos a grupos con requerimientos educativos específicos, tales como programas encaminados a recuperar retrasos en el aprovechamiento escolar” de las alumnas y alumnos.

Ante esta vaguedad del marco jurídico educativo y laboral, sería urgente que se definan las acciones afirmativas que la niñez migrante requiere en materia educativa pero también en salud, nutrición y protección laboral. Lo anterior se podría incluir en el artículo 33 de la LGE, proceso que lograría detonar una política educativa focalizada y programas sociales integrales con perspectiva de erradicación, además de la actual perspectiva de atención.

En los programas sociales de atención a la población jornalera migrante actuales predomina un enfoque que no ha podido generar intervenciones educativas sostenidas y adecuadas en los lugares de destino, en buena parte debido a la complejidad de la situación que combina la identidad indígena de origen, la frecuente multiétnicidad en las zonas de destino, la necesidad del conocimiento de la lengua y cultura indígena, la situación de discriminación y denegación de derechos en las zonas de trabajo, entre otros factores.

Para el desarrollo de la política pública sustentable con las y los niños migrantes en el contexto del trabajo jornalero agrícola se requiere mejorar los diagnósticos, precisar las competencias interinstitucionales y afinar las metodologías educativas. Para lograrlo también se requiere recopilar información estadística que indique la cantidad real de niñas y niños en la migración interna estacionaria, las características de su escolaridad de origen, la oferta educativa en su destino y las alternativas de protección integral para asegurar el cumplimiento de sus derechos fundamentales a la vida, la educación y la salud.

5.5.4. Enseñanza bilingüe y bicultural

“Intensifique las medidas destinadas a reducir la tasa de deserción escolar entre los niños indígenas, ofreciéndoles, entre otras facilidades, enseñanza bilingüe y bicultural”

El artículo 7º de la LGE plantea el tema de los fines de la educación que imparte el Estado desde una perspectiva más bien individual y sin reconocer la personalidad jurídica de los pueblos y comunidades indígenas, excepto por el reconocimiento de sus derechos lingüísticos en la fracción IV de dicho artículo.

Se puede recordar que la OACNUDH en el país ha señalado la necesidad de incorporar a la LGE los principios internacionales y constitucionales sobre multiétnicidad, la diversidad y la equidad, desde los estándares internacionales de

derechos humanos, que hagan factible una educación con calidad desde la igualdad, y no sólo los derechos lingüísticos.

Frecuentemente los informes oficiales de México sobre el cumplimiento de sus obligaciones con relación a la CDN se centra en las mismas soluciones que desde hace cuatro décadas o más fueron desarrolladas, como el funcionamiento de albergues para la educación indígena. Sin embargo, la problemática es mucho más compleja y por ello merecen un abordaje detallado.

De acuerdo con el artículo 30 de la Convención, relativo a los derechos de los niños y niñas con un origen indígena o pertenecientes a las llamadas minorías étnicas, religiosas o lingüísticas “no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma”. En materia educativa este derecho es complementario de los contenidos en los artículos 20 y 29 de la CDN.

De acuerdo con las orientaciones de UNICEF a los Estados para la elaboración de sus informes periódicos relativos al cumplimiento de la Convención, este artículo que para algunos parece secundario frente al reconocimiento del Artículo 2 en el que se garantiza el derecho a la no discriminación por motivos étnicos, religiosos o lingüísticos, busca explicitar una problemática subyacente y pretende superar las múltiples evidencias de grave discriminación en contra de los pueblos indígenas. O en términos positivos, busca afirmar que se requiere reconocer, respetar y promover la diversidad cultural en el marco de los derechos humanos, lo que actualmente denominan algunas y algunos autores como el derecho a la diferencia, que es base de la igualdad.

En su lista de control de obligaciones derivadas de este artículo, el UNICEF⁷¹ recomienda a los Estados revisar la situación de las medidas adoptadas para:

- a. Asegurar la preservación de la identidad del grupo indígena a que pertenece un niño;
- b. Reconocer y asegurar el goce de los derechos enunciados en la Convención por parte de los niños que son indígenas;
- c. Impedir toda forma de discriminación y combatir los prejuicios contra esos niños, así como medidas para asegurarles la igualdad de oportunidades;
- d. La aplicación de los derechos reconocidos en el artículo 30 en la preservación de la identidad del niño indígena, de su entrono familiar, la educación y la administración de la justicia de menores.

Y recuerda que se debe demostrar cómo se cumple con estas obligaciones a través de acciones en las escuelas, así como en los medios de comunicación y en los establecimientos especiales de custodia o enjuiciamiento de personas menores de edad.

Al respecto se ha sostenido que en México se viola sistemáticamente el derecho a la igualdad de la población infantil indígena, cuyo nivel de acceso al disfrute de una serie de derechos es francamente menor frente al que gozan otros sectores de la infancia mexicana.⁷²

La desigualdad estructural en el acceso a los beneficios del sistema de salud y que afectan el derecho a la vida, se refleja también en el campo de la educación. De acuerdo con el contrainforme, si bien se reconoce que la cobertura en este ámbito ha venido incrementándose “presenta desigualdades tanto regionales como por nivel educativo”:

⁷¹ Raquel Hodgkin y Peter Newell, *Manual de aplicación de la Convención sobre los derechos del niño*, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2001.

⁷² *La infancia cuenta 2007, op. cit.*, pp. 179-185.

Muchas deficiencias que afectan a las niñas y niños indígenas tienen su base en factores estructurales del sistema educativo que no representa el interés o aspiraciones de los pueblos indígenas, a quienes la legislación mexicana sólo reconoce parcialmente como sujetos de derecho pleno, lo que reduce su capacidad de incidencia al nivel de la planeación, definición de modelos y ejecución-evaluación del sistema de educación formal. Lo anterior provoca su subordinación a las y los tomadores de decisiones no indígenas o mestizos en materia educativa.

Esta situación tiene causas culturales y jurídico-políticas profundas. Los pueblos indígenas mexicanos han señalado reiteradamente la ausencia de un sistema político-normativo respetuoso del pluralismo étnico, es decir, que desde el orden constitucional el Estado no se ha construido con características de pluriculturalidad ni de pluriethnicidad.

Desde una perspectiva de derechos colectivos, la falta de reconocimiento de todos los derechos de los pueblos originarios, comenzando con el reconocimiento jurídico y político de su derecho a la autonomía y a la autodeterminación, les impide participar en igualdad de condiciones en la definición de las prioridades, gasto y opciones de desarrollo educativo, o incluso en la conformación de un verdadero sistema de educación bicultural o pluricultural, con participación comunitaria.

Son innumerables los actos de exclusión, subordinación y de evidente discriminación por motivos étnicos con los que los operadores del sistema educativo formal han agravado a las comunidades por generaciones, bajo el argumento ideológico del integracionismo como una meta del “progreso nacional”. Desde la prohibición y segregación por el uso de la lengua materna, pasando por la negación al uso o a la recuperación de tradiciones culturales locales (vestido, comida, fiesta, etc.), y hasta la no incorporación de sus problemáticas sentidas en los contenidos del proceso de aprendizaje.

Aunque existen algunas experiencias de educación indígena valiosas, generalmente no son hegemónicas y sus modelos son operados de manera marginal. No olvidemos que frecuentemente las y los trabajadores del aparato burocrático educativo y del magisterial actúan como filtros o intermediarios entre las demandas de las comunidades indígenas y las instituciones educativas, generalmente mediatizándolas o administrando los conflictos derivados de la falta de adaptación del sistema educativo formal a las necesidades lingüísticas, de contenidos locales o de metodologías con participación comunitaria, como suelen expresarse los procesos colectivos indígenas en la mayor parte del país.

Muchas comunidades han constatado la constante rotación de personal docente, lo que limita la gestión eficaz de los programas educativos en el mediano plazo. Generalmente las plazas laborales en comunidades indígenas se otorgan a personal nuevo y con un escalafón bajo o, en el peor de los casos, son remitidas a docentes “castigados” o congelados en el proceso de ascenso, y los procesos de capacitación y actualización suelen ser limitados y no orientados al diálogo intercultural, a pesar de que a veces se trate de maestros de extracción autóctona.

Con base en una investigación oficial sobre el bilingüismo (De Gortari y Briceño, 2003), pero tratando de ir más allá, tomando en cuenta los derechos indígenas reconocidos en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, instrumento jurídico más avanzado en materia de apropiación y gestión local de los mecanismos de desarrollo, se buscaría que el sistema de educación bilingüe aspire a ser plenamente bicultural. Para ello se deben atender las siguientes necesidades:

- La práctica docente en comunidades indígenas debe basarse en el bilingüismo en el aula, por ser un factor no sólo positivo sino indispensable para el buen entendimiento de los contenidos por parte de las y los alumnos y para la comunicación con sus docentes, lo que favorece producciones escritas más elaboradas.

- En cuanto a los docentes, se debe aspirar a la paulatina sustitución de los docentes monolingües castellanos por docentes bilingües, incluso de origen autóctono pero con la debida formación pedagógica, ya que la educación indígena fracasa cuando las y los maestros no tienen lineamientos para desarrollar una educación bilingüe. Además los maestros requieren de actualización para aprovechar adecuadamente la propuesta pedagógica y los libros en lenguas indígenas, lo cual sólo es factible con personas capacitadoras que tengan un adecuado dominio de la lengua, de los contenidos y del modelo pedagógico. Su movilidad excesiva frena la continuidad del modelo educativo.
- Los libros en lenguas maternas son indispensables en el proceso de alfabetización y deben ser distribuidos oportunamente, al inicio del ciclo escolar, si se busca una impartición más sistemática de la lengua indígena y de otras áreas de formación, incluyendo el español como segunda lengua. Generalmente sólo los libros nacionales en español arriban a tiempo al inicio del ciclo, lo cual es responsabilidad frecuente de los mandos medios del sistema educativo. Un desafío al respecto son las variantes dialectales de una misma lengua, entre regiones o a veces en una misma región.
- Se debe buscar la homogeneidad del proceso educativo basado en el bilingüismo en zonas con mayoría o minorías indígenas, para evitar la separación en el mismo salón de clases entre los que sí y los que no dominan o aspiran a dominar la lengua materna. Si desde la planeación educativa del docente quedan claros los objetivos y medios de la educación indígena, el proceso tendrá una operación regular desde un inicio del ciclo.
- En cuanto a la participación comunitaria, se ha observado que ésta sí puede incidir positivamente en el proceso educativo, pero depende en gran parte de la fortaleza de la organización comunitaria o de su capacidad de incidencia y negociación con los operadores del sistema de educación formal. A mayor apoderamiento y responsabilidad comunitaria, mayor capacidad de incidencia y sostenimiento del proceso. Las comunidades generalmente han asimilado a su estructura de cargos los espacios de participación escolar de los padres de

familia, con periodicidad anual, órganos que suelen coadyuvar en la resolución de necesidades básicas de infraestructura y logística escolar. Sin embargo aún se mantiene el reto de que las asociaciones, comités o juntas de padres incidan en los niveles intermedios del sistema institucional, para asegurar una adecuada dotación de recursos y gestión transparente del financiamiento, que afiance la operación eficaz de la educación bilingüe en el mediano plazo.

- En materia de resolución alternativa de conflictos docente-comunidad, generalmente éstos se originan o relacionan con las inasistencias de los maestros, con la ineficacia en la gestión del modelo bilingüe o con la aplicación de medidas discriminatorias o de abuso contra el alumnado, frecuentemente fruto de prejuicios o ideas asimilacionistas equivocadas que colocan en posición inferior lo indígena o, en el peor de los casos, que ejercen un desprecio racista contra lo que consideran “indio”, poniendo en riesgo la autoestima de las niñas y los niños y corrompiendo la relación educativa entre iguales. El respeto a la participación y supervisión comunitaria y la capacitación de las autoridades escolares en turno en la educación para la paz y la resolución de conflictos son factores clave para superar el conflicto y la violencia en el aula, e inclusive las diferencias en la forma de gestión.
- En conclusión, la escuela y los operadores de la educación formal deberían invertir la forma de entender la identidad indígena y la comunalidad como un valor y contenido, y no como un obstáculo o elemento de resistencia al proceso pedagógico.

Con todo lo anterior se puede concluir que la agenda crítica de la educación indígena, que vaya más allá de los paliativos asistenciales, no ha sido incorporada al marco jurídico nacional. Ello puede requerir dos tipos de medidas: en primer lugar, la incorporación de medidas de acción afirmativa frente a los grupos de población no vulnerados dentro de la LGE; y, en segundo lugar, una voluntad política para definir los programas y los presupuestos focalizados para un mayor y mejor acceso de las y los niños indígenas a la educación frente a las distintas problemáticas expuestas.

Estas medidas también se podrían construir desde la reforma local a las constituciones estatales con mayor porcentaje de población indígena y pero aún así haría falta una obligación de armonizar. Pero el proceso de reconocimiento educativo está aparejado al reconocimiento y protección eficaz de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y de los niños y niñas como sujetos plenos de derechos. Es decir, el cambio puede provenir del Estado mismo y sus instituciones, pero éste no tendrá efectividad si no se abren espacios de participación a las comunidades y pueblos en el diseño, gestión y administración de una escuela tolerante, crisol del respeto al derecho a la identidad cultural del niño y niña indígena.

5.6. Trabajo y explotación económica

Si se trata de establecer un marco jurídico para la abolición del trabajo infantil se deben contemplar una gran diversidad de ámbitos que pueden ayudar en la erradicación, desde el combate a la discriminación contra grupos y minorías, así como la igualdad de oportunidades referida al acceso a un nivel de vida adecuado que incluyan la educación y la salud, entre otros, y a oportunidades laborales adecuadas.

La OIT, cuyos Convenios 138 y 182 ya se han citado anteriormente, reconoce que el marco jurídico sólo es un primer paso, ya que lo más difícil es su aplicación efectiva, dada la informalidad en la que frecuentemente se encuentra. Por ello se requiere el fortalecimiento de dicho marco normativo y de las políticas públicas en materia laboral, de desarrollo social, de desarrollo rural y de infancia, entre otros, incluyendo las siguientes medidas que resumimos:

- a. Un marco jurídico que garantice para todas las personas menores de 18 años la libertad de asociación, la libertad sindical, el derecho de negociación colectiva, la proscripción del trabajo forzoso y del trabajo ilícito, el salario mínimo justo, el acceso a la seguridad social, la inspección del trabajo, el apoyo a las

iniciativas productivas familiares, el derecho de la familia, el derecho penal y el marco jurídico e instituciones para la protección de niños y niñas trabajadores.

- b. Disposiciones institucionales para apoyar la abolición del trabajo infantil, que abarque al Ministerio del Trabajo y a otros sectores institucionales desde un enfoque integrado, mediante comités directivos nacionales, comisiones nacionales o departamentos de trabajo infantil para coordinar la acción, fomentar consultas y generar una masa crítica de conocimientos generales y especializados a nivel nacional. Las estrategias deben incluir a otros sectores institucionales no contemplados tradicionalmente, como los ministerios de desarrollo nacional, de política económica, de finanzas o hacienda, de desarrollo rural e industrial, de salud pública y bienestar, de protección social, asuntos de las mujer, educación y aplicación de la ley.
- c. Establecimiento de políticas, programas o planes de acción bien definidos en materia de trabajo infantil, con la colaboración de gobierno y sociedad civil, priorizadas de acuerdo con el diagnóstico y problemática de incidencia relevante y/o residual, por ejemplo, las y los trabajadores agrícolas o la población de zonas rurales, y en el caso de las niñas y niños, para quienes trabajan en el sector informal de la economía, tienen discapacidad, trabajan en la calle, realizan trabajos peligrosos, pertenecen a grupos vulnerables, son huérfanos o abandonados, y las niñas, como grupo con identidad de género.
- d. Fortalecer y ampliar los servicios de inspección del trabajo, proveyendo recursos humanos, capacitación, presupuesto y equipo suficiente para cubrir las áreas laborales formales e informales de mayor riesgo.
- e. Garantizar el acceso al registro de los nacimientos, como una condición para el acceso a servicios de salud, educación y protección, y otorgar facilidades de identificación a las y los trabajadores migrantes, sean mayores o menores de 18 años.
- f. Prestación de servicios sociales básicos:
 - Enseñanza primaria accesible a todos los niños y niñas;
 - Mejora de la calidad de la educación proporcionada por las escuelas;

- Contrarrestar los factores que apartan, excluyen o expulsan a los niños y niñas de las escuelas, incluyendo la supresión de las cuotas o de otros gastos obligatorios para los padres;
- g. Formación y acompañamiento a los docentes, mejorando su remuneración y condiciones de trabajo; en ese sentido es esencial el respeto de sus derechos a la libertad de asociación, a la libertad sindical y a la negociación colectiva.
- h. Asegurar la enseñanza primaria y la enseñanza secundaria obligatoria hasta la edad mínima de admisión al empleo, favoreciendo la asistencia de las y los escolares a sus planteles educativos.

Para que las y los niños queden bien protegidos y se les permita desarrollar todo su potencial, resulta imprescindible la participación multiactorial en el marco de una democracia integradora. Para que la legislación de derechos de infancia funcione debe ser conocida por todos los sectores involucrados: niños y niñas, padres y madres de familia, gobiernos, las y los parlamentarios, las y los jueces, organizaciones de trabajadores y trabajadoras así como de las y los empleadores, organismos de derechos humanos, organizaciones comunitarias y medios de comunicación.

Una estrategia recomendada es el diálogo social entre actores y actoras, tomando en cuenta el aporte y protagonismo de los mismos niños y niñas trabajadores, ya que en muchos casos “la explotación nace de la impotencia de los niños frente a los adultos.” Los propios niños son un actor clave cuando la acción pretende abarcar la totalidad de sus necesidades y derechos.⁷³

Se puede describir los diversos marcos jurídicos en materia de trabajo infantil en el mundo dependiendo de sus objetivos inmediatos y remotos, ya sean de mera reglamentación o regulación; de contención; restricción o proscripción; o de combate o abolición. Igualmente, sus alcances dependen de la estrategia de las políticas públicas que busquen privilegiar, ya sea la atención a los efectos del problema, la

⁷³ Oficina Internacional del Trabajo, *op. cit.*, p. 133.

sanción a los actores responsables o la erradicación de las causas o factores que lo provocan.⁷⁴

5.6.1. Edad mínima y marco jurídico nacional

“Ratifique el Convenio de la OIT N° 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo (1973)” y “Fortalezca la Inspección del Trabajo a fin de asegurar la aplicación eficaz de las leyes relativas al trabajo infantil, en particular la prohibición del empleo de niños que no han alcanzado la edad mínima para trabajar”.

Aunque los antecedentes históricos desde las Leyes de Indias señalaban límites y restricciones laborales, el siglo XIX exigió una explotación de la mano de obra infantil para trabajo productivo o reproductivo en haciendas, plantaciones y otros ámbitos productivos. Frente a ello la Constitución de 1917 estableció los 12 años como edad mínima del empleo, abrevando en las diversas legislaciones proteccionistas y en las conferencias internacionales para la protección de las y los trabajadores, del siglo XIX.

Cuarenta y cinco años después, el 21 de noviembre de 1962, se elevó la edad mínima de 12 a 14 años, con una reforma constitucional y a la ley federal, en el contexto de la etapa económica del “milagro económico” de los años 50 y 60.

La Ley Federal del Trabajo (LFT) incluye el tema dentro de su Título Quinto Bis, denominado “Trabajo de los menores” y que abarca de los artículos 173 al 180. Por tratarse de una ley originada en 1931, que fue abrogada por la de 1970, es decir, anterior a la Convención sobre los Derechos del Niño, a la LPDNNA y a las reformas constitucionales en materia de infancia y discriminación, no utiliza el concepto niñas y niños, o niñas, niños y adolescentes, por lo que la misma denominación del título referido a “menores” debería ser objeto de una adecuación.

⁷⁴ Por ejemplo, recientemente la Declaración sociolaboral del MERCOSUR ratificó la voluntad de los países miembros de esta organización regional latinoamericana por garantizar que la edad mínima para trabajar no sea inferior a la edad de escolaridad obligatoria.

En cuanto a las categorías de trabajadoras y trabajadores infantiles la LFT plantea tres: la primera, de menores de 14 años, estableciendo su proscripción, aunque con una redacción sin lenguaje de protección que lo prohíba terminantemente; la segunda, de mayores de 14 años y menores de 16, que es la categoría más ampliamente protegida por los legisladores mediante el Título Quinto Bis; y, la tercera, para los mayores de 16 años y menores de 18, cuyas medidas de protección son solamente excepcionales. El tratamiento de estas categorías las presentamos en el siguiente esquema para una referencia más clara y comparativa.

Categorías de niñas y niños trabajadores, según la Ley Federal del Trabajo

Categoría.	Prohibiciones y obligaciones patronales y gubernamentales	Derechos
Menores de 14 años	Su empleo no causa efecto legal alguno, pero no se prohíbe terminantemente ni se establecen sanciones para quien los emplee	No se establecen, por no causar efecto legal alguno
Mayores de 14 años y menores de 16	<ul style="list-style-type: none"> - Prohibición de ser empleados en: expendios de bebidas embriagantes de consumo inmediato; trabajos susceptibles de afectar su moralidad o sus buenas costumbres; trabajos ambulantes, salvo autorización especial; trabajos subterráneos o submarinos; labores peligrosas o insalubres (serían precisadas por una reglamentación adicional y complementaria); trabajos superiores a sus fuerzas o que puedan provocar su desarrollo físico; es establecimientos, después de las diez de la noche; y los demás que determinen las leyes. - Existe un conjunto limitado de normas para proteger su salud: la jornada de trabajo no podrá exceder de las seis horas diarias y deberá dividirse en periodos de 3 horas, con reposos de una hora, por lo menos. - Obligaciones especiales de los empleadores: contar con certificados médicos que acrediten la aptitud de la niña o el niño para trabajar; la obligación de llevar un registro de control especial con datos pertinentes; brindarles 	Los mismos de los trabajadores adultos, aunque no se especifican.

	<p>capacitación y adiestramiento; distribuir su trabajo para que cumplan con sus programas escolares.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las vacaciones son una prestación que se adecua y aumenta, las cuales serán de por lo menos 18 días, aparte de descansar los domingos y los días no laborales obligatorios. - Se da mayor intervención a las autoridades laborales 	
Mayores de 16 años y menores de 18	- No pueden emplearse en trabajos nocturnos industriales	Los mismos de los trabajadores adultos, aunque no se especifican.

Elaboración propia, con base en la LFT, Título Quinto Bis.

Sin embargo, el marco jurídico derivado del artículo 123 para la protección de las personas trabajadoras menores de 18 años ha sido calificado como inaplicado,⁷⁵ omiso⁷⁶ o hasta decadente⁷⁷ por diversos tratadistas del derecho laboral mexicano, frente a la extensión del trabajo infantil no protegido constatada por la comunidad laboralista y de defensores de los derechos de la infancia en México.

La legislación en materia de “trabajo de menores”, ha sido inoperante frente a la generalización del trabajo infantil derivado de las crisis económicas de esos años, y frente a situaciones concretas de explotación laboral infantil tanto en el ámbito urbano como en el rural. Además se ha constatado que la reciente corriente de flexibilización laboral ha sido omisa en establecer controles eficaces sobre el trabajo infantil legal e ilegal.

⁷⁵ Un multireproducido autor del derecho laboral mexicano de tiempos del régimen de partido único señalaba que “la situación del trabajo de menores no constituye un problema de desprotección legal; se trata más bien de la falta de aplicación de las normas; las que existen son buenas, generosas, pero han pasado a ser un bello poema que necesita hacerse realidad en la vida del pueblo.” Cfr. José Dávalos, *Derecho del trabajo I*, Séptima edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 302.

⁷⁶ Se ha afirmado que “tal vez sea este sector de trabajadores donde el derecho del trabajo ha hecho uno de sus más tristes papeles.” Cfr. Carlos Reynoso Castillo, *Derecho del trabajo, panorama y tendencias*, Miguel Ángel Porrúa y Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2006, p. 601.

⁷⁷ El efecto directo de la elevación de la edad mínima a 14 años en los años 60 “fue la incorporación de los menores en la economía informal.” Néstor de Buen, *La decadencia del derecho del trabajo*, Editorial Porrúa, México, 2001.

Por ello, pese a su bondades, podemos afirmar que en esta materia la LFT se ha convertido en una herencia más del formalismo jurídico mexicano en materia de derechos humanos, que impide una protección real y una erradicación de los factores que la originan, y cuyo inmovilismo ha favorecido un marco normativo permisivo frente a la utilización de mano de obra infantil para los trabajos productivos e inclusive reproductivos.

Aunque México es parte del Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil, sin embargo aún no ha ratificado el Convenio 138 de la misma organización, que es un instrumento integrado sobre la edad mínima de admisión al empleo y que data de 1973. La invitación a ratificar dicho instrumento fue emitida por el Comité de los Derechos del Niño en sus más recientes observaciones y recomendaciones al Estado mexicano en 2006.⁷⁸

Tanto en la década de los años 80 como en la de los años 90 se afirmó que el escaso desarrollo económico y social de México imposibilitaba la ratificación del Convenio 138 sobre la edad mínima.⁷⁹ Sin embargo esas afirmaciones omiten tomar en cuenta el incremento del trabajo infantil en la economía informal, situación que es inocultable debido a que se calcula que 4 millones de niñas y niños de entre 12 y 18 años (aproximadamente el 25 por ciento de este grupo de población) realizan actividades productivas en México.⁸⁰

Las estadísticas muestran que la extensión del trabajo infantil abarca las más variadas áreas: 42 por ciento trabaja en actividades agrícolas; 23 por ciento en el sector servicios, incluyendo trabajo doméstico y transporte; 17 por ciento en el comercio, incluyendo ambulante e informal; 14 por ciento en la construcción. Y sobre

⁷⁸ México tampoco ha ratificado los siguientes Convenios de la OIT: núm. 98 (relativo al derecho a la contratación colectiva) y núm. 158 (sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador). Lo anterior ha sido objeto de reiteradas observaciones del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Expertos en materia de Convenios y Recomendaciones de la OIT, así como del Comité DESC de Naciones Unidas.

⁷⁹ José Davalos, *op. cit.*, p. 301.

⁸⁰ Cfr. Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI) y Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), *Encuesta Nacional de Empleo*, INEGI, México, 1999.

la ausencia de remuneración, se puede destacar que aproximadamente la mitad no recibe ingresos porque trabaja en unidades familiares de producción. Pero esta desprotección empeora y puede evidenciar ciertos sesgos discriminatorios en las mujeres adolescentes que trabajan en actividades agrícolas, de las que sólo una de cada cuatro recibe remuneración.

El reconocimiento de tal realidad por parte de la clase política equivaldría al reconocimiento del limitado impacto de las políticas económicas y laborales implementadas en las últimas décadas. Sin embargo un primer derecho humano laboral es que a quienes ejercen un trabajo se les reconozca su condición de trabajadores, para quedar protegidos por la ley y que el Estado reconozca su obligación de protección sobre todos los niños y niñas trabajadores menores de 16 años.

Ante esta situación que desborda el actual marco jurídico y cuya omisión en materia de protección es una discriminación directa hacia la infancia trabajadora, la adecuación del marco jurídico y las políticas públicas es imprescindible en los siguientes ámbitos:

- a. Se exigen estadísticas y diagnósticos actualizados para conocer detalladamente la situación de las niñas y los niños trabajadores, no sólo los contemplados en la LFT, sino incluso de los menores de 14 años. Ello sería la base para una discusión nacional o sectorial acerca del estatus de protección del trabajo infantil y de políticas para erradicar toda forma de trabajo ilegal y las peores formas de trabajo infantil.
- b. Existe una ausencia de controles adecuados para verificar donde es *vox populi* que hay trabajo de menores, es decir, en materia de inspección del trabajo (artículo 541, I, de la LFT) para el empleo de niñas y niños, especialmente de los menores de 14 años. Existe una falta de recursos humanos y económicos suficientes para que la Inspección del Trabajo realice adecuadamente sus funciones, y su capacidad de trabajo autónomo de los intereses patronales debe estar garantizada, por lo que se exige un

fortalecimiento institucional integral para cubrir los parámetros mínimos exigidos por la OIT.

- c. No existen sanciones para quien emplea a niñas y niños menores de 14 años (artículo 995 de la LFT), ya que las que existen se aplican solamente a los mayores de 14 años. Su sanción explícita mandataría a la inspección del trabajo para realizar visitas y aplicar multas, incluso en la informalidad, mismas que al recaudarse podrían ser destinadas al desarrollo de los mismos o al fortalecimiento de la inspección laboral de este sector.
- d. No existen disposiciones relativas a la prohibición o reglamentación protectora de las y los niños trabajadores en el ámbito de la economía informal, ya sea para la subsistencia personal o familiar o inclusive de manera compulsiva en las redes informales de explotación laboral infantil urbano o rural. El trabajo autónomo de las niñas y niños no está regulado por el derecho laboral mexicano, ni hay cobertura de la seguridad social.
- e. La LFT es ambigua en materia de horas extras para el trabajo de niñas y niños: por una parte las prohíbe, pero por otra las reconoce al obligar a pagar un precio especial, ya que en caso de violación de esta norma se pagará el triple.
- f. Definir con claridad los derechos sociales de las y los niños trabajadores en la LFT sería un apoyo básico para instrumentar políticas públicas y programas de estímulo económico que refuercen el acceso universal a la salud, a la seguridad social, a la educación y a la alimentación adecuada de quienes trabajan por debajo de los 18 años.

Las anteriores modificaciones serían la base para la superación de la constatación del CRC por la “insuficiencia de las políticas basadas en los derechos para proteger los derechos de los niños y adolescentes que trabajan”. Lo cual sólo será posible de manera sustentable mediante un diálogo social multisectorial e incluyente de las voces de niñas y niños trabajadores, diálogo para el cual la asistencia de la OIT y de su Programa IPEC podría ser muy útil, como lo ha sugerido a México el Comité, y así pueda cumplir con su recomendación inicial y que “Elabore, de manera participatoria,

una estrategia y un plan de acción para reducir el trabajo infantil y salvaguardar los derechos de los niños que trabajan” y pueda intensificar sus medidas de lucha contra el trabajo infantil.

La contribución de las políticas de eliminación de la discriminación en materia de trabajo infantil debería incluir la corrección del marco jurídico señalado para garantizar la protección estatal igualitaria de los trabajadores y trabajadoras infantiles, frente a otros sectores de trabajadores. Pero además políticas compensatorias en el acceso a oportunidades de salud, educación y alimentación, especialmente entre para promover el acceso a esos derechos fundamentales frente a otros sectores de población infantil no trabajadora.

Y en cuanto a la realización de los derechos de la niña y el niño, las políticas preventivas antidiscriminatorias tienen que pasar por la acción afirmativa para la igualación de oportunidades en el acceso a las condiciones de desarrollo del niño o niña en edad de escolaridad obligatoria, preescolar, primaria y secundaria. De tal manera que antes de terminar los tres ciclos, no se viera en la obligación de desertar de manera temporal o definitiva por cuestiones económicas o laborales. Sin embargo, la realidad indica que sí hay trabajadores y trabajadoras infantiles menores de 14 años, deberían existir políticas compensatorias para los grupos más vulnerables a expulsar a sus hijos e hijas por motivos económicos, incluyendo a los pueblos indígenas, a las poblaciones rurales jornaleras o campesinas de bajos ingresos, al igual que a las poblaciones urbanas en esa misma situación.

5.6.2. Explotación laboral infantil indígena en el campo

“Preocupación por el trabajo infantil generalizado, en particular entre los niños indígenas”

A simple vista, esta constatación del CRC no implica la consideración de una situación de discriminación, sino de explotación. Sin embargo, más adelante subraya

que la preocupación se extiende a “la insuficiencia de las políticas basadas en los derechos para proteger los derechos de los niños y adolescentes que trabajan”.

Es decir, el CRC considera que la insuficiente u omisa protección contra el trabajo infantil generalizado, constituye un acto de discriminación, en particular contra los niños y las niñas pertenecientes a los pueblos indígenas. Lo anterior quedó claramente subrayado cuando enfatizó que también tiene preocupación por “el número desproporcionadamente elevado de niños que trabajan entre los niños indígenas.”

Para el Comité existe una serie de factores estructurales que impiden a la infancia indígena trabajadora el ejercicio de su derecho a una vida sin explotación laboral temprana o adolescente. El CRC le volvió a señalar al Estado mexicano que sigue “profundamente preocupado por el limitado ejercicio de los derechos de los niños indígenas, especialmente de los trabajadores migrantes indígenas y, en particular, de su muy limitado acceso a la educación y la salud, su tasa de malnutrición desproporcionadamente elevada y su tasa de mortalidad materno-infantil.”

Como lo han mostrado diversos estudios, los niños y niñas jornaleros agrícolas mexicanos provienen, en su mayoría, de comunidades rurales indígenas. Al acompañar a sus padres en desplazamientos estacionarios o en temporalidades más amplias se enfrentan a diversos factores de riesgo como horarios largos, utilización de productos químicos tóxicos, equipos inadecuados y hasta a maquinaria que les puede representar un peligro sobre sus vidas y sus cuerpos.

En el año 2000 había en México 3.2 millones de personas jornaleras agrícolas de los cuales casi 170 mil eran niños y niñas de 12 a 14 años de edad, es decir, realizando trabajo ilegal y por tanto sin un reconocimiento adecuado de sus derechos. De acuerdo con cifras oficiales la tasa de participación laboral infantil debajo de los 14 años ha mostrado una tendencia decreciente, aunque no de manera acelerada, por

lo que sigue siendo un reto favorecer la asistencia escolar de quienes trabajan.⁸¹ En el estrato de niñas y niños de 12 y 13 años, en 1991 la tasa era de 14 por ciento, mientras que en el 2002 pasó a 10 por ciento. Y por género, en las niñas pasó de 8 a 6 por ciento, mientras que en los niños lo hizo de 21 a 14 por ciento, en el citado periodo.

Desde una mirada interdisciplinaria se puede constatar que el Comité vio en el trabajo infantil indígena, un indicador de una violación sistemática o pluridimensional a los derechos de niños y niñas indígenas. La cadena de discriminaciones comienza con la violación al derecho a un nivel de vida adecuado, ya que la pobreza y los bajos índices de desarrollo relativo de las regiones con población mayoritaria indígena configuran pautas de discriminación estructural de origen.

Estas pautas, en las que el principio de la supervivencia y del desarrollo integral de la niñez reconocidos por la Convención se ven en riesgo, orillan a las familias indígenas a aprovechar la mano de obra infantil femenina como proveedora de trabajo reproductivo para sí o para otras personas jornaleras, o de la mano de obra infantil masculina como complementaria de ingresos por el trabajo productivo agrícola.

Esta lógica familiar que prioriza la supervivencia familiar a cambio de una desprotección infantil, es posible que sea discriminatoria si es que está reforzada por la aplicación de criterios de acción y roles de género tradicionales, que impliquen subordinación, utilización y no protección de la población infantil. Sin embargo, ello sólo no explicaría la vulneración y el riesgo de explotación laboral infantil en el trabajo jornalero.

La inserción de niñas y niños indígenas es aceptable, por ser tolerada y fomentada, por el sistema agrícola de hortalizas o plantaciones para los mercados nacional o internacional, como un elemento propicio para disminuir sus costos de producción al evitar pagar salarios de jornaleros adultos ni sus prestaciones. Además de que su

⁸¹ *Un México apropiado para la infancia y la adolescencia, Programa de Acción 2002-2010*, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Salud, México, 2002, p. 138.

uso es fomentado en algunas actividades agrícolas especializadas para actividades que requieran limpieza, corte, selección o empaque fino. Es decir, también estamos ante una dinámica de discriminación laboral contra trabajadores(as) menores de 18 años, quienes generalmente laboran sin las condiciones debidas y con salarios injustos, por ser vistos por las y los patrones como complementarios de la actividad de sus padres o de los otros adultos.

Pero la explotación infantil jornalera no se daría sin la tolerancia de las leyes que favorecen la acción permisiva y la omisión de las autoridades laborales para aplicar la ley. Y, finalmente, las y los distribuidores y consumidores tienen cierta corresponsabilidad, ya que a cambio de precios bajos, se fomenta el trabajo infantil irregular, constituyendo con ello un comercio injusto no sustentable por no ser respetuoso de los derechos humanos de los niños y niñas indígenas.

Con base en ello el Comité justificó la severa recomendación de adoptar “todas las medidas necesarias para proteger los derechos de las y los niños indígenas contra la discriminación y para garantizar el disfrute de sus derechos consagrados en la legislación nacional y en la Convención.” Es decir, sin duda trató a la problemática del trabajo infantil indígena como un asunto que debe ser analizado y resuelto como un tema de discriminación contra un grupo de población, en este caso de un grupo infantil con características étnicas. En la explotación laboral infantil indígena no se está cumpliendo con dos principios sustantivos de la Convención, incluyendo una discriminación sistemática por motivos étnicos, lo que representa un problema muy grave en materia de derechos humanos.

Las soluciones pasan por la elaboración de un diagnóstico sectorial con base en la información recientemente publicada por el INEGI en materia de trabajo infantil. Ello sería la base de un plan de acción específico de Estado, con el concurso del sector de las empresas agrícolas y comercializadoras, de sectores civiles y académicos, así como de los mismos pueblos indígenas, para la erradicación del trabajo infantil en campos agrícolas por debajo de la edad mínima laboral.

En el contexto de las políticas sociales actuales, se debería contar con el apoyo de programas de compensación monetaria para las familias indígenas cuyos hijos e hijas permanezcan en los servicios escolares, los cuales deberían ser de accesibles y aceptables. Una especie de Oportunidades para personas jornaleras y sus zonas de expulsión, pero con metas de erradicación, y no tanto de atención y acompañamiento, basado en la apropiación de la población infantil y adulta indígena de los derechos reconocidos por la Convención.

El monitoreo de las estadísticas laborales sobre trabajo y explotación infantil deberían ser el parámetro para establecer el mecanismo de evaluación y seguimiento de la política de erradicación, lo que podrían implicar la apertura de una mesa de trabajo permanente con participación multisectorial.

La base de esta política debería ser la clara prohibición del trabajo agrícola por debajo de la edad mínima, con el establecimiento de sanciones y mecanismos de verificación o inspección laboral con participación social o civil, para garantizar su actuación independiente. A ello contribuiría la revisión de la revisión del limitado mandato de las comisiones públicas de derechos humanos en materia laboral, ya que los derechos laborales de los niños y las niñas y el derecho a la protección contra la explotación son derechos humanos plenos.

En el caso del empleo de niños y niñas en el trabajo jornalero agrícola en la costa del Pacífico (Sonora, Sinaloa, Nayarit y Jalisco), los agricultores argumentan que los emplean a petición de los padres jornaleros, quienes en ocasiones se niegan a trabajar si no se emplea a sus hijos e hijas. Pero además de los salarios mínimos no remuneradores, otro problema es que la Inspección del trabajo, que es casi inoperante en el ámbito urbano, es materialmente inexistente en el ámbito rural.⁸²

⁸² Néstor de Buen, *op. cit.*, p. 26.

Por ello la definición de la edad mínima en el trabajo jornalero agrícola es débil en México y la inspección del trabajo ha sido inexistente o inútil, por lo que debería fortalecerse al respecto los artículos 279 al 284, del Capítulo VIII del título de la LFT sobre los “Trabajadores del Campo”.

5.6.3. Trabajo doméstico

“Al Comité le preocupa en particular el gran número de niños que realizan trabajos domésticos y que son vulnerables a los abusos”

El tema del trabajo doméstico en México es un asunto en el que se hacen evidentes prácticas de discriminación laboral por motivos de género, pertenencia étnica y edad. Se sabe que quienes realizan trabajo doméstico en México son, casi por completo mujeres (89 por ciento), la mayoría de escasos recursos económicos, muchas de ellas campesinas e indígenas. Para el año 2000 el INEGI refería la existencia de 1,700 mil mujeres trabajadoras domésticas, 10 por ciento de las cuales laboraba en el Distrito Federal.⁸³

Quienes ejercen trabajos domésticos en México son, por lo general, personas de escasos recursos y de baja escolaridad cuyas edades van desde los 12 ó 13 años. Muchas de las cuales provienen del ámbito rural y con diversa composición familiar, ya que muchas son solteras, otras tienen pareja, algunas son madres solteras.

Como en otros dominios laborales, existe discriminación salarial hacia las mujeres trabajadoras domésticas. El sueldo depende del número de horas laborales y la zona donde se presta el servicio, aunque las estadísticas muestran que la proporción del ingreso medio de las mujeres es de 71.7% con respecto al 100% de los hombres; es decir, se trata de una actividad en la que, a pesar de ser de predominio femenino, está discriminada.⁸⁴

⁸³ Boletín UNAM-DGCS-232, Ciudad Universitaria, Marzo 28 de 2003.

⁸⁴ Ver, *Idem*.

Recordemos que al Comité le preocupa que el trabajo doméstico se trata de un espacio laboral en el que existen graves riesgos de abusos hacia las niñas trabajadoras, pero también hacia los niños, que pueden verse sometidas al acoso y abuso sexual de parte de los miembros de la familia del patrón o patrona, así como a tratos vejatorios y humillantes, además de actos de discriminación directa o indirecta.

Y desde la perspectiva jurídica se puede recordar que no fue sino hasta la Constitución de 1917 cuando se otorgó a esta labor una naturaleza de carácter social, al mencionarlo en el proemio del artículo 123, extrayéndolo del ámbito del Código Civil, donde el patriarcado era un factor de dominación y explotación. Fue regulado, con posterioridad, por la Ley Federal del Trabajo de 1931 y, finalmente, por la de 1970.

En el artículo 331 se especifica el concepto de trabajadora o trabajador doméstico como aquellas personas “que prestan los servicios de aseo, asistencia y demás propios o inherentes al hogar de una persona o familia”. Este capítulo especifica, en los artículos 333 al 339, sus principales derechos incluyendo a disfrutar de reposos suficientes para tomar sus alimentos y descansar por la noche en un local cómodo e higiénico, condiciones de trabajo adecuadas para su vida y salud, pago de sepelio en caso de muerte, aunque no procede el pago de horas extras, y recomienda que la parte patronal coopere para su instrucción general. Sin embargo, los dos temas fundamentales a mejorar en materia de protección jurídica son la salud y la protección contra el abuso en el ámbito doméstico.

Respecto de la salud, aunque la ley contempla la obligación patronal de “proporcionar asistencia médica” cuando la enfermedad no es de trabajo, en tanto logra su curación o se hace cargo del trabajador(a) algún servicio asistencial, podemos reconocer la dificultad para que lo segundo ocurra, por lo que es letra muerta en detrimento del trabajador o trabajadora. Sin embargo, cabría la posibilidad de generar una norma que proporcione estímulos para que la parte patronal

favorezca la inscripción de la trabajadora a algún tipo de seguro médico o, de preferencia, seguridad social, de manera afirmativa especialmente cuando proviene de ciertas regiones empobrecidas o pertenece a pueblos indígenas, por ejemplo.

Y en materia de protección contra el abuso, el artículo 337, fracción I, establece la obligación patronal de “Guardar consideración al trabajador doméstico, absteniéndose de todo maltrato de palabra o de obra.” Sin embargo, esta expresión general no es suficiente. Una referencia a otras leyes o procedimientos de protección contra el maltrato, el abuso sexual o la discriminación podrían ser incluidas en el texto de este capítulo, al menos definiendo que ello se hará “de conformidad con las normas correspondientes”. Y, además, definiendo sanciones que prevengan el hostigamiento y abuso sexual, como sí se hace con la omisión de cooperación para su instrucción en el artículo 998.

5.7. Acceso igualitario a la justicia, al registro civil y la edad legal de matrimonio

5.7.1. Código penal y acceso a la justicia para niñas y niños víctimas y testigos

“Refuerce sus mecanismos judiciales para tramitar eficazmente las denuncias de brutalidad policial, malos tratos y abuso de menores; investigue debidamente los casos de violencia y abuso contra niños a fin de evitar que los autores permanezcan en la impunidad; asegure que los niños víctimas de esas prácticas reciban servicios adecuados para su tratamiento, recuperación y reintegración social... y que cuando sea apropiado reciban una indemnización... El Comité señala a la atención del Estado Parte las Directrices del Consejo Económico y Social sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos”

Desde las reformas del año 2000,⁸⁵ la Constitución mexicana establece en su artículo 20, apartado B, los derechos procesales fundamentales para garantizar el acceso a

⁸⁵ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación, 21 de septiembre de 2001, y que entraron en vigor el 21 de marzo de 2002.

la justicia a toda persona que sea víctima del delito u ofendido, que incluyen el derecho a ser informado del proceso penal y contar con asesoría jurídica; derecho de ofrecer pruebas durante la averiguación previa y el proceso penal y a que se desahoguen todas las diligencias necesarias para tales pruebas; derecho a recibir atención médica y psicológica; derecho a la reparación del daño, mismo que ya se reconocía desde 1993; derecho a recibir medidas de providencia y auxilio, principalmente. No obstante la envergadura de dicha reforma constitucional, de acuerdo con un informe elaborado conjuntamente entre Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM) y la Secretaría de Relaciones Exteriores,⁸⁶ sólo en 13 estados de la república existen leyes y acuerdos gubernamentales específicos de protección a las víctimas del delito.

Por su parte la reforma también reconoció el derecho de las niñas y los niños a no carearse con la persona inculpada u ofendido cuando se trate de los delitos de violación y secuestro. A pesar de esa escueta fórmula constitucional, la legislación penal secundaria en México aún no garantiza una realización efectiva de los derechos de las niñas y los niños de acuerdo con el artículo 4º constitucional que establece que “El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto de la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos”, lo que incluye el ámbito del derecho de acceso a la justicia, así como los enunciados por un cuerpo normativo de mayor jerarquía como lo es la Convención sobre los Derechos del Niño.

Múltiples tratadistas⁸⁷ han planteado el tema de la desigualdad y desventaja que enfrentan las niñas y los niños ante los sistemas penales diseñados para personas

⁸⁶ De acuerdo con dicho análisis las entidades que sí han incorporado cambios son: Baja California, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Jalisco, México, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz. *Cfr. La eliminación de la violencia en contra de las mujeres en México: enfoque desde el ámbito internacional*, Secretaría de Relaciones Exteriores, UNIFEM, PNUD, México, 2006.

⁸⁷ Se han levantado voces que lamentaban la falta de simetría existente en la actitud del sistema penal ante los menores de edad, dado que se establecía un derecho penal especial para los menores infractores, pero por otra parte no se había tenido en cuenta la singularidad de los menores cuando éstos aparecían como víctimas de delitos. *Cfr. Joseph Tamarit Sumilla, La protección penal de menor frente al abuso y explotación sexual. Análisis de las reformas penales de 1999 en materia de abusos sexuales, prostitución y pornografía de menores*, Editorial Aranzandi, Elcano, 2000, pp. 154-155.

adultas, resultando en falta de simetría en la que los derechos fundamentales reconocibles para cualquier ciudadano o ciudadana, les son denegados.

En cuanto a las y los niños víctimas la tendencia de los sistemas penales en América Latina ha sido la de negarles su estatus de sujetos de derechos y hasta su personalidad jurídica, y subordinarles a los criterios de la autoridad que supuestamente representa sus intereses.

Tal es el caso de México, en cuyo sistema de justicia penal federal las niñas y los niños no existen como personas jurídicas con autonomía, sino sólo subordinadas a las personas adultas que les representan, por el simple hecho de que no tienen reconocido el derecho de presentar denuncias o querellas por iniciativa propia, y mucho menos a ser escuchado en todo procedimiento jurídico que le afecte, como lo establece el artículo 12.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño: “dará en particular al niño la oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que le afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante u órgano apropiado...”

Al igual que a las mujeres, a las víctimas infantiles en los sistemas de justicia mexicanos frecuentemente se les niegan sus derechos como personas afectadas, y se les trata más bien como usuarios subordinados sin derechos ni poder, cuando no como delincuentes o, en el mejor de los casos, como mendigantes de auxilio y protección que los operadores del sistema de justicia les pueden proveer, condicionar o negar. Por ejemplo, es frecuente que la bibliografía jurídica mexicana derivada del formalismo jurídico de derechos, al abordar el tema de los derechos de las niñas y niños en el sistema penal, se remita directamente a la noción de menores infractores, sin tomar en cuenta la noción de sujetos del derecho de acceso a la justicia o de sujetos víctimas.⁸⁸

⁸⁸ Joel Francisco Jiménez García, *Derechos de los niños*, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, 2001, p. 44.

Y si a ello se añade que el sistema penal mexicano ha sido caracterizado como un espacio institucional en el que reina la impunidad, con frecuente denegación en el acceso a la justicia y hasta el uso discriminatorio, cuando no abusivo, del poder investigador estatal, las niñas y los niños víctimas y testigos se ven ajenas, vulnerables e inclusive indefensas, en grave riesgo de padecer nuevos abusos. Esta dinámica de nueva afectación a la víctima ha sido caracterizada como doble victimización, revictimización o victimización secundaria,⁸⁹ y que, en opinión de Tamarit, tiene consecuencias como sentimientos de odio, autocompasión y sentimiento de culpabilidad, o de impotencia, personal o institucional, e incluso efectos potenciales más dañinos para el correcto desarrollo del menor. El ministerio público quien actúa como supuesto representante de sus intereses, generalmente no está preparado para dar un trato adecuado a las víctimas, y mucho menos a las víctimas infantiles.

La posición de las víctimas menores de edad resulta especialmente delicada desde el punto de vista de la victimización secundaria debido a, entre otros factores, el enfrentamiento con el acusado a lo largo del proceso, las múltiples declaraciones en distintos escenarios, la posibilidad de una absolución del imputado por insuficiencia de pruebas, etc.

Así, las Directrices de las Naciones Unidas sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos, aprobadas por el Consejo Económico y Social el 22 de julio de 2005, mediante su resolución 2005/20, son un nuevo instrumento sistemático y de aplicación general para toda la infancia que contribuye a la jurisprudencia internacional para la reforma de los sistemas penales nacionales para la debida atención, trato justo y protección de las niñas y los niños que fueron afectados o presenciaron un delito.

⁸⁹ María de la Luz Lima Malvido, *Modelos de Atención a Víctimas*, Porrúa, México, 1999. Cabe recordar que las víctimas del delito fueron segregadas por mucho tiempo dentro del sistema penal, a pesar de que la victimización involucra pérdidas, lesiones o traumas de carácter físico y psicológico.

En junio del 2006 el Comité de los Derechos del Niño propuso al Estado mexicano tomar en cuenta las citadas Directrices a fin de modificar y garantizar que las leyes penales y sus procedimientos protejan adecuadamente los derechos de las y los niños víctimas y testigos.

De aceptar e implementar esta recomendación, el Estado mexicano deberá tomar medidas para combatir la discriminación por motivos de edad contra la niñez en el ámbito de la justicia penal, fundamentalmente de carácter procedimental, y posiblemente constitucional, para establecer un sistema de justicia penal federal para niñas y niños víctimas y testigos, respetuoso de la CDN, en las áreas de protección que resumimos a continuación:

A. El derecho a un trato digno, compasivo y respetuoso:

- Niñas y niños víctimas y testigos deben ser tratados con tacto y sensibilidad profesional durante todo el proceso penal.
- Cada una o uno debe ser tratada o tratado de acuerdo a sus propias necesidades, deseos y sentimientos personales.
- Quienes investigan un delito deben pasar con el o ella el tiempo estrictamente necesario para averiguar lo que ha ocurrido.
- Quienes realizan entrevistas deberán haber recibido una formación especializada, para formular preguntas correctamente y con respeto
- Tomando en cuenta sus necesidades personales, quienes tomen contacto con estos niños y niñas le hablarán en un lugar donde se sienta cómodo y seguro, dirigiéndose en un lenguaje familiar y comprensible.

Una posibilidad es incluir los principios del interés superior de la infancia y de no discriminación en el artículo primero del Código Federal de Procedimientos Penales, como principios transversales que ayuden a asegurar ese trato digno.

B. Derecho a la protección contra la discriminación:

- Recibirán un trato justo y equitativo, independientemente de cualquier condición personal o de sus padres, incluyendo a quienes las y los niños migrantes, refugiados, que tienen alguna discapacidad, etc.
- Algunos niños y niñas requieren una ayuda especial por la forma en que han sido agredidos, como cuando han sufrido una agresión sexual; las niñas y los niños pueden tener necesidades diferentes.
- Niñas y niños de todas las edades tienen derecho a la plena participación en el proceso de justicia, a menos de que los anterior no asegure su interés superior; y si comparece como testigo, su testimonio debe ser respetado como verdadero a menos que demuestre lo contrario, y siempre y cuando éste haya comprendido las preguntas y haya respondido sin ayuda. No debe sufrir perjuicios ni correr riesgos por intervenir en este proceso.

De acuerdo con lo anterior sería conveniente analizar la conveniencia de reconocer el derecho de las niñas y los niños menores de 18 años y mayores de 12 años, para denunciar y presentar querrela por sí mismos, y definir el procedimiento para resolver los conflictos de interés en que pudieran incurrir los padres y madres que representen a personas menores de 18 años, mediante una reformar el artículo 115 del Código de Procedimientos Penales.

C. Derecho a ser informado:

- A lo largo de todo su contacto con el sistema de justicia y a lo largo de todo ese proceso, niñas y niños víctimas o testigos, sus familias y las personas que los defienden tienen derecho a recibir lo antes posible la siguiente información:
- Tienen derecho a que se les informe la clase de servicios médicos, psicológicos y otros servicios de interés están a su disposición, y cómo hacer uso de los mismos; a conocer cómo obtener otro tipo de orientación o ayuda y, dependiendo de su situación, podrán tener derecho a ayuda financiera por el daño que se les ha ocasionado, o inclusive a recibir dinero para atender sus necesidades inmediatas.

- A que se les comunique lo que irá ocurriendo en las etapas del proceso, y que se explique a las y los niños la importancia de prestar su testimonio, cómo conducirse al realizarlo, así como la manera y tiempo para intervenir, incluyendo las formas como podrán ser interrogados y el lugar y tiempo de realización de audiencias y otras actuaciones relevantes.
- Que se les informe los derechos y la forma de salvaguardarlos, de acuerdo con la CDN y la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder de la ONU.
- Que se les comunique qué está sucediendo con la o el acusado, incluyendo saber si ha sido detenido, el lugar y plazos de detención, y lo que será de ella o él al terminar el juicio.
- Y a saber si podrán recibir una indemnización, de la persona delincuente o del gobierno, y la manera de poder cobrarla.

Para cumplir con tales exigencias se debería afectar y hacer algunas adiciones a los artículos relativos a las notificaciones, por ejemplo los contenidos en los artículos 103 al 111, del citado Código.

Derecho a ser oído y a expresar sus opiniones y preocupaciones:

- Los profesionales y demás personas que intervienen en el sistema de justicia deberán hacer todo lo posible por que puedan expresar libremente y a su modo lo que piensan y lo que sienten; incluyendo lo relacionado con su participación en el proceso de justicia, con la posibilidad de que decida la manera en que prefiere prestar su testimonio, y a que exprese sus sentimientos al terminar el proceso.
- Asegurándose de que prestan la debida consideración a sus preocupaciones, sus temores y sus opiniones; y cuando un deseo del niño o la niña no sea atendible, explicarle y que entienda la razón.

Este derecho está vinculado con el artículo 141 del Código de Procedimientos, mismo en el que se debería de reconocer los derechos de las niñas y niños víctimas,

a quienes se debería a las niñas y niños de las formalidades solicitadas a las personas adultas.

Derecho a una asistencia eficaz:

- Contarán con asistencia de profesionales capacitados, incluyendo a personal médico, de enfermería, abogacía, jueces y juezas, policías, de trabajo social y demás personal que atiende a la infancia.
- La ayuda podrá prestarse en asistencia de las anteriores áreas, incluyendo servicios médicos o psicológicos y todo servicio profesional necesario para la recuperación de quienes hayan sufrido lesiones o daños o para que se sientan seguros; incluyendo que la asistencia se haga en dinero.
- Las y los profesionales que les ayuden coordinarán su trabajo, a fin de lograr que el proceso de justicia les requiera el menor tiempo posible.
- Recibirán ayuda de especialistas en infancia, quienes les explicarán lo que ocurrirá en cada etapa, cómo pueden actuar y que apoyo pueden solicitar.
- Las y los profesionales idearán formas de ayudarles a declarar o testificar, velando porque se disponga de especialistas de niños y niñas víctimas para quienes tienen necesidades especiales, asegurando que siempre cuenten con asistencia profesional, de familiares o personas de confianza al momento de declarar o testimoniar, y de que el tribunal designe a una persona adulta como su tutor o tutora, si el padre o madre están indispuestos para apoyar y se debe asegurar su interés superior.
- Las y los profesionales que trabajan con niñas y niños víctimas y testigos tendrán la capacitación, formación e información actualizada y debida para protegerles y atender sus necesidades de acuerdo con su etapa de desarrollo, incluyendo los siguientes temas: derechos humanos y derechos de los y las niñas; las formas adecuadas de conducirse al trabajar con niñas y niños de todas las edades; la escucha del o la niña y el ofrecimiento de ayuda en caso de confusión o preocupación; la observación y detección de riesgos para su integridad o de signos de daños, a fin de establecer si ha sufrido daño o está en peligro de sufrirlo y las medidas inmediatas de ayuda; la forma de

interrogar a niñas y niños; la preservación de su identidad e intimidad; el trabajo interdisciplinario coordinado.

Deberían señalarse nuevas exigencias de preparación al personal pericial para entrar en contacto con niñas y niños víctimas o testigos. Un ejemplo del tipo de trato y principios que los profesionales del sistema de justicia penal deberían observar, fueron los que originaron el contenido de la nueva Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, cuya observancia puede ser un modelo de atención penal para niñas y niños víctimas de delito.

Derecho a la intimidad, incluyendo a no revelar información personal, vivir sin injerencia de otros, hablar con quien quieras sin que nadie esté presente y derecho a ser protegido de malos tratos y sufrimientos innecesarios durante el proceso de justicia:

- Todas y todos deben estar protegidos en su derecho a la intimidad.
- Cuando un niño o niña participa en un proceso de justicia sólo tienen derecho a saberlo las personas de su confianza, y las personas adultas no revelarán su identidad ni darán información que permita identificarle.
- Al prestar su testimonio se excluirá al público y a los medios de comunicación de la sala de audiencias.
- El personal profesional, siempre habrá de ser comprensivo y permanecerá con las y los niños víctimas en todas las etapas del proceso prestando apoyo y asistencia, asegurando que su participación en las vistas o juicios se planifique y prepare con antelación, por lo que deberá ser los mismos durante todo el proceso.
- Deberá haber salas especiales o recintos adaptados para que sientan comodidad y seguridad. En el edificio del tribunal se deberá disponer de áreas privadas para entrevistas para presten su testimonio.
- Al declarar o ser sujetos a algún interrogatorio, deberán tener descansos, y las audiencias deberán programarse a horas apropiadas para su

edad y madurez, con procedimientos adaptados, dando todas las facilidades para prestar su testimonio sin sentir temor.

- Se limitará el número de entrevistas, las declaraciones y las comparecencias en audiencias, por lo que deberá recurrirse a grabaciones de video, para evitar que la o el niño esté presente en la sala de audiencias. Deberán ser interrogados sin que la persona acusada los vea, y nunca deberá ser interrogada por éste.

- Se debe evitar que tenga contacto con la persona acusada o presunta autora del delito, excepto cuando sea absolutamente necesario. En el tribunal.

Para el caso de México, el reconocimiento y aplicación del derecho a la protección contra malos tratos posiblemente sería una de las reformas que tendría mayor trascendencia en la práctica procesal mexicana. Se debería buscar adecuarse a las circunstancias especiales de la niñez y favorecer, mediante medidas de protección especiales, su equiparación con relación a las y los otros actores del proceso, mediante procedimientos que no les coloquen en riesgo de padecer una revictimización o de estigmatización. Con ello se obligaría a modificar los criterios para llevar a cabo las audiencias, confrontaciones y careos, con apoyo de tecnología para las grabaciones de video, afectando, entre otros, los artículos 86, 264 y 267 del Código de Procedimientos Penales.

Derecho a la seguridad (sentirse seguro y a evitar ser dañado):

- Si una niña o un niño víctima o testigo corre riesgo de sufrir daños, las autoridades deben conocer los riesgos reales o potenciales y deben ejercer su poder para establecer y hacer observar medidas precautorias antes, durante y después del proceso de justicia, con el apoyo incluso de personal de seguridad o hasta de otras personas.

- Las personas profesionales están obligadas a comunicar a las autoridades de cualquier sospecha de riesgo de daños o situación de peligro; además deberán tener capacitación para impedir intimidaciones, amenazas o daños contra las y los niños con estas características.

- Entre las medidas que se pueden tomar están el evitar el contacto con la persona acusada, establecer órdenes judiciales para obligar a quien puede causar daños a no acercarse al niño o niña, y el personal involucrado en el proceso de justicia deberá conocer dichas salvaguardas.
- En caso de que el acusado profiera amenazas contra el niño o niña, se le mantendrá en prisión hasta el comienzo del juicio o se le dejará en libertad bajo fianza, bajo la condición de “alejamiento”, excepto si el delito es grave, o bajo arresto domiciliario. O en caso necesario manteniendo a las niñas y niños víctimas en un lugar seguro y manteniendo en secreto su paradero.

Este derecho hace referencia a la necesidad de establecer procedimientos de protección *ad hoc* para la población infantil a lo largo del proceso penal, ampliando los contenidos en el artículo 123. Paradójicamente la primera protección que debe establecerse es contra una posible coacción o invitación al desistimiento, con o sin autorización de la persona agente del ministerio público. También debería revisarse el Código Penal, con relación al catálogo de penas y medidas de seguridad que puedan favorecer a la víctima, por ejemplo en materia de residencia o alejamiento de la persona sentenciada, con relación al domicilio del niño o niña ofendida o víctima.

Derecho a la reparación (indemnización que resarza el daño causado):

- Los y las niñas víctimas deberán recibir reparación para poder recuperarse de los daños que se les haya ocasionado, por lo que se deberán adoptar medidas para que puedan solicitar y recibir la reparación que les corresponda, cuando sea posible.
- En la decisión de conceder reparación se deberá contemplar la protección del o la niña, tomando en cuenta sus necesidades y opiniones; se deberá fomentar otras clases de mecanismos de justicia comunitaria o restaurativa que ayuden a compensar los daños.
- Deberán existir procedimientos que garanticen la reparación, la cual tiene diversas modalidades y puede provenir de la persona que sea declarada culpable o del gobierno a través de programas de ayuda a las víctimas del

delito, y deberá incluir los gastos de reintegración social, los gastos jurídicos, el tratamiento médico y de salud mental.

Derecho a medidas preventivas especiales de protección:

- Las personas adultas deberán adoptar medidas suplementarias para asegurarse de que los y las niñas víctimas y testigos reciban protección cuando se encuentra en peligro de sufrir daños.
- Las medidas preventivas especiales de protección deberán aplicarse con el apoyo de estrategias novedosas para los casos en los que han sido víctimas de maltrato en su hogar, explotación sexual o maltrato institucional, así como cuando han sido trasladadas de un país a otro con fines laborales, sexuales o para otro tipo de explotación.

Actualmente ya existen propuestas de indicadores para verificar la armonización de la legislación procesal penal con las necesidades generales de las y los niños víctimas,⁹⁰ que si bien fueron elaboradas antes de la aprobación y publicación de las nuevas Directrices de las Naciones Unidas del 2005, son de utilidad para el análisis de las propuestas de modificación al Código Federal de Procedimientos Penales. Una de las propuestas de Margarita Griesbach que tiene connotaciones de política pública para la acción afirmativa a favor de la infancia en el sistema penal, se refiere a la creación de una Fiscalía Especializada de Atención a Víctimas Menores de Edad en la Procuraduría General de la República, de manera semejante a la creada para atender la violencia contra las mujeres y la trata de personas. Esa medida podría ser considerada como una medida dura de política de compensación hacia la niñez en el ámbito de la justicia.

Por su parte en el derecho internacional de los derechos humanos, durante las últimas décadas el Sistema de Naciones Unidas optó por privilegiar la vinculación entre la infancia y la justicia desde la perspectiva criminal de las y los niños en

⁹⁰ Margarita Griesbach, coord., *El niño víctima del delito*, Oficina de Defensoría de Derechos de la Infancia, México, 2005.

conflicto con la ley, en parte preocupada por las prácticas de tortura, malos tratos, abuso policial y aplicación discrecional de la justicia. Fue en este contexto que generó las Reglas de Beijing sobre la administración de justicia de menores (1985) y las Directrices de Riad para la prevención de la delincuencia juvenil (1990). Sin embargo la perspectiva de la infancia víctima que surgió en el ámbito mismo de la justicia juvenil con las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (1990), no reapareció sino casi una década después con la aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (2000), pero aplicadas a un sector de población infantil vulnerado.

5.7.2. Código civil, edad mínima legal para el matrimonio y registro de nacimientos

“Aumente la edad mínima para contraer matrimonio, tanto para las niñas como para los niños, y establezca la misma edad para ambos a un nivel internacionalmente aceptable... Se inscriban gratuitamente los nacimientos de todos los niños, prestando atención especial a los niños que no fueron inscritos al nacer, los niños indígenas y los niños que viven en zonas remotas, y empleando métodos innovadores y accesibles”

El tema de la edad mínima para contraer matrimonio en México ha sido señalado por el Comité de los Derechos del Niño como un asunto que viola el principio general de la no discriminación contenido en el artículo 2 de la Convención, dado que el Código Civil Federal establece en su artículo 148 que “Para contraer matrimonio, el hombre necesita haber cumplido dieciséis años y la mujer catorce.”

Como parte de su doctrina para la interpretación del artículo primero de la Convención, el Comité ha señalado que la edad mínima para contraer matrimonio debe ser la misma para las niñas y los niños, y que no deben fijarse edades muy

bajas, como un requisito para cumplir con otros principios de dicho tratado, como el interés superior de la niñez y el derecho a la supervivencia y al desarrollo en la máxima medida posible.⁹¹

Y aunque la Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios (1962), no fija una mínima para contraer matrimonio, las compilaciones del derecho internacional cita sobre la materia toman en cuenta una Recomendación de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1965 en la que propone que la edad mínima por la ley no debería ser, en ningún caso, menor a los 15 años de edad.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), cuando las personas menores de edad se casan y tienen hijos, su salud, específicamente la de las niñas, puede verse afectada y su educación resulta entorpecida, dando pie a una posible afectación de su autonomía económica.

Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer formuló una Recomendación general sobre la igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares⁹² que propone como edad mínima para el matrimonio los 18 años tanto para el hombre como para la mujer, una edad más alta de la generalmente aceptada por muchos estados. El argumento de tal recomendación es que “Cuando el hombre y la mujer se casan, asumen importantes obligaciones. En consecuencia, no debería permitirse el matrimonio antes de que hayan alcanzado la madurez y la capacidad de obrar plenas.” Y sobre la diferencia de edades atribuida

⁹¹ Se debe tomar en cuenta que el artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos expresa que los hombres y mujeres tienen derecho a casarse “a partir de la edad núbil”; por su parte la Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios, de 1962, señala en su preámbulo que los Estados deben tomar medidas para abolir totalmente el matrimonio de niñas o niños, y la práctica de los esponsales de las jóvenes antes de la edad núbil; y en su artículo 2 exige a los Estados que adopten “las medidas legislativas necesarias para determinar la edad mínima para contraer matrimonio. No podrán contraer legalmente matrimonio las personas que no hayan cumplido esa edad, salvo que la edad competente por causas justificadas y en interés de los contrayentes, dispense el requisito de la edad.

⁹² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación general 21*, HRI/GEN/1/Rev.2, párrafos 36, 38 y 39.

en los distintos países, generalmente menor para la mujer y mayor para el hombre, añade que:

Puesto que dichas disposiciones suponen incorrectamente que la mujer tiene un ritmo diferente de desarrollo intelectual que el hombre, o que su etapa de desarrollo físico e intelectual al contraer matrimonio carece de importancia, deberían abolirse dichas disposiciones. En otros países se permiten los esponsales de niñas o los compromisos contraídos en su nombre por familiares. Dichas medidas no sólo están en contradicción con la Convención (CEDAW, añadimos), sino también infringen el derecho de la mujer a elegir libremente cónyuge.

De manera que con base en esta interpretación del derecho internacional aplicable al tema de la edad para contraer matrimonio, denominada también como edad mínima legal del matrimonio, estamos ante dos elementos de cambio jurídico posible: la igualación de la edad para hombres y mujeres, y su elevación a una edad razonable para el desarrollo integral, especialmente para la niñas.

Frente a estos criterios progresistas, los derechos civil y familiar mexicanos que han sido derivados de un sistema jurídico latino predominantemente escrito, frecuentemente han sido cuestionados por las juristas feministas como concebidos originalmente como codificaciones favorecedoras de la reproducción de los sistemas familiares patriarcales bajo un discurso legal de asimilación a los modelos de familia occidentales.

Con base en tal argumento crítico sostienen que frecuentemente son ajenas a los intereses y modelos de relaciones de las mujeres, las adolescentes y las niñas, y en ocasiones hasta adversas o reacias para la modificación de procesos administrativos que favorezcan las expresiones del pluralismo jurídico y de la diversidad de las relaciones socio-familiares.

Se sabe que en México la edad mínima legal para contraer matrimonio en la mayoría de las entidades federativas es menor para la mujer y mayor para los hombres, frecuentemente 14 y 16, respectivamente, El Informe de Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos (2006) publicó un cuadro comparativo en el que se muestra que en sólo 6 de las 32 entidades federales esta edad es la misma para el hombre y la mujer, por lo que, al igual que en el Código Civil Federal, en más del 80 por ciento de los estados se da una práctica discriminatoria hacia las niñas o adolescentes por motivo de género.

Al respecto, y en atención a la recomendación del CRC, cabría la posibilidad de que la Secretaría de Gobernación, encargada del monitoreo del orden jurídico nacional, lanzara una propuesta de reforma al Código Civil Federal para la homologación de la edad mínima legal para ambos sexos, con fundamento en los artículos primero y cuarto constitucionales, y en la Convención sobre los Derechos del Niño, pudiéndose invocar, además, algunas leyes que plantean el principio de no discriminación, como la de derechos de las niñas, niños y adolescentes y la de igualdad entre hombres y mujeres. Sin la igualación de la edad mínima legal para contraer matrimonio se está favoreciendo una práctica discriminatoria sistemática, y no se ponen las condiciones para iniciar un segundo debate que es el de su posible incremento, para evitar la práctica de los matrimonios precoces que favorecen los embarazos adolescentes, entre otras consecuencias.

En materia de registro civil de nacimientos, la niñez indígena es particularmente discriminada en su derecho a una identidad y a un estado civil reconocido por el artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño, debido al limitado acceso y pocas facilidades institucionales para su registro, como si las familias indígenas y sus hijas e hijos fueran extranjeros en su propia tierra.

De acuerdo con la Red por los Derechos de la Infancia en México, un indicador de este limitado acceso es el porcentaje de niñas y niños que cuentan con un acta de nacimiento en sus primeros seis meses de vida. En los estados de Chiapas,

Guerrero y Oaxaca, con alta concentración indígena y rural, se registran antes de los seis meses de edad 33.8, 39.7 y 56 por ciento de los niños y niñas, cifras que contrastan con el 67.5 por ciento que se registra en ese mismo grupo de recién nacidos a nivel nacional.⁹³

Con base en la Convención, que señala que las niñas y los niños tienen el derecho a ser inscritos “inmediatamente después de su nacimiento”, el Comité de los Derechos del Niño sostenidamente ha reiterado tres tesis con las que se reafirma que no se trata solamente de un deber de los padres, sino también una obligación del Estado con relación a sus derechos internacionalmente reconocidos:

- a. El registro del nacimiento es el primer reconocimiento oficial por parte del Estado de la existencia del niño, de modo que cuando los niños y las niñas no son inscritos corren el riesgo de ser ciudadanos menos visibles y por tanto menos valorados.
- b. El registro de los nacimientos es un elemento esencial para planificar la política nacional sobre la infancia, ayudando a conocer de manera precisa las tasas de mortalidad infantil temprana, indicador clave para los programas de supervivencia infantil.
- c. El registro es un medio para garantizar el disfrute de otros derechos y para acceder a la protección del Estado, incluyendo la disminución del riesgo de que sean objeto de comercio, rapto y trata, entre otras prácticas delictivas.

No basta con argumentar que existe ignorancia de las madres y los padres hacia este deber y requisito legal, o que la infraestructura es limitada para el registro en lugares alejados, o que el personal en los municipios es inexperto o no tiene preparación para justificar el estado actual de discriminación estructural que padecen en materia de registro la población infantil rural e indígena.

⁹³ *Infancias mexicanas, rostros de la desigualdad, op. cit.*, pp. 56-57.

Urge una revisión de los códigos civiles, comenzando con el Federal, para que permitan la realización del derecho a la identidad consagrado en la Convención, especialmente los artículos 55 y 57 del Código Civil Federal, en el que se plantea un papel más bien pasivo a los jueces del Registro Civil o a las autoridades delegacionales o municipales que, en suplencia, tienen la facultad de extender constancias.

Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño ha solicitado al Estado mexicano reforme sus procedimientos civiles para que el registro de los nacimientos sea gratuito, especialmente en las regiones indígenas y rurales remotas, y tal medida podría ser introducida de manera tal que favorezca una nueva dinámica de registros masivos, esperando su sostenibilidad como un procedimiento permanente, como lo es el acceso a las vacunación universal o como lo está siendo la inscripción a la educación básica.

Su recomendación añade que las políticas de registro de nacimientos en esas zonas se implementen “empleando métodos innovadores y accesibles”. Resulta paradójico que en algunos ámbitos del gobierno federal se favorezca la realización de campañas para el registro de testamentos y el acceso a bajo precio a procedimientos notariales, en coordinación con los colegios de notarias y notarios, y se deje de lado la realización de campañas de registro de nacimientos, como si se tratara de una obligación exclusiva de los padres y madres de las familias más pobres, o como si los derechos patrimoniales merecieran más atención que los derechos de niñas y niños por parte de instancias como la Secretaría de Gobernación, responsable de la política de población a nivel federal.

Sin embargo, no basta con las campañas para informar sobre las obligaciones y los derechos de la población, ya que su impacto en el cambio de actitudes o patrones de conducta es generalmente de mediano o largo plazo.

Entre las medidas administrativas y procedimentales que se podrían implementar se encuentran el establecimiento de unidades móviles de registro civil, la utilización de instalaciones escolares de educación inicial obligatoria para realizar el registro y la vinculación del sistema de registro sanitario con el registro civil, tal como está establecido en México, pero con problemas de operación en las regiones rurales e indígenas. En estas regiones la Comisión Nacional para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas (CDI) podría tener un papel fundamental, si se promoviera un papel más proactivo por parte de las y los delegados municipales (reconocidos en diversos estados como jueces, agentes o con otras denominaciones) como enlaces entre la población y las autoridades del registro civil a nivel municipal o regional.

CONCLUSIONES

1. La infancia mexicana es discriminada como grupo por su condición de edad y de supuesta “minoridad” incapacitante o subordinante. La perspectiva adultocéntrica o paternalista que predomina en la sociedad mexicana permea de manera perniciosa el actuar de autoridades, instituciones y servidores públicos quienes suelen favorecer la tendencia a restringir su autonomía, titularidad y capacidad de ejercicio de sus derechos, como un factor de dominación y ejercicio del poder jerárquico, de manera directa o indirectamente a través de sus padres, tutores o representantes:

- se les puede explotar económicamente sin protección efectiva de la autoridad;
- en muchos estados, pueden ser golpeados sin castigo para padres o docentes;
- en muchos estados, si son niñas pueden ser abusadas sexualmente sin castigo si se les propone matrimonio y su matrimonio temprano se justifica legalmente;
- no tienen acceso directo a las instancias de procuración y administración de justicia;
- si sus padres se divorcian los jueces no están obligados a consultar su opinión;
- aunque les afecten los problemas colectivos nadie está obligado a tomarles en cuenta ni en las escuelas ni en las comunidades;
- no tienen derecho a una representación en las instituciones políticas federales, estatales o municipales, por no contar con derecho al voto activo ni pasivo;
- no están representados en los consejos de las instituciones ni de las asociaciones civiles dedicadas a la infancia en el ámbito público o privado;
- no se les toma en cuenta al momento de definir las políticas económicas ni ambientales, ni los presupuestos públicos;
- no tienen acceso reglamentado a los medios de comunicación;
- se les exigen “cuotas” o “cooperaciones” en escuelas, aunque sean pobres;
- si viven en comunidades indígenas o aisladas las instituciones no están obligadas a proteger su vida ni su salud desde su nacimiento;
- son enseñados en lengua española, aunque no la hablen ellos ni sus padres;
- si son migrantes en México o Estados Unidos se les impide la reunificación familiar.

2. En México prevalece en el medio jurídico e institucional contemporáneo, la tesis de que no se predica de los niños y las niñas la misma igualdad que se le reconoce a la población adulta, argumento que es el fundamento de la doctrina de la minoría de

edad excluyente o discriminatoria, y que es previa al desarrollo de la doctrina de la protección integral de los derechos de la infancia sostenida por la Convención sobre los Derechos del Niño, relativizando o negociando con el concepto de igualdad constitucional. Lo anterior se apoya en formalismos jurídicos que evitan referirse a dimensiones absolutas de la igualdad, por lo que permite la diferencia de trato y de acceso a oportunidades y limita la capacidad de ejercicio o de actuación de los derechos de la infancia y en ocasiones pone en duda su titularidad.

3. Esta doctrina recurre a los siguientes argumentos justificantes de la discriminación por motivos de edad contra la infancia:

- a. Es un grupo de población con derechos subordinados a los de los adultos;
- b. No son un actor social ni político relevante, además de que no cumplen con los criterios de la ciudadanía formal dado que el sistema político no les reconoce ningún tipo de ciudadanía.
- c. Sólo son poseedores de derechos de segunda clase, es decir, enunciativos pero no exigibles ni defendibles al estar desprovistos de mecanismos de protección accesibles y que no se traducen en medidas efectivas de política pública, puesto que no representan un interés público reconocido.

4. Cuatro perspectivas teóricas refutan y muestran las consecuencias discriminatorias de la prolongación anacrónica de la doctrina de la minoridad excluyente: la perspectiva de derechos de infancia, que incluye una noción dura de igualdad y de no discriminación en cualquier ámbito de los derechos; la historización de los derechos humanos, que confronta los derechos formales con sus consecuencias reales y con la igualación material de los sujetos de derechos; la teoría de la *age discrimination* o discriminación por motivos de edad aplicada a las niñas y los niños, misma que niega el argumento de la edad como mero factor de exclusión; y la perspectiva de la discriminación estructural aplicada a la infancia como grupo, y que analiza los factores y consecuencias de la discriminación indirecta.

5. La prohibición de la discriminación ha sido reconocida como un principio jurídico general del Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos, por lo que además de su contenido sustantivo debe ser utilizada en su función jurídica interpretativa e integradora. A partir de la Declaración Universal se cristalizó el principio de no discriminación, mismo que fue posteriormente enunciado tanto por la Declaración de los Derechos del Niño como por la Convención sobre los Derechos del Niño. Actualmente los derechos de la infancia no se entienden sin la aplicación del principio interpretativo de la no discriminación por cualquier condición o motivo, al que se han añadido otros tres ampliamente reconocidos: la supervivencia y desarrollo; el interés superior de la niñez; y la participación infantil basada en la libertad de opinión, expresión e información.

6. Un concepto descriptivo de discriminación que propone este estudio, y que puede ser aplicable a la realidad mexicana es el siguiente: Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia contra el disfrute de los derechos del niño o niña, es decir, contra todo ser humano menor de dieciocho años de edad, que se base en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, las discapacidades, el nacimiento, la edad o cualquier otra condición del niño o niña, de sus padres o de sus representantes legales y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.

7. El Comité de los Derechos del Niño (CRC) ha vinculado su doctrina antidiscriminatoria con especial énfasis en ciertos grupos vulnerados que también existen en México como las niñas y los niños que viven en la pobreza; con discapacidad; que habitan en las zonas rurales y de diferentes regiones de los Estados; las minorías étnicas; las y los pertenecientes a comunidades indígenas; refugiados o solicitantes de asilo, e inmigrantes ilegales; así como las niñas, como un grupo específico, por lo que el contenido de las observaciones generales junto con

sus más recientes recomendaciones dirigidas al Estado mexicano en 2006 son plenamente invocables y aplicables para reforzar el cumplimiento de la Convención.

8. Coincidiendo en buena parte con ese listado de grupos infantiles vulnerados, a su vez, el Parlamento de las Niñas y los Niños de México, espacio de expresión y deliberación reconocido por el Congreso Federal, constató un amplio universo de prácticas y espacios en los que se ejerce la discriminación en contra de la infancia y de ciertos grupos de infancia, como lo constató la sistematización 2003-2007 elaborada en este estudio, destacando dos niveles de discriminación.

9. Discriminación contra la infancia como grupo, por motivo de la edad.- se exige a los adultos no discriminarles “sólo por ser menores de edad”, por lo que la solución es tener igualdad efectiva para unos y otros: “todas las niñas y niños, al igual que los adultos tenemos los mismos derechos y éstos deben ser reconocidos sin excepción”. Para prevenir la discriminación que padecen proponen medidas preventivas como pláticas a padres, madres y docentes, campañas públicas en medios electrónicos, así como la supresión de emisiones discriminatorias y estigmatizantes en los medios; y medidas correctivas como la denuncia, el cumplimiento de las leyes sin excepción.

10. Discriminación estructural en el disfrute de derechos fundamentales.- destaca la discriminación del derecho a un nivel de vida adecuado, por la falta de empleos y fuentes de ingresos justas para sus familiares que requieren medidas para acabar con la pobreza de manera radical; del derecho de acceso a la educación padecido especialmente por la población más pobre e indígena con la falta de escuelas y apoyos económicos; del derecho de acceso a la salud por la falta de infraestructura, de medicamentos, de servicio médico familiar y escolar, atención psicológica y por la falta de campañas de prevención efectivas en materia de adicciones, violencia, sexualidad, medio ambiente sano, gestión del agua, entre otros; del derecho a la seguridad y al acceso a la justicia que son urgentes ante la percepción de inseguridad, corrupción y justicia desigual en entornos comunitarios y escolares; del derecho a la protección integral ante situaciones de maltrato, explotación sexual,

explotación económica, trabajo infantil, pornografía infantil; y del derecho a una familia ante los factores de desintegración económicos y psicosociales, principalmente.

11. Una constatación general de este apartado es el derecho a la participación y a la expresión en los asuntos que le conciernen a las niñas y los niños, que es otro principio y derecho fundamental contenido en la Convención, y que a lo largo de casi dos décadas de existencia no ha sido reconocido ni respetado cabalmente en México. Por ejemplo, no existen evidencias de que las conclusiones del ejercicio anual del PNNM hayan influido directa o indirectamente en la definición del marco legislativo o de las políticas de infancia, reduciendo su objetivo al fomento de la “cultura cívica”, pero no de la ciudadanía. Entre las razones que favorecen esta situación está la falta de previsión de otras sesiones a lo largo del año, la discontinuidad en el mandato entre un ejercicio y otro, y el trato informal y desigual de los parlamentarios adultos hacia los infantiles en términos de mandatos soberanos, al contrario de lo que sucede en países como Bolivia.

12. Los factores que limitan el ejercicio del derecho a la participación infantil en México son principalmente de tres tipos: organizativo-familiares, referidos a la tendencia patriarcal y jerárquica de las relaciones en los hogares, con fuerte influjo de la dependencia económica de los hijos y las mujeres; culturales, en tanto que las relaciones y expresiones dominantes se centran en la sociedad adulta (adultocentrismo) y en la desigualdad de acceso al ejercicio del poder social, económico y político que caracteriza a una nación polarizada en muchos sentidos; y, en tercer lugar, de tipo político-administrativos, derivados de la ausencia de espacios de participación efectiva de los sectores infantiles en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, uno de cuyos signos es la falta de modelos de gestión democrática en las estructuras escolares y educativas, lo que en parte se explica por la tendencia del sistema político a privilegiar la participación en espacios formales y mediante representantes electos, marginando las pautas de democracia participativa autónoma o de democracia directa.

13. En el presente estudio se verificó que la armonización cabal del sistema jurídico mexicano está pendiente respecto de las obligaciones del Estado mexicano en materia de respeto, protección, prevención y erradicación de la discriminación contra las niñas, niños y adolescentes, especialmente por motivos de edad, derivadas de la Convención sobre los Derechos del Niño. El Parlamento de las Niñas y los Niños de México ha afirmado que existe la discriminación contra las niñas y los niños por ser considerados por los adultos y sus instituciones como personas con menos derechos o con derechos subordinados a los de sus mayores.

14. A pesar de la reforma constitucional de 2001 por la que se incorporó el principio y garantía de no discriminación, de la existencia de una Ley de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y de diversas iniciativas recientes para la protección jurídica de derechos contra diversas formas de explotación y maltrato, todas ellas en el ámbito federal, en este estudio se ha constatado que los ordenamientos jurídicos analizados en materia de salud, educación, protección contra la explotación económica y acceso a la justicia todavía presentan omisiones, debilidad en los mecanismos de protección (de exigibilidad y justiciabilidad) y hasta normas legitimadoras de pautas de exclusión que afectan a la infancia que padece diversas formas de discriminación directa o indirecta, situación que coincide con las apreciaciones del Comité de los Derechos del Niño y con múltiples conclusiones de cualquiera de los 5 Parlamentos Infantiles realizados.

15. Asimismo, aunque en algunos casos existen leyes protectoras de los derechos de las niñas y los niños, éstas son en su mayoría de tipo enunciativo sin mecanismos de protección, sanción efectiva ni de medios de monitoreo de su aplicación, escaseando además los procedimientos de acceso “amigables a la infancia” entre las instituciones competentes para su protección tanto en el ámbito administrativo como en el jurisdiccional y hasta en el no jurisdiccional autónomo, por lo que la propuesta infantil de establecer un Ombudsman de la Niñez o “Comisión de Defensa Infantil” se

mantiene como una demanda del Parlamento Infantil no atendida y como una recomendación del CRC no cumplida.

16. Existe un vacío entre las iniciativas públicas federales para atender las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño relativas al combate y erradicación de las diversas pautas de discriminación que afectan a la infancia como grupo y a sectores específicos de infancia vulnerada en la satisfacción de sus necesidades y en el cumplimiento de sus derechos. Las recomendaciones de este organismo internacional pueden ser consideradas como una agenda pertinente en materia de reformas legislativas y políticas públicas urgentes frente a la discriminación en general, y a la discriminación de tipo estructural.

17. Los procesos de reforma estructural contra la discriminación infantil son urgentes en tanto que hay vastos sectores de esta población que ven en riesgo su supervivencia vital, su seguridad personal y su capacidad de desarrollo mínimo, amenazando con ello el ejercicio de derechos fundamentales y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuya realización no sería universal sino segmentada, y por tanto discriminatoria. Dicha reforma estructural debe incluir la armonización sistémica y reformas legislativas prioritarias en los ámbitos de salud, educación, protección contra el trabajo y acceso a la justicia.

18. Se debe evaluar si las instituciones de protección anteriores a la reforma constitucional de 2001, y con mayor razón las de creación anterior a la vigencia de la CDN, como el sistema DIF, las Procuradurías del Menor y la Familia, las agencias de procuración de justicia especializada, cumplen con los criterios de operación sugeridos por el Comité de los Derechos del Niño, o si se requiere una nueva construcción institucional desde la perspectiva de derechos, que supere las visiones asistenciales, paternalistas o punitivas de la infancia.

BIBLIOGRAFIA

Claire Breen, *Age Discrimination and Children Rights. Ensuring Equality and Acknowledging Difference*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2006.

Miguel Carbonell, *Igualdad y Constitución*, Cuadernos de la Igualdad, núm. 1, Consejo Nacional para Prevenir la Prevenir y Eliminar la Discriminación, México, 2004.

Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, UNAM-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2004.

Consulta Infantil y Juvenil 2003. Resultados finales de opinión, Instituto Federal Electoral, México, 2 de octubre de 2003.

Consulta Infantil y Juvenil 2003. Resultados finales de participación, Instituto Federal Electoral, México, 2 de octubre de 2003.

Consuelo Contreras de Largo, "Hacia un diagnóstico para el ejercicio de la ciudadanía", en *De la tutela a la justicia*, Corporación Opción-UNICEF, Santiago, 1998.

José Dávalos, *Derecho del trabajo I*, Séptima edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 1997.

Néstor de Buen, *La decadencia del derecho del trabajo*, Editorial Porrúa, México, 2001.

María de la Luz Lima Malvido, *Modelos de Atención a Víctimas*, Porrúa, México, 1999.

Derechos del niño, ONU, Conferencia de La Haya, Derecho Internacional Humanitario, Consejo de Europa, Unión Europea, Organización de Estados Americanos y Organización para la Unidad Africana, McGraw Hill/Interamericana de España, Madrid, 1998.

Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, México.

Alejandra Facciuto y Sara Josefina González, *La problemática del trabajo infantil*, Espacio Editorial, Buenos Aires, 2006.

S. Fredman y S. Spencer (eds.), *Age as an Equality Issue: Legal and Policy Perspectives*, Oxford, Hart Publishing, 2003.

Emilio García Méndez y Elías Carranza, *Infancia, adolescencia y control social en América Latina*, Buenos Aires, Depalma, 1990.

Margarita Griesbach, coord., *El niño víctima del delito*, Oficina de Defensoría de Derechos de la Infancia, México, 2005.

Mónica González Contró, *Derechos Humanos de los Niños: Una propuesta de fundamentación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2008.

Raquel Hodgkin y Peter Newell, *Manual de aplicación de la Convención sobre los derechos del niño*, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2001.

Infancias mexicanas, rostros de la desigualdad. Informe Alternativo para el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, 1999-2004, Red por los Derechos de la Infancia en México, México, 2005.

Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, de las Naciones Unidas, Paulo Sérgio Pinheiro, presentado con arreglo a la resolución 60/231 de la Asamblea General, 29 de agosto de 2006, A/61/299.

Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI) y Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), *Encuesta Nacional de Empleo*, INEGI, México, 1999.

Joel Francisco Jiménez García, *Derechos de los niños*, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, 2001.

La eliminación de la violencia en contra de las mujeres en México: enfoque desde el ámbito internacional, Secretaría de Relaciones Exteriores, UNIFEM, PNUD, México, 2006.

La infancia cuenta 2007, Red por los Derechos de la Infancia en México, México, 2007.

La pobreza en América Latina y el Caribe aún tiene nombre de infancia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Santiago, 2002.

La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno, Banco Mundial, México, 2004.

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, CONAPRED, México, 2004.

Mónica Maccise, *Niños y niñas en situación de calle y la discriminación en el acceso a la educación, la salud, y la justicia*, CONAPRED, México, 2006.

Oficina Internacional del Trabajo, *Un futuro sin trabajo infantil. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, OIT, Ginebra, 2002.

Primer Informe de evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos, Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación, México, 2006.

Primer Parlamento de las Niñas y los Niños de México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, 2003, p. 11.

Carlos Reynoso Castillo, *Derecho del trabajo, panorama y tendencias*, Miguel Ángel Porrúa y Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2006.

Jesús Rodríguez Zepeda, *¿Qué es la discriminación y cómo combatirla?*, Cuadernos de la igualdad núm. 2, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, 2004.

Jim Schultz, *Promesas que cumplir. El presupuesto público como herramienta para promover los derechos económicos, sociales y culturales*, Fundación Ford y Fundar Centro de Análisis e Investigación, México, 2002.

Joseph Tamarit Sumilla, *La protección penal de menor frente al abuso y explotación sexual. Análisis de las reformas penales de 1999 en materia de abusos sexuales, prostitución y pornografía de menores*, Editorial Aranzandi, Elcano, 2000.

Un México apropiado para la infancia y la adolescencia, Programa de Acción 2002-2010, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Salud, México.

Versión estenográfica de la Inauguración de la Sesión Constitutiva del VI Parlamento de las Niñas y los Niños de México 2008, celebrado en este Recinto Parlamentario de Xicoténcatl # 9, Patio Central, hoy por la mañana, Segunda parte, Comunicación Social de la Cámara de Senadores, México, 2008.

GLOSARIO

Acción afirmativa o positiva

Conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas específicamente a remediar la situación de los miembros del grupo a que están destinadas en uno o varios aspectos de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva, enderezando o reparando injusticias históricas. Su aplicación se justifica por alguna de las siguientes razones: reparar la discriminación social o estructural; crear diversidad o una representación proporcional de los grupos; generar una utilidad social como evitar la agitación social; dar mayor eficiencia al sistema socioeconómico; ser un medio para construir la nación, y proveer igualdad de oportunidades en relación con la igualdad de resultados.

Discriminación

Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.

Discriminación contra la infancia (concepto descriptivo)

Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia contra el disfrute de los derechos del niño o niña, es decir, contra todo ser humano menor de dieciocho años de edad, que se base en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, las discapacidades, el nacimiento, la edad o cualquier otra condición del niño o niña, de sus padres o de sus representantes legales y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en cualquier esfera de la vida.

Discriminación contra la mujer y la niña

Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Discriminación estructural

La discriminación que presenta un nivel estructural, es decir, que afecta relaciones fundamentales del orden social, condicionando o determinando comportamientos y actitudes particulares en la cultura y relaciones subjetivas y entre grupos de población, con efectos mas allá del orden cultural o socio-simbólico que impactan las relaciones económicas, la calidad de la salud, el acceso y logros educativos, los derechos políticos y otras esferas relevantes.

Discriminación educativa

Toda distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones política o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza y, en especial: excluir a una persona o a un grupo del acceso a los diversos grados y tipos de enseñanza; limitar a un nivel inferior la educación de una persona o de un grupo; instituir o mantener sistemas o establecimientos de enseñanza separados para personas o grupos, a menos de que esa medida contribuya al restablecimiento de la igualdad; colocar a una persona o a un grupo en una situación incompatible con la dignidad humana.

Discriminación por motivos de discapacidad

Cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o

ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo, Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables.

Discriminación racial

Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

Doctrina de la minoría de edad excluyente o discriminatoria

Tiene como punto de partida la inferioridad natural, social o jurídica de las niñas y los niños respecto de las personas adultas, especialmente sus padres, tutores, representantes personales o institucionales, sosteniendo un concepto de igualdad relativa, basado en formalismos jurídicos inaplicables o inexigibles, y evitando referirse a dimensiones absolutas de la igualdad; permite la diferencia de trato y de acceso a oportunidades entre niñas y niños en razón del género, o entre sectores de la infancia en razón de otras características como las diferencias de identidad u origen. Su finalidad es afirmar la subordinación, dependencia o limitaciones de los “menores de edad”, de manera parcial o permanente, y la necesidad de su sujeción al orden establecido por las generaciones precedentes, para favorecer la reproducción de las pautas de relación paternalistas y adultocéntricas. Limita de manera injustificada o evitando invocar argumentos científicos la capacidad de ejercicio o de actuación de los derechos de la infancia y en ocasiones pone en duda su titularidad.

Doctrinas de la minoría de edad incluyentes o no discriminatorias

Parten del concepto de igualdad fundamental entre niñas y niños, y las personas adultas, desde una noción dura y absoluta de la igualdad en donde se recurre al

principio de representación de la infancia solo de manera subsidiaria y temporal, tomando en cuenta como criterio el interés superior del niño o niña. Reconocen, se apoyan en y promueven los procesos de autonomía relativa de los sectores de infancia, de acuerdo con nociones científicas del desarrollo diferenciado por niveles de edad, como criterios para la apertura de espacios y alcances para la participación o protagonismo para ampliar paulatinamente la capacidad de ejercicio o de actuación por parte de los titulares de derechos. Su objetivo último es el respeto integral de los derechos de la infancia partiendo del respeto a los principios transversales reconocidos, en especial la consideración de su interés superior, la promoción de la escucha de sus opiniones proveyendo de información pertinente, y ante situaciones factibles, evitan el tratamiento diferenciado, excepto cuando éste se base en justificaciones de igualaciones de oportunidades, y promueve la integralidad de los derechos de la infancia.

Niño o niña

Todo ser humano menor de dieciocho años de edad y que es considerado como sujeto o titular de derechos fundamentales, de acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño.

ANEXOS

Sistematización de temas sobre discriminación en el Parlamento de las Niñas y los Niños de México, 2003-2007

Tabla 1: No discriminación y derechos de las niñas y niños

Derecho	Ámbito	Expresión textual de parlamentarias y parlamentarios	Parlamento fuente (año)				
			03	04	05	06	07
No discriminación y derechos de las niñas y niños	Discriminación por edad e igualdad	Las niñas y los niños solicitamos que los padres y autoridades no nos discriminen por el solo hecho de ser menores. Todos sin excepción alguna tenemos la libertad de expresión por ello, los adultos deben tomar en cuenta nuestras opiniones.				X	
		Además todas las niñas y niños, al igual que los adultos, tenemos los mismos derechos y estos deben ser reconocidos sin excepción, además de ser valorados y reconocidos, principalmente por el gobierno				X	
		Que no exista la discriminación en todos los aspectos, para que las niñas y los niños vivamos armónicamente en un mundo de igualdad y respeto.				X	
		Los niños y las niñas consideramos que es necesario que se conozcan y cumplan totalmente todos y cada uno de los derechos de nosotros, porque así habría más igualdad y menos discriminación.			X		
		Que nos protejan de la ignorancia y de las personas que nos discriminan ya que todos somos iguales y debemos tener las mismas oportunidades informando a los padres a través de pláticas que traten sobre los temas relacionados.		X			
		Para que se elimine la discriminación no debemos hacer a otras y otros lo que no queremos que nos hagan.				X	
		Respetar a todas las niñas y niños por igual, además de denunciar a todos los que violen nuestros derechos.					X
		Para que no exista la discriminación dentro de las escuelas, los niños y las niñas evitaremos la utilización de apodos para referirnos a nuestros compañeros y compañeras				X	
		Nosotras como niñas y niños no queremos más programas de televisión que ridiculicen al ser humano en donde se exponga su integridad física y mental.				X	

	Con la finalidad de que las niñas y los niños no seamos maltratados y se nos trate con igualdad, equidad y respeto nosotros proponemos desarrollar cursos para los padres de familia sobre cómo tratarnos y educarnos (...)				X	
	Que haya cursos para padres, familiares y adultos sobre Cómo Establecer una Buena Familia con el fin de que (...) logremos equidad de sexo (...)				X	
	Que se realicen campañas con niñas y niños abandonados, así como con los que no lo son, donde se les informe de: sus derechos, los peligros que enfrentan en la calle, de la sexualidad y de los daños que ocasiona el consumo de las drogas.				X	
	Hacer valer las propuestas realizadas en este parlamento levantando la voz, participando en campañas para convencer a los adultos de respetar a los demás, con el ejemplo, y a nuestros derechos.					X
	Mostrar los derechos de las niñ@s en páginas principales de los periódicos y anuncios de televisión y radio.		X			
	Que exista mayor capacitación para los maestros para que brinden un trato igual a todos y todas las alumnas, y que no nos enseñen a			X		
	Iniciar campañas para la creación, a nivel nacional, de una Comisión de la Defensa Infantil, donde todas las niñas y niños podamos denunciar la violación de nuestros derechos.					X
	Que se cumplan las leyes para que no exista la discriminación y encierren a las personas que nos dañen.					X
Derecho a la expresión y a la participación	(...) es indispensable la creación de diversos foros, espacios de expresión y parlamentos infantiles, ya que estos lugares fomentan la opinión de todas las niñas y niños y así juntos podemos, por medio del diálogo, darles solución a estas inquietudes. Es importante que también nos escuchen, porque nosotros somos el presente de México y es necesario dar a conocer lo que pensamos y lo que sentimos.				X	
	Que nos tomen en cuenta para poder expresar nuestras ideas.				X	
Igualdad de género	Respetar a todas las niñas y niños por igual, además de denunciar a todos los que violen nuestros derechos.					X
	Que haya equidad de sexo para que las mujeres y los hombres sean iguales, que desde pequeños nos enseñen que tanto las niñas como los niños valemos mucho y tenemos los mismos derechos y obligaciones.				X	
Derecho a la información	Nos informen de nuestros derechos y obligaciones que todas y todos tenemos.		X			

		Que se nos informe sobre nuestros derechos para saber como defendernos ante la sociedad en caso de tener algún problema.				X	
		Solicitamos que se informe permanentemente, en medios de comunicación y lugares públicos, sobre los derechos de las niñas y los niños para que los conozcan y los exijan				X	
		Para que todas las niñas y niños del país sepan que tienen derechos, hay que informarlos a través de conferencias, programas de radio y de televisión, en escuelas y foros (...)				X	

Tabla 2: Discriminación y derecho a la educación

Derecho	Ámbito	Expresión textual de parlamentarias y parlamentarios	Parlamento fuente (año)				
			03	04	05	06	07
Discriminación y derecho a la educación	Discriminación hacia alumnas y alumnos	En las escuelas también se da la discriminación, y la solución es tener igualdad, la discriminación se da por la falta de educación.			X		
		Para que no exista la discriminación dentro de las escuelas, los niños y las niñas evitaremos la utilización de apodos (...)				X	
		Se debe de educar a las niñas y niños para que aprendan a respetar y no discriminar a nadie. Pues todas y todos somos valiosos.			X		
		La educación es importante para las niñas y los niños porque mejora su calidad de vida y los hace sentir mejor.				X	
		Respetar a los niños que son diferentes a nosotros, sin discriminar y con igualdad para todos.			X		
		En las escuelas se debe promover el respeto entre niñas y niños a través de diversas acciones donde se aprecie este valor y se sancione a quien no lo aplique.				X	
		Algunos maestros tienen favoritismo con los alumnos y a los otros no los toman en cuenta.			X		
		Que los maestros respeten nuestros derechos y exista la igualdad entre las personas sin importar la edad, el sexo, la raza y cultura.			X		
		Que en las escuelas, las y los niños con capacidades diferentes no sean discriminados (...)			X		
		En las escuelas niños y niñas con capacidades diferentes deberán estudiar en conjunto con sus compañeros y compañeras que no tienen discapacidades, a fin de que aprendan a convivir en armonía (...)			X		
		Derecho de acceso a la educación y deserción	Los niños y las niñas creemos que México no progresa por falta de educación y de alfabetización a los adultos (...)			X	
			Los padres no envían a sus hijos a la escuela y los mandan a trabajar, muchas veces por falta de recursos, escuelas y maestros principalmente en zonas rurales; por lo que los niños crecen analfabetos y sin conocer sus derechos. Por lo que de grandes no reciben un trabajo digno.			X	

	Que se elaboren leyes (...) garantizando el acceso de todas las niñas y los niños de México.					X
	Existe la falta de planteles educativos en algunos lugares del país, y el más cercano está a una hora y media (...)			X		
	Que se proporcionen becas a todos los niños de bajos recursos económicos para que no trabajen y no abandonen la escuela.				X	
	Dar apoyo a las familias necesitadas; dándoles becas a sus hijos para que estudien.			X		
	Que el gobierno otorgue becas a los niños de escasos recursos, especialmente a los que viven en zonas rurales (...)	X				
	Que se destine una cuarta parte de los impuestos para entrega de despensas, otorgamiento de becas y creación de fuentes de trabajo.	X				
	Las autoridades deben apoyar con becas a los niños que sus papás hayan sido despedidos de su trabajo.					X
	Los padres no deben hacer trabajar a los niños menores de 18 años, tienen que dejarlos ir a la escuela y si a la familia le faltan recursos económicos que el gobierno les otorgue una beca.				X	
	Que el Poder Ejecutivo y Legislativo otorguen (sic) becas para todos los niños pobres, indígenas y de la calle.		X			
	Si quieren que las niñas y los niños sean el "buen" futuro de México, se deben crear escuelas en zonas rurales (...)				X	
	Que se hagan más escuelas en todo el país, en todos los niveles y que estén bien equipadas.			X		
	Castigar a las personas que obliguen a trabajar a los niños y/o no los manden a la escuela porque los niños no debemos trabajar				X	
	Que toda la gente esté atenta con sus compañeros y vecinos y denuncie si no llevan a sus hijos a la escuela (...)				X	
Equidad entre docentes, alumnas y alumnos	Que en las escuelas haya respeto mutuo, igualdad y equidad entre los alumnos y maestros.			X		
	Realizar actividades dentro de las aulas para conocer y practicar los derechos de las y los niños junto con los padres y profesores.			X		

	En las escuelas, en conjunto con los maestros y maestras se elaborarán clases contra la discriminación (...) así maestros y maestras aprenderán a escuchar a los niños y niñas.			X		
	Hacer cursos que tomen padres e hijos juntos en los que aprendan como convivir y tener comunicación.			X		
	Que los maestros conozcan los derechos de las niñas y los niños, así como las obligaciones que implican para atender con más calidad a sus alumnos.			X		
	Que los maestros tengan mayor capacitación, que no discriminen a ningún alumno, que califiquen bien y sean justos y más responsables.			X		
	Que se les aumente el salario a los maestros.		X			
	Crear programas en donde se capacite a las maestras y maestros.			X		
	Vigilar en las escuelas que l@s maestr@s den a conocer y respeten los derechos de las niñas.		X			
	Es necesario ver que no se roben dinero, útiles ni materiales los maestros o los directores.			X		
	Que exista mayor capacitación para los maestros para que brinden un trato igual a todos y todas las alumnas.			X		
	Sancionar económicamente a profesores y profesoras que no cumplen con su labor y responsabilidad.			X		
	Deben tomar cursos para que puedan enseñar los derechos de las niñas y los niños y después les den cursos a los padres.			X		
Derecho a la participación de los padres y madres de familia	Abrir más instituciones educativas para padres analfabetas, tanto en zonas rurales como urbanas, (...) que inviten a los padres a prepararse más, dichas instituciones deberán ser gratuitas y laicas.	X				
	Que en los libros y temas que se trabajen en la escuela haya una educación para padres basada en principios y valores.			X		
	Promover (...) cursos en las escuelas para que los padres sean responsables y se comuniquen con sus hijos.	X				
Derecho a la salud, higiene y alimentación escolar	Que las escuelas tengan contacto con un centro de salud cercano, para que les ayude a la atención de sus servicios médicos.	X				

	Se necesitan (...) desayunos escolares para todos y no sólo en algunos municipios.			X		
	(...) dotar de desayunos escolares a las mismas (escuelas).		X			
	Que se les envíen médicos de servicio social para que apoyen los servicios médicos de las escuelas.		X			
	Las escuelas tengan servicio médico porque a veces hay accidentes en las escuelas (...) y si las clínicas quedan lejos, los niños sufren mucho.			X		
	(...) psicólogos para atender las necesidades emocionales de las y los niños.			X		
	Que haya pláticas que ayuden psicológicamente a las niñas y los niños que sufren traumas graves y que no les dejan disfrutan de su niñez.			X		
	Todas las escuelas deben tener limpieza y fumigación para eliminar las ratas, ratones, cucarachas y bichos. Pues en ocasiones roen los libros y el material de la escuela o se meten a los salones.			X		
Derecho a la educación sexual	Que exista en la escuela personal capacitado para atender los diversos temas de educación sexual que debemos conocer.		X			
	Solicitar a maestros (...) orientarnos acerca del tema de la sexualidad, de la drogadicción y de los demás temas relacionados.	X				
	Para que no haya hijos no deseados, pedimos que se dé educación sexual para todas las niñas y niños del país.			X		
Derecho a la seguridad escolar	Creemos que debe aumentar la vigilancia con policías realmente capacitados y no corruptos (...) Sobre todo fuera de las escuelas (...)		X			
	Que haya seguridad alrededor de todas las escuelas para evitar secuestros, robos, venta de drogas y peleas.			X		
	Mayor vigilancia policíaca fuera de las escuelas (...) actuar de manera inmediata ante la denuncia de venta de drogas para evitar la drogadicción.					X
Derecho a la no discriminación por motivos étnicos	Escuelas en zonas rurales, donde se dé una educación gratuita y laica, con personal capacitado que hable la lengua de la comunidad.				X	
	Brindar más apoyo con materiales didácticos, como libros y útiles escolares, a las comunidades indígenas.			X		

	Publicar libros en todas las lenguas indígenas, para que los niños indígenas no sean discriminados y puedan estudiar.				X	
Derecho de acceso, instalaciones y medio ambiente	Que los libros estén actualizados y lleguen a tiempo y si es para una escuela (con niños) ciegos estén escritos en braille.			X		
	Que en todas las escuelas existan maestros capacitados para la atención de las y los niños con capacidades diferentes y psicólogos (...)			X		
	Todas las escuelas deberán contar con rampas y baños especiales para alumnos y alumnas discapacitados.			X		
	Un acuerdo entre todas y todos los alumnos y maestros para mantener limpios los baños, pues eso ocasiona que nos enfermemos.			X		
	Necesitamos escuelas en condiciones favorables, es decir, con mejor iluminación, mobiliario, libros, (...) además de espacios más amplios y áreas verdes para jugar, hacer deporte y desarrollarnos mejor.				X	
	Mejorar las instalaciones escolares. Esto es urgente pues hay escuelas que están muy mal y ponen en riesgo a los niños y niñas.				X	
	Para la clase de educación física, se requieren más espacios equipados para hacer deporte.			X		
	Las y los niños con capacidades diferentes (...) así como los espacios y mobiliarios sean los adecuados para desplazarse con seguridad.			X		
	En las escuelas se genera mucha basura que causa un gran problema, para ello es necesario crear campañas (...)			X		
	Motivar a los alumnos a cuidar las áreas verdes de las escuelas, plantar árboles en cada una para reforestar si es necesario.			X		
Derecho a la educación pública y gratuita	Apoyar con tecnología a los maestros para que enseñen mejor.			X		
	Materiales y más tecnología para aprender mejor, como es el uso de computadoras y la enciclopedia (...)				X	
	Instalar más escuelas públicas y dar más dinero a la educación.			X		
	Que el gobierno designe un presupuesto para instalar más escuelas en las zonas rurales y para las y los niños indígenas.					X

	Que el gobierno destine mayor presupuesto a la educación.		X			
	Que el Gobierno invierta más dinero en la educación para mejorar las instalaciones escolares (...)				X	
	Que el gobierno dé más dinero a la educación y no lo gaste en cosas que no son necesarias, como la publicidad de los partidos políticos.			X		
	Realizar un fondo nacional para los pobres, el cual estará destinado a la salud, educación, vivienda y servicios públicos.		X			
	Que el gobierno aporte más presupuesto a las escuelas para que haya servicio médico, seguridad y material escolar.			X		
	Realizar campañas de donación de dinero para construir escuelas en las zonas rurales.			X		
	Se deben realizar inspecciones para ver si están todas las cosas que se dan para las escuelas. Se debe hacer un inventario para comprobar si hay robo (...)			X		

Tabla 3: Discriminación y derecho al nivel más alto de salud

Derecho	Ámbito	Expresión textual de parlamentarias y parlamentarios	Parlamento fuente (año)				
			03	04	05	06	07
Discriminación y derecho al nivel más alto de salud	Igualdad y derecho al más alto nivel de salud	Además todas las niñas y niños, al igual que los adultos, tenemos los mismos derechos y estos deben ser reconocidos sin excepción (...) principalmente por el gobierno. Por ello proponemos que haya más y mejores empleos para todas y todos, que se creen seguros educativos y de salud para las niñas y niños pobres y que no se les discrimine.				X	
		Que se atienda a la gente de pocos recursos, que se atiendan con respeto no importando la condición económica, no dejar que nos intimiden, ser más escuchados, que se atienda la salud mental y física, y el respeto a sí mismo.	X				
		Sobre el derecho a la salud, acordamos que el gobierno haga más hospitales en las comunidades rurales y ayude a comprar medicinas; así habrá menos enfermos en las familias.			X		
	Derecho de acceso a servicios médicos	Las autoridades deben construir centros de salud para las personas que más lo necesitan, tomando en cuenta las comunidades rurales, sin importar su tamaño. Donde las consultas y los medicamentos sean gratuitos o de bajo costo, según sean las posibilidades de los pobladores				X	
		¿Qué necesitamos? (...) mejorar la calidad de los centros de salud donde todos tengamos acceso (...) y lo más importante que todos los recursos que se generan con nuestros impuestos no sean utilizados para el beneficio personal de nuestros gobernantes				X	
		Que se incrementen los presupuestos, los centros o módulos de salud en zonas rurales, materiales adecuados, medicamentos y médicos especializados.	X				
		Que se creen hospitales bien equipados, modernos y con personal bien capacitado para las comunidades rurales (...)			X		
		Que se fabrique un mayor número de medicamentos para que nadie se quede sin ellos.		X			
		Realizar un fondo nacional para los pobres, el cual estará destinado a la salud (...)		X			
		Que mejoren los servicios públicos, así como los más importantes que son los servicios médicos incluyendo medicinas y aparatos.			X		
		Para acabar con el problema de la contaminación proponemos campañas contra la basura y pedimos construir centros de reciclaje.			X		
		Que las autoridades aprueben más presupuesto y manden más apoyos a las zonas rurales.			X		
		que pongan más atención en los problemas sociales que afectan el desarrollo de nuestro país, que llegue la atención médica en lugares marginados,					X

	Derecho a la prevención en salud	Organizar pláticas con los padres de familia para que vean el daño que hacen las drogas y la información con mala intención que se difunde. Propiciar el amor entre todas las niñas y los niños y tener cuidado de la información que recibimos.					X
		Que se asuman, por parte de los medios de comunicación, más campañas de prevención y juntas de concientización con padres de familia.	X				
		Solicitar a maestros y padres de familia que dediquen más tiempo a los niños y a las niñas para orientarnos acerca del tema de la sexualidad, de la drogadicción y de los demás temas relacionados.	X				
		Los padres y l@s hij@s (sic) tendrán la responsabilidad de proteger, prevenir y conocer las diferentes problemáticas y circunstancias que preocupen sobre este tema.		X			
		Hacer campañas de información claras y completas que incluyan: Que es el abuso sexual (...) como superar el daño físico y mental (...)		X			
		Se debe terminar con el machismo y el problema de alcoholismo (...) Hay que quitar anuncios de cervezas y cigarrillos para evitar caer en ese problema.			X		
		(...) Promover la venta de alcohol con límites.			X		
		(...) para que los niños tengan más salud, solicitamos más campañas de vacunación y albergues para niños de la calle donde se les atienda bien.					X
	Derecho a atención especializada y acceso en caso de discapacidad	Que no exista discriminación para las personas con capacidades diferentes ya que todos tenemos los mismos derechos.				X	
		Invitamos (...) a su vez a hospitales, escuelas y hogares para que aprendamos a dar apoyo a las personas con capacidades diferentes.	X				
		(...) que las niñas y niños con discapacidades que no pueden venir a la capital reciban atención médica.			X		
		(...) la violencia intrafamiliar y la discapacidad (...) son problemas sociales que aún no se resuelven y que por ello el país no puede desarrollarse.					X
	Derecho de acceso para niños y niñas en situación de calle y saneamiento	Que se realicen campañas con niñas y niños abandonados (...) donde se les informe de: sus derechos, los peligros que enfrentan en la calle, de la sexualidad y de los daños que ocasiona el consumo de las drogas				X	
		Pedimos brindar apoyo a todas las personas (niñas, niños, adolescentes y adultos) de la calle para que se (...) les brinde protección, (...) y apoyo				X	
		Que todas las y los niños del país cuenten con agua potable en sus hogares, no importa que cueste mucho, ya que sin el agua no se puede vivir	X				
	Que el gobierno aumente recursos para mejorar las condiciones de salud (...)	X					
	Aportar mayor presupuesto a las autoridades correspondientes para (...) la creación de plantas para tratar el agua.			X			

		Poner más baños públicos y tratar de que sean más higiénicos.			X		
		Exigir al gobierno que se le de prioridad a los servicios indispensables como es el de agua potable.			X		
		(...) crear más basureros, más grandes y lejos de la comunidad; esto permitirá que las niñas y los niños no se enfermen.			X		
		Pavimentar las calles de las comunidades rurales (...) evitará también que la tierra contamine nuestros alimentos y nos provoque enfermedades.			X		
		(...) que aprendamos a cuidar el agua y que se lleve a las comunidades donde no hay.					X
		(...) que no olvidemos que tenemos obligaciones, como cuidar el agua.					X
		Acabar con la contaminación del agua y en general del ambiente, haciendo programas que limpien el agua, el aire y el suelo.					X
		(...) hay situaciones en las que los niños corren peligro a causa de la contaminación, por ejemplo, por el uso de fertilizantes tóxicos o por el tabaquismo porque si los padres fuman, los niños inhalan el humo del cigarro, y el niño es el más afectado.					X
		(...) la recolección de residuos orgánicos e inorgánicos es que se generalice en el país el uso de camiones recolectores que estuvieran adaptados (...) y que se obligue a todas las escuelas a tener una composta para aprovechar los desechos orgánicos.					X
	Derecho de acceso a la alimentación y trastornos alimenticios	Pedimos que una parte de los impuestos nacionales sean destinados para combatir el problema de la desnutrición en las niñas y los niños de México.		X			
		Ya que algunos niños y niñas caen en el problema de anorexia y bulimia, en las escuelas los niños y niñas evitaremos la utilización de palabras (despectivas) (...)				X	
		Que el gobierno utilice más parte del presupuesto de cada año para apoyar familias pobres en alimentación, vivienda y seguro médico.			X		
		Que el gobierno se preocupe por las comunidades rurales o poblaciones marginadas, que no haya más niños que enfrenten problemas de desnutrición.					X
	Derecho a tratamiento y rehabilitación	Crear centros de rehabilitación para ayudar psicológicamente a los niños maltratados y las personas que los maltratan, ya que ellos tienen problemas psicológicos.	X				
		Que se creen albergues que den atención a niñ@s drogadictos (...) niñ@s maltratados, enfermos de sida y que en esos albergues les den alimentos y servicios médicos gratuitos.		X			
		Que los padres con alguna adicción se comprometan a solicitar ayuda especializada.			X		
		Que las niñas y los niños no se queden callados cuando los lastiman y si esto sucede que se les brinde tratamientos y apoyos (económicos, médicos y				X	

		psicológicos).						
		Dar terapia de rehabilitación en escuelas para los niños que sean maltratados, a través de clases infantiles especiales.					X	
		Solicitamos que se garantice la disminución de (la) violencia física, emocional y sexual, al interior de las familias, (...) a las y los agresores al interior de la familia, y se oriente a las mismas mediante asesorías, apoyos psicológicos y médicos de gratuidad.					X	
		Crear un centro especial para padres abusadores donde reciban terapia psicológica y puedan tener una vida sana.				X		
		También habrá visitas de psicólogos a los hogares en los que haya problemas para ayudar a los papás y orientarlos (...)				X		
		Reconocimos que hay problemas de seguridad, delincuencia y alcoholismo y creemos que es necesario: Realizar campañas orientación y educación a padres de familia a fin de evitar el maltrato y abuso (...)					X	
		Que se incrementen centros de rehabilitación para drogadictos, alcohólicos (...) para que ellos se reincorporen a la sociedad de manera favorable y no recaigan con el fin de que las niñas y los niños no suframos de agresiones y ver sus formas de vida.					X	
		Se necesitan más centros de rehabilitación para los niños que tienen problemas con drogas y así ayudarlos física y psicológicamente.				X		
		Que tanto los hijos como los padres soliciten ayuda psicológica para eliminar el maltrato en la casa y con ello evitar odios y traumas en los hijos.				X		
		Hacer una campaña en contra de la violencia intrafamiliar, en donde nuestros padres se comprometan a tomar terapias de ayuda.				X		
		Se incluya atención psicológica para las niñas y los niños que la requieran (también para padres de familia) (...)						X

Tabla 4: Discriminación y derecho a la protección, a la seguridad y a la justicia

Derecho	Ámbito	Expresión textual de parlamentarias y parlamentarios	Parlamento fuente (año)					
			03	04	05	06	07	
Discriminación y derecho a la protección, a la seguridad y a la justicia	Igualdad ante la ley y derecho de acceso a la justicia para niñas y niños	Denunciar la discriminación y que existan castigos de acuerdo a la falta cometida, porque algunos maestros tienen favoritismo con los alumnos y a los otros no los toman en cuenta.			X			
		Denunciar a las personas que abusen de las niñas y de los niños.		X				
		Para facilitar la denuncia, los niños deberán acudir con un adulto; posteriormente, antes de rendir la declaración, el Gobierno les proporcionará asesoría psicológica gratuita para tener confianza y superar el problema.		X				
		Necesitamos el apoyo del Gobierno Federal y, a su vez, de las gubernaturas locales, a fin de designar el presupuesto correspondiente para (...) ayudar a denunciar sin la presencia de un adulto, cualquier violación a nuestros derechos, siempre y cuando cuenten con el personal especializado para evitar caer en trámites lentos y difíciles.		X				
		Que las niñas y los niños no se queden callados cuando los lastiman y si esto sucede que se les brinde tratamientos y apoyos (económicos, médicos y psicológicos).				X		
		Es necesario denunciar a los padres maltratadores, pedir ayuda a las autoridades correspondientes para recibir atención de un especialista.				X		
		Protección para las personas que denuncian un delito.				X		
		Que toda la gente esté atenta con sus compañeros y vecinos y denuncie si no llevan a sus hijos a la escuela o si los maltratan, para que todos seamos como un equipo de trabajo social y nos cuidemos unos a otros.				X		
		Los niños y las niñas que sufran de amenazas deben tener una manera segura de levantar una denuncia.			X			
		Para evitar el abuso sexual por parte del personal de la escuela debe haber una especie de policías con quienes levantar denuncias anónimas.			X			
		(...) Denunciar a quien venda droga dentro y fuera de las escuelas.			X			
		Denunciar a las autoridades el maltrato que existe en las familias y que exista protección para el denunciante porque como adultos nos amenazan.			X			
		Obligación de respetar	Pedimos castigos severos a quienes no respeten los derechos de las niñas y los niños, puesto que todos los adultos tienen la obligación de protegernos y cuidarnos.				X	

	Capacitar a los adultos a través de los medios de comunicación para que aprendan a respetar a las niñas y a los niños.				X	
	Que los maestros conozcan los derechos de las niñas y los niños, así como las obligaciones que implican para atender con más calidad a sus alumnos.			X		
Obligación de proteger, sancionar y reparar	(...) que por ley se sancione a todo aquel que maltrate a niñas y niños, sean padres, tutores, maestros, etcétera.				X	
	Que se castigue severamente a los infractores de la ley, principalmente a quien lastime o se aproveche de las niñas y los niños para evitar que vuelvan a cometer delitos.				X	
	Los padres deben proporcionar a sus hijos protección, ya que actualmente existen muchos peligros como son la violencia y el abuso sexual por parte de personas que pueden ser hasta de la familia, por ello, es importante que nos orienten y protejan de las personas que pueden dañar nuestra integridad				X	
	Se propone sancionar con cadena perpetua a las personas que induzcan a los niños a participar en actos de pornografía infantil y de prostitución		X			
	Pedimos se castigue a las personas que produzcan y a las que exhiban y vendan material pornográfico.		X			
	(...) atender la desaparición de niños, el robo y el secuestro.					X
	Se dé cadena perpetua a quien maltrate un niñ@ y lo induzca a la drogadicción, a la pornografía y a quien viole sus derechos.		X			
	Que haya vigilancia en las fronteras para que cuiden a los niños y niñas de la prostitución.		X			
	No abandonar a las niñas y a los niños porque se los pueden robar.		X			
	Incrementar el presupuesto para las instituciones que se dedican a la protección de los niños y de las niñas.	X				
	Solicitamos que se garantice la disminución de violencia física, emocional y sexual, al interior de las familias, con el fin de evitar la desintegración de las mismas, y que se elabore una ley que establezca sanciones económicas a las y los agresores al interior de la familia, y se oriente a las mismas mediante asesorías, apoyos psicológicos y médicos de gratuidad.				X	
	Que se castigue severamente a los maestros que abusen sexualmente y no cambiándolos de escuela (...)			X		

		Debe haber más castigos severos aparte de la cárcel para los profesores que abusen sexualmente de las niñas y los niños, pues el daño psicológico que provocan es grave.			X		
	Obligación de prevenir	Hacer campañas de información claras y completas que incluyan: Que es el abuso sexual (para que el niñ@ reconozca la situación en la que vive), los daños que ocasionan, como protegerse, saber que hacer, como superar el daño físico y mental y sobre todo cómo se tiene que denunciar.		X			
		Informar atractivamente, con caricaturas, fotos videos, etc., a las niñas y a los niños que existen instituciones como el DIF y casas hogar donde se les puede dar ayuda para que resuelvan los problemas que tienen.				X	
		Se necesitan buenos consejos para no seguir el camino equivocado de la prostitución y deben existir más entretenimientos y que nos convenzan para no toparnos con esa oportunidad nefasta que es la prostitución.				X	
		Que se hagan programas de radio en comunidades a donde inviten a niñas y niños a hablar de casos que conozcan y que haya un especialista presente.		X			
		Que se asuman, por parte de los medios de comunicación, más campañas de prevención y juntas de concientización con padres de familia.	X				
		Para prevenir la violencia familiar es necesario intentar hablar con los padres para que tomen conciencia del daño que les ocasionan a sus hijos maltratándolos u ofendiéndolos. Si no es posible debemos hablar con la persona que mas confianza tengamos para que nos ayude. Lo mas importante es no guardar en secreto los golpes o daños físicos, no hay que tener miedo y enfrentar a los que nos dañan. Y recordarles a los padres que no deben desquitarse con las personas que los rodean, es mejor calmarse.				X	
		Que los padres y las madres de familia escuchen a sus hijos, no los maltraten ni les culpen injustamente.				X	
		Pedimos brindar apoyo a todas las personas (niñas, niños, adolescentes y adultos) de la calle para que se les rescate y se les brinde protección, educación, vestido, alimentación, un techo donde vivir y apoyo médico; así como que se les otorgue un empleo digno y capacitación sobre el mismo.				X	
		Debe haber conferencias para informar sobre el abuso sexual a las niñas y a los niños para así ellos se puedan defender y hacer respetar sus derechos.			X		
		Los niños y las niñas creemos que la inseguridad es un tema que se debe cuidar mucho porque de nada nos sirve una comunidad hermosa sino es segura, por lo que acordamos que haya mejores empleos, capacitación y mejores salarios para acabar con los delincuentes.			X		

	Derecho a la protección y a la seguridad pública	Mayor vigilancia policiaca fuera de las escuelas y en los centros recreativos; actuar de manera inmediata ante la denuncia de venta de drogas para evitar la drogadicción.					X
		(Vigilancia...) Sobre todo fuera de las escuelas a fin de evitar que se propague la pornografía infantil.		X			
		Creemos que debe aumentar la vigilancia con policías realmente capacitados y no corruptos, en todo el país.		X			
		Para que la gente pueda salir a la calle sin temor alguno, se tienen que implementar rondas de vigilancia en escuelas, parques y zonas públicas por donde caminan los niños (...)				X	
		Que se incrementen las academias de policías, que proporcionen mayor capacidad y desempeño en las funciones del cuerpo de seguridad pública.	X				
		Que se entrene mejor a los policías e incrementarles el salario conforme a sus aptitudes.	X				
		Para que los policías sean honestos deben tener sentimientos, conciencia, valor y una buena educación desde niños.			X		
		Que haya topes, policías de tránsito, reductores de velocidad, señalamientos y que la gente los respeten o si no que los multen.			X		
		Derecho a la seguridad en la información	Hacer contacto con las televisoras para adecuar los horarios y al mismo tiempo quitar comerciales obscenos.	X			
		Que se cree una instancia para que el gobierno elimine las páginas del Internet de pornografía.		X			
		Que se quiten programas morbosos y anular el área de pornografía en todas las páginas de Internet.	X				
		Es necesario clausurar los programas de televisión en los que se mencionen groserías o se realicen actitudes obscenas, ya que esto induce a los niños a seguir un mal ejemplo. Por este motivo solicitamos que los siguientes programas salgan del aire: Toma Libre, La Jaula, La caricatura de "Goku".		X			
		Tener canales específicos para niñ@s, jóvenes y adultos con horarios adecuados y sin anuncios que dañen la mente de l@s niñ@s.		X			

Tabla 5: Discriminación, derecho a una familia y al papel subsidiario del Estado

Derecho	Ambito	Expresión textual de parlamentarias y parlamentarios	Parlamento fuente (año)					
			03	04	05	06	07	
Discriminación y derecho a una familia y al papel subsidiario del Estado	Derecho a un nivel de vida adecuado y papel subsidiario del Estado	¿Qué necesitamos?, que nuestros padres tengan un mejor empleo, para que pasen más tiempo con nosotros (...)				X		
		Que se contribuya a la creación de más fuentes de empleo, con la donación del 10% de las ganancias de las personas con altos recursos.	X					
		Que se destine una cuarta parte de los impuestos para entrega de despensas, otorgamiento de becas y creación de fuentes de trabajo.	X					
		Dar empleos dignos, sin discriminación (...) las autoridades deben apoyar con becas a los niños que sus papás hayan sido despedidos de su trabajo.					X	
		Crear campañas para combatir la pobreza. Esto sólo se logrará creando más fuentes de trabajo.		X				
		México es un país de paz y no de guerra. Por lo tanto, pedimos que el dinero que se invertirá en ellas, sea utilizado a favor de eliminar la pobreza del mundo.		X				
		Crear más fuentes de empleo		X				
		Crear más empleos con sueldos suficientes que les permita a los papás mantener a su familia y no discriminar a las personas que necesiten el trabajo				X		
		(...) proponemos que haya más y mejores empleos para todas y todos, que se creen seguros educativos y de salud para las niñas y niños pobres y que no se les discrimine.				X		
		Realizar un fondo nacional para los pobres, el cual estará destinado a la salud, educación, vivienda y servicios públicos.		X				
		(...) y lo más importante que todos los recursos que se generan con nuestros impuestos no sean utilizados para el beneficio personal de nuestros gobernantes, ya que de nada sirve que nuestros padres cumplan con esta obligación si no son utilizados adecuadamente.				X		
		Derecho a la protección contra la explotación	Que se proporcionen becas a todos los niños de bajos recursos económicos para que no trabajen y no abandonen la escuela				X	

	Castigar a las personas que obliguen a trabajar a los niños y/o no los manden a la escuela porque los niños no debemos trabajar.				X	
	Los padres no deben hacer trabajar a los niños menores de 18 años, tienen que dejarlos ir a la escuela y si a la familia le faltan recursos económicos que el gobierno les otorgue una beca.				X	
	Debe haber medidas para que las niñas y los niños menores de 14 años no trabajen y que los mayores de 14 años no excedan la jornada de 6 horas de trabajo.			X		
	Los padres tienen mucho que ver con la explotación de trabajo de los niños, pues sus hijos son prestados a las personas para trabajar a cambio de dinero (...)			X		
Derecho a la familia y a un nivel de vida familiar adecuado	Que los padres se den tiempo para estar con sus hijos, pues como a veces trabajan, papá y mamá no nos atienden y llegan a casa de mal humor por eso nos maltratan mucho ya sea física, verbal y psicológicamente. En ocasiones los padres son alcohólicos o drogadictos o nos tienen paciencia para estar con nosotros.			X		
	Que se cumpla el horario de trabajo como máximo de 8 horas y que sea bien pagado, para que puedan brindar mayor tiempo de atención a sus hijos, y les den una calidad de vida para que cubran todas sus necesidades.				X	
	Que el domingo se decrete familiar y debe de haber espacios donde se promueva la convivencia y la conversación.		X			
	Abrir espacios en el horario de trabajo para que los padres puedan convivir con sus hij@s menores hasta de 15 años.		X			
	Que se respete el tiempo de la jornada de trabajo de los padres para que puedan convivir con sus hijas e hijos y mantener una comunicación adecuada, a través de actividades como, el juego, apoyo en tareas de escuela y de casa.				X	
	Nosotros decimos que la desintegración familiar no es sólo violencia, también es cuando los padres no conviven con sus hijas e hijos por exceso de trabajo, cuando existe sobreprotección y cuando nos cambian el amor por regalos (...) o los papás abandonan a su familia para irse a trabajar a los Estados Unidos.				X	

	Derecho a la expresión de opiniones en los asuntos que le conciernen	Para fomentar la unión familiar hay que promover que la familia hable de sus problemas y evitar que a la hora de comer esté encendida la televisión o el radio.			X		
		Los padres deben reflexionar sobre nuestro cuidado y no sobreprotegernos por que no permiten nuestro desarrollo, crecimiento, madurez, fomentando la confianza en nosotros mismos.				X	
		Para evitar que los papás se separen sugerimos que a los matrimonios jóvenes se les den cursos para prepararlos en el buen trato de sus hijos y que su familia esté unida				X	
		Que haya mayor comunicación entre padres, madres e hijos e hijas.		X			
		Que las niñas y los niños puedan hablar con sus padres para hacerlos reflexionar sobre la gran importancia que tiene la comunicación entre padres e hijos (as) y concientizarlos de que necesitamos amor, confianza y apoyo por parte de ellos para tener una mejor familia.				X	
		Para tener una buena comunicación en la familia recomendamos que las opiniones de las niñas y los niños siempre se tomen en cuenta en las decisiones de la familia.				X	
		Que las niñas y los niños tengan más comunicación con sus familias (...) porque una familia que convive es una familia con democracia.				X	

“Garantía del derecho a la no discriminación en los ordenamientos jurídicos nacionales de la población infantil”

Colección estudios 2008
del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

La edición estuvo a cargo de la Dirección General Adjunta de Estudios,
Legislación y Políticas Públicas
del CONAPRED