



RECURSOS PARA LOS DERECHOS DEL NIÑO – RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS

RECOMENDACIONES

Día de Debate General del Comité
de los Derechos del Niño

21 de septiembre de 2007



Save the Children
Suecia

RECURSOS PARA LOS DERECHOS DEL NIÑO – RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS

Día de Debate General del Comité de los Derechos del Niño

Coordinador Regional Responsable

Jorge Oroza

Traducción

Víctor Torres Laca

Editores

Rocío Espinoza Ruiz

Mónica Kuljich Castillo

Diagramación

Shinny Montes

Fotografía de carátula

Save the Children Suecia

Producido por Save the Children Suecia
Programa Regional para América Latina y el Caribe
email: postmaster@scslat.org
página web: www.scslat.org



1 Antecedentes

El evento anual Día de Debate General del Comité de los Derechos del Niño busca promover una comprensión más profunda de los contenidos e implicancias de la Convención sobre los Derechos del Niño pues se relaciona con artículos o temas específicos de la misma. El 21 de septiembre de 2007, durante la cuadragésimo sexta sesión, el Comité dedicó su Día de Debate General al tema «Recursos para los Derechos del Niño – Responsabilidad de los Estados», inversiones para la implementación de los derechos económicos, sociales y culturales de los niños, niñas y adolescentes y Cooperación Internacional (CRC artículo 4).

Según el artículo cuarto de la Convención sobre los Derechos del Niño, los Estados firmantes están obligados a «adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole apropiadas para dar efectividad a los derechos reconocidos en la [presente] Convención». Sin embargo, en su segundo postulado se sugiere que – con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales – los Estados «adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional». La redacción de esta segunda oración es similar a la del artículo 2(1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)¹ y reconoce explícitamente que la falta de recursos puede afectar la implementación total de los derechos económicos, sociales y culturales, introduciendo el concepto de «realización progresiva».

En su Comentario General n° 5 del 2003 (CRC/GC/2003/5) sobre las Medidas Generales de Implementación de la Convención (artículos 4, 42 y 44 inciso 6 de la Convención), el Comité definió las obligaciones de los Estados firmantes a desarrollar medidas generales de implementación y ya entonces reflexionó sobre temas relacionados a la asignación de presupuesto para los niños, niñas y adolescentes, a la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales establecidos en la Convención y a la cooperación internacional.² En su introducción a este Comentario General, el Comité indicó que, dada la complejidad del concepto, era «probable que emitiese comentarios generales más detallados sobre puntos específicos en el futuro inmediato».

El propósito del Día de Debate General 2007 fue explicar con mayor detalle los temas suscitados por la segunda parte del Artículo 4, los cuales requieren mayor discusión y consideración y, especialmente, las obligaciones de los Estados firmantes con respecto a la implementación de los derechos económicos, sociales y culturales.

RECURSOS PARA LOS DERECHOS DEL NIÑO – RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS

Día de Debate General del Comité de los Derechos del Niño

El 21 de septiembre de 2007, más de 120 participantes (incluyendo los Estados firmantes, organizaciones internacionales, organizaciones no-gubernamentales así como expertos individuales) concurren a la reunión y más de 40 contribuciones por escrito fueron enviadas antes del evento.

La señorita Yanghee Lee, presidenta del Comité de los Derechos del Niño, abrió el Día de Debate General con una breve introducción sobre el tema, seguida por el señor Kamal Siddiqui, miembro del Comité y el orador principal del Día. El señor Siddiqui hizo hincapié en que el término «recursos disponibles» se refiere no solo a recursos financieros, sino también a recursos humanos y organizacionales y que no solo la cantidad, sino también la calidad de los recursos debe ser tomada en cuenta.

Al explicar con mayor detalle el concepto de «máximo de los recursos de que dispongan» (*maximum extent*), el señor Siddiqui argumentó que los Estados firmantes deben trabajar por obtener cambios positivos a su máxima capacidad (*maximum extent*) progresivamente, pero tan rápido como sea posible. Con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, los Estados se comprometen no solo a implementarla dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, sino también a contribuir, a través de la cooperación internacional, a su implementación global. El señor Siddiqui destacó, además, la importancia del artículo 4 como un instrumento esencial para la implementación de toda la Convención y propuso tres preguntas para ser tomadas en consideración al discutir su significado:

- a) una mínima voluntad política a favor de los Derechos del Niño;
- b) los factores que afectan la disponibilidad de recursos para los niños, niñas y adolescentes y
- c) los factores que afecten el uso máximo de los recursos disponibles para los niños, niñas y adolescentes. El señor Siddiqui también notó que la voluntad política a favor de los Derechos del Niño es una condición esencial para la disponibilidad de recursos para la niñez, pero señaló que esta no existe en un vacío, subrayando la importancia de la presión ejercida sobre los Estados por, entre otros, los movimientos políticos, la sociedad civil, la comunidad internacional y los medios. Con respecto a los factores que pueden afectar la disponibilidad de recursos, el señor Siddiqui resaltó: la fortaleza y eficacia del sistema tributario, incluyendo la existencia o no de un sistema tributario progresivo en los niveles local y nacional; el gasto militar; el escrutinio independiente y el involucramiento de la sociedad civil, y subrayó la importancia de tener consultas auténticas con los niños, niñas y adolescentes sobre el uso de los recursos. Finalmente, el señor Siddiqui analizó los factores principales que afectan el uso máximo de los recursos, citando, entre otros, el ejercicio de establecer un orden de prioridades, la coordinación entre los proveedores de servicios y los beneficiarios, la importancia de tener un monitoreo regular e independiente sobre el uso de los recursos (ej. ineficiencia y corrupción), y de asegurar que los recursos lleguen a los grupos de niños, niñas y adolescentes más marginados.

RECURSOS PARA LOS DERECHOS DEL NIÑO – RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS

Día de Debate General del Comité de los Derechos del Niño

Luego del discurso del señor Siddiqui, se le cedió la palabra al señor Patrick Reichenmiller de la Oficina del Banco Mundial en Ginebra, quien dio un discurso en representación de la Señora Iqbal Kaur, especialista del Banco en protección social en Oriente Medio y África del Norte. Subrayando la importancia puesta por el Banco Mundial en invertir en los derechos de niños, niñas y adolescentes como una manera de construir un futuro mejor, el señor Reichenmiller señaló la evidencia que crecientemente demuestra que los costos políticos y económicos de no invertir en la niñez y la juventud pueden ser enormes, como lo demuestran las consecuencias de los comportamientos riesgosos de los niños, niñas y adolescentes menos favorecidos, incluyendo el embarazo adolescente, el abandono de la escuela, crimen y VIH/SIDA. También hizo hincapié en que aunque el Banco Mundial dedicaba recursos económicos sustanciales para la niñez, en particular, en los campos de la educación y la salud, su contribución representaba solo una pequeña fracción de lo que se requería. De hecho, asignar recursos suficientes y dirigirlos a donde son más necesitados es una tarea que requiere una acción colectiva a través de la colaboración entre gobiernos, agencias internacionales y la sociedad civil dentro de los países respectivos. Más aún, enfatizó que los países deben comprometerse a sí mismos a invertir en los Derechos del Niño, dedicando recursos humanos y físicos para ser utilizados efectivamente, priorizando la niñez y la juventud en los planes de desarrollo nacional en los que se basan las prioridades de gasto e incluyendo a la sociedad civil en todo el proceso.

El orador final del segmento de apertura fue el señor Eibe Riedel, miembro del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, por sus siglas en inglés). El señor Riedel, recordando que el segundo postulado del artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño parafrasea del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), brindó un análisis de los paralelos entre las interpretaciones de los dos artículos y describió como la idea de la realización progresiva también ha sido tomada por el Comité de los Derechos del Niño, así como la idea de que las obligaciones consignadas en el artículo 4 se aplican incluso a aquellos países con recursos insuficientes. Al abordar el tema del enfoque tomado por el CESCR, destacó el principio del no retroceso, el poder de discreción dado a los Estados firmantes sobre los modos de asignación financiera y presupuesto, y su deber de demostrar que al menos han realizado esfuerzos serios por cumplir sus obligaciones si no las hubiesen cumplido completamente. Concluyó sugiriendo que un enfoque similar es adoptado por el Comité sobre los Derechos del Niño.

A continuación del discurso del señor Riedel, los participantes se dividieron en dos grupos de trabajo (GT) que procedieron a discutir el concepto de «recursos disponibles» y su asignación a la niñez (GT1) y el uso del «máximo de los recursos de que dispongan» (*maximum extent*) (GT2), respectivamente.

→ GT1: Recursos disponibles y su asignación a la niñez

El trabajo de este grupo, facilitado por la señora Moushira Khattab, miembro del Comité, acompañada por la señora Rocío Barahona Riera, la vicepresidente del Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, comenzó con dos presentaciones de expertos en la materia.

El primer orador fue la señora Elizabeth Gibbons, jefa de la Sección de Política Global de la División de Política y Planeamiento de UNICEF, quien dio un ejemplo concreto del trabajo de UNICEF en presupuestar para los niños, niñas y adolescentes a nivel nacional y compartió con los participantes el análisis y monitoreo del gasto social en Ecuador. En un nivel general, la señora Gibbons hizo hincapié en la importancia de una distribución equilibrada de la riqueza en el contexto de las políticas económicas y subrayó que el proceso completo del presupuesto debe estar basado en los principios de participación, transparencia, accesibilidad y universalidad. También analizó algunas de las restricciones en la maximización de los recursos para los niños, niñas y adolescentes, en particular, el hecho de que las prioridades presupuestarias y las políticas económicas se han enfocado tradicionalmente en el crecimiento económico, dejando de lado el aspecto social y el enfoque de los derechos humanos. La señora Gibbons concluyó su discurso con algunas recomendaciones para la consideración del Comité.

El segundo orador de este grupo de trabajo fue la señora Lobna Abdellatif, catedrática de Economía en la Universidad del Cairo, quien presentó la experiencia de Egipto en lo referido a la fiscalización del presupuesto para la niñez. Señaló que, como una precondition para una asignación más efectiva de los recursos para los niños, niñas y adolescentes es esencial superar primero algunos obstáculos que usualmente dificultan el desarrollo e implementación de la elaboración de presupuestos para los Derechos del Niño, incluyendo la falta de transparencia, el pobre monitoreo del proceso presupuestario, la falta de coordinación entre los diferentes actores involucrados en el proceso de toma de decisiones concerniente a la asignación de recursos y la falta de conciencia sobre los Derechos del Niño. La profesora Abdellatif concluyó su discurso enfatizando que la experiencia del ejercicio de fiscalización del presupuesto demuestra que existe la necesidad de una acción colectiva tanto a nivel nacional e internacional que comprometa a todos los interesados, incluyendo a las organizaciones internacionales involucradas en ejercicios presupuestales, para alentar un enfoque más coherente en la elaboración de presupuestos para la niñez.

En la discusión subsiguiente, el grupo se enfocó en el concepto de «recursos disponibles» y en el proceso de su asignación a la niñez, incluyendo las prioridades nacionales y la necesidad de incrementar la transparencia en este proceso. Se discutió la movilización de recursos, el enfoque del presupuesto basado en los derechos humanos y las modalidades de asegurar consistencia y coordinación entre las políticas económicas y sociales. Los participantes resaltaron la importancia de tener un presupuesto que sea legible y accesible a los niños, niñas y adolescentes como un requisito esencial para un monitoreo apropiado y el seguimiento de las políticas estatales. Los participantes también enfatizaron la necesidad de involucrar a la sociedad civil, incluyendo a los niños, niñas y adolescentes, en todas las etapas y asegurar la transparencia en el proceso presupuestal, incluyendo la transparencia interministerial. Algunos participantes señalaron que la información sobre ingresos y gastos debe ser puesta a disposición de todas las agencias gubernamentales y que el proceso presupuestario debe ser abierto al público en general y a la sociedad civil. También se discutió sobre el costo de oportunidad en la asignación presupuestaria, en particular, en relación con el gasto militar.

RECURSOS PARA LOS DERECHOS DEL NIÑO – RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS

Día de Debate General del Comité de los Derechos del Niño

Varios participantes subrayaron la importancia de involucrar al Ministerio de Economía a lo largo del proceso de informes, señalado por la Convención y se sugirió que un representante del Ministerio de Economía sea parte de la delegación que presente el informe ante el Comité. También se invitó al Comité a considerar la posibilidad de desarrollar un Comentario General sobre el artículo 4, especialmente sobre los temas en discusión durante el evento. También se hizo referencia a la importancia de brindar a los niños, niñas y adolescentes educación social y financiera. Otra área que fue resaltada fue que la asignación presupuestaria debe ser sometida a escrutinio no solo a nivel nacional sino también a nivel local.

También se hizo mención a la cooperación internacional, especialmente con respecto a la importancia de crear conciencia entre los Estados firmantes sobre sus obligaciones según el artículo 4, pues parecía haber una tendencia, en algunos sectores, a creer que la ayuda externa debía ser la fuente principal de recursos para la implementación de los derechos económicos, sociales y culturales.

→ GT2: El uso del máximo de los recursos de que dispongan (*maximum extent*)

El trabajo de este grupo, facilitado por el señor Jean Zermatten, miembro del Comité de los Derechos del Niño, fue iniciado con las notas introductorias del señor Hatem Kotrane, también miembro del Comité, quien expuso acerca de la naturaleza y alcance de las obligaciones contraídas por los Estados firmantes bajo la Convención sobre los Derechos del Niño, incluyendo el deber de respetar, proteger y cumplir los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Los Estados deben asegurar el goce más amplio posible de los derechos pertinentes dentro de los límites de los recursos a su disposición y, en particular, asegurar estos derechos a los grupos más vulnerables de niños, niñas y adolescentes. Específicamente, cualquier decisión de asignación de recursos debe ser monitoreada para asegurar que no fuera discriminatoria y que no impactase negativamente en algún grupo particular de niños, niñas y adolescentes. Los Estados también deben buscar asistencia internacional si fuera necesaria, incluso en el marco de la cooperación internacional. Al definir las obligaciones de los Estados, el señor Hatem Kotrane también subrayó la importancia de asegurar la justiciabilidad (*justiciability*) de los derechos económicos, sociales y culturales en las cortes nacionales, especialmente en lo referido a la asignación del máximo de los recursos de que dispongan y citó algunos de los precedentes más importantes.

En la discusión subsiguiente, el grupo al cual también se unió el señor Miloon Kothari, Comisionado Espacial de las Naciones Unidas para Viviendas Adecuadas, se centró en cómo se habían usado los recursos asignados a la niñez y discutió acerca de la definición y el significado de la obligación de los Estados firmantes de tomar medidas «hasta el máximo posible» de sus «recursos disponibles» con respecto a la implementación de los derechos económicos, sociales y culturales. Al hacerlo, los

participantes resaltaron la importancia de contar con información confiable y exacta, así como la necesidad de indicadores que permitan una efectiva evaluación y monitoreo de los gastos públicos en la niñez. Algunos participantes se centraron en la indivisibilidad de los derechos y enfatizaron que el cumplimiento de los derechos civiles y políticos tiene un vínculo directo con el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

El grupo también discutió acerca de cómo lograr un uso eficiente de los recursos, eliminando su malgasto y reduciendo las ineficiencias tanto como sea posible. A consecuencia de ello, tocaron el tema relacionado de un «contenido básico mínimo» de derechos económicos, sociales y culturales y estándares mínimos para su realización. En conexión con esto, el grupo subrayó los roles respectivos del gobierno local, la sociedad civil y las instituciones financieras internacionales de asegurar que las medidas legislativas, administrativas y de otro tipo tomadas a favor de los niños, niñas y adolescentes por los Estados firmantes, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, sean en realidad efectivas, equitativas y no-discriminatorias. Entre otros temas en discusión estuvieron los principios y prioridades que guían el uso de los recursos para los niños, niñas y adolescentes, el rol de la cooperación internacional y las responsabilidades de las instituciones financieras internacionales y de las organizaciones no-gubernamentales en la implementación del artículo 4. Se hizo referencia en particular a la obligación de los Estados de prevenir la violación de los Derechos del Niño y protegerlos de ella, así como su obligación de monitorear y sancionar estas violaciones.

Los dos comisionados de los grupos de trabajo, la señora Lucy Smith (GT 1) y el señor Hatem Kotrane (GT 2) resumieron los puntos principales tratados en las discusiones en los dos grupos.

Los reportes fueron seguidos por un mensaje por video de niños de Perú, en el cual hicieron un conjunto de recomendaciones concretas al Comité y a los demás participantes del Día de Debate General. Entre estas recomendaciones estaban la necesidad de que los niños, niñas y adolescentes participen activamente en la discusión de los presupuestos locales y nacionales, que se le dé la máxima prioridad a los niños, niñas y adolescentes en la discusión de las inversiones públicas y que la información sobre el proceso presupuestario sea incluida en el currículo escolar.

Finalmente, el señor Norberto Liwski, ex-vicepresidente del Comité de los Derechos del Niño, y Comisionado General del evento, resaltó en sus comentarios finales que de las discusiones había emergido una clara necesidad de un enfoque holístico basado en los derechos en el área presupuestaria. El señor Liwski remarcó la importancia de un proceso participativo en el desarrollo e implementación de las políticas públicas que impactan en la niñez. Recordó a los participantes que la pregunta de la radicalización progresiva de ninguna manera implica que los Estados deban posponer sus obligaciones inmediatas o las acciones para asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos

RECURSOS PARA LOS DERECHOS DEL NIÑO – RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS

Día de Debate General del Comité de los Derechos del Niño

pertinentes derivados de la Convención sobre los Derechos del Niño y enfatizó el rol de monitoreo de las instituciones de derechos humanos nacionales a este respecto. El señor Liwski también señaló que las instituciones financieras internacionales deben examinar detenidamente el impacto de sus políticas hacia la niñez y tomar en cuenta los Planes de Acción Nacionales y el principio del Interés Superior del Niño en sus procesos de tomas de decisiones a nivel nacional. También se resaltó que hay una necesidad de coordinación gubernamental en los niveles nacional, regional y local. Concluyó haciendo notar la importancia del Índice de Desarrollo Humano como un indicador objetivo para medir el grado de disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

→ Marco Legislativo

El Comité recuerda que el artículo 4 subraya la obligación de los Estados firmantes a tomar medidas legislativas, así como todas las medidas apropiadas para la implementación de los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño. Para asegurar que los recursos asignados a la niñez son adecuadamente distribuidos de acuerdo a las prioridades establecidas, algunos Estados han asignado, en la misma legislación nacional, un porcentaje específico del presupuesto estatal que debe ser para los niños, niñas y adolescentes, de manera que se destinen recursos adecuados específicamente para la niñez. Este enfoque de incorporar legalmente asignaciones presupuestarias para la niñez en la legislación doméstica, de manera que las autoridades públicas sean responsables del uso de los recursos para los niños, niñas y adolescentes, es uno de los enfoques que apoya el Comité, con el propósito de alentar a los Estados a comprometerse a sí mismos a invertir en la niñez.

Reconociendo que la existencia de un marco legislativo adecuado es una precondition esencial para una asignación equitativa y efectiva de recursos para los niños, niñas y adolescentes, el Comité recomienda a todos los Estados a considerar la posibilidad de legislar que una proporción específica del gasto público sea asignada a la niñez. Tal legislación debe ser acompañada por un mecanismo que permita la evaluación independiente y sistemática del gasto público en la niñez.

→ El concepto de los «recursos disponibles»

El Comité de los Derechos del Niño reafirma que es responsabilidad de los Estados, en primer lugar, asignar recursos para la implementación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes tal como son definidos por la Convención. El término «recursos disponibles» incluye también a los recursos disponibles de la comunidad internacional a través de la ayuda externa, la cual debe complementar los recursos disponibles a nivel nacional. Estos recursos no solo deben comprender recursos financieros, sino también otro tipo de recursos necesarios para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, entre ellos, recursos humanos, tecnológicos, organizacionales, naturales y de información. Los recursos también deben ser entendidos no solamente en términos cuantitativos sino también en términos cualitativos.

El Comité recomienda a los Estados firmantes a identificar periódicamente los recursos económicos, humanos y organizacionales disponibles para cumplir con los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como los recursos usados en la práctica para implementar estos derechos y combinar ambos en una evaluación de los recursos disponibles. El Comité recomienda particularmente que los Estados firmantes evalúen los «recursos disponibles»

RECURSOS PARA LOS DERECHOS DEL NIÑO – RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS

Día de Debate General del Comité de los Derechos del Niño

más allá de las medidas financieras que contribuyen a la implementación de los derechos económicos, sociales y culturales de la niñez. A este respecto, enfatiza la importancia de apoyar sistemáticamente a los padres y las familias, quienes se cuentan entre los «recursos disponibles» más importantes para los niños, niñas y adolescentes.

→ Procesos presupuestarios, políticas sociales y derechos humanos

El Comité enfatiza que el propósito último de las políticas públicas, incluyendo la política presupuestaria y fiscal, debe ser el cumplimiento universal de los derechos y que el crecimiento económico y la estabilidad debe ser considerada como un medio para el desarrollo humano y no como un fin en sí mismo. El Comité considera que es muy importante establecer un balance entre las políticas económicas y sociales, y subraya particularmente que la inversión social no solo es directamente proporcional al logro de mejor acceso y mejor calidad de servicios sociales y la realización de los derechos humanos sino también, en el largo plazo, a una mayor productividad y competitividad a través de una mejora en el capital humano mediante la inversión en educación, salud y nutrición.

En *A World fit for Children* [Un mundo justo para los niños], los Estados reafirmaron su compromiso con la movilización y asignación de recursos nuevos y adicionales tanto a nivel nacional como internacional y a tener como prioridad a los niños, niñas y adolescentes en las asignaciones presupuestarias, guiados por la Convención. «Invirtiendo en los niños» es hoy en día un concepto ampliamente aceptado como la mejor garantía para lograr un desarrollo humano equitativo y sostenible y un requisito fundamental en las prioridades sociales y económicas de todo gobierno. En conexión con esto, el Comité también subraya la interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos y que el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales se encuentra inextricablemente ligado con el goce de los derechos civiles y políticos.

El Comité subraya las maneras en que factores como el nivel de descentralización, los procesos de planeamiento nacional y subnacional, la discreción ejecutiva y el rol de la sociedad civil determinan en gran medida o influyen la asignación de recursos, así como las maneras en que estas asignaciones llegan a los niños, niñas y adolescentes, y contribuyen a su disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

Adicionalmente, el Comité resalta que un buen sistema de manejo de las finanzas públicas es una precondition para una adecuada asignación de los recursos en un país. A este respecto, los Estados firmantes deben asegurarse de contar en la administración pública con un sistema apropiado de metodología presupuestaria así como una fuerte capacidad de análisis presupuestario.

En vista del hecho de que la inversión en la niñez tiene un alto retorno económico y en un esfuerzo por asegurar que las inversiones y otros recursos asignados sirvan como un instrumento para el

cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, el Comité recomienda a los Estados firmantes:

- a) hacer de la niñez una prioridad en las asignaciones presupuestarias como una forma de asegurar el máximo retorno posible de los limitados recursos disponibles, así como hacer visible a la inversión en los niños, niñas y adolescentes en el presupuesto estatal a través de compilaciones detalladas de los recursos asignados a ella;
- b) considerar el uso de un sistema de monitoreo y análisis presupuestario basado en los derechos, así como de evaluaciones de impacto en los niños, niñas y adolescentes sobre cómo las inversiones en cada sector sirven al Interés Superior del Niño;
- c) asumir un enfoque exhaustivo a los derechos económicos, sociales y culturales de los niños, niñas y adolescentes; en especial, identificando los ministerios y departamentos encargados de la niñez y asegurando que los demás ministerios sean también capaces de demostrar de qué manera sus presupuestos y programas son consistentes con la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de los niños, niñas y adolescentes.

El Comité también recomienda que el énfasis en las asignaciones encaminadas a lograr el crecimiento económico no se haga a expensas del gasto social. A este respecto, el marco macroeconómico de los objetivos de crecimiento debe ser armonizado con un marco de desarrollo humano basado en la Convención sobre los Derechos del Niño y los principios de no-discriminación, el Interés Superior del Niño, la participación, universalidad y rendición de cuentas. El desarrollo de este marco también debe tener en cuenta los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), *World fit for Children*, los Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) basados en los derechos y los planes nacionales de acción para la niñez desarrollados de acuerdo con la Convención.

→ Transparencia y rendición de cuentas sobre la asignación y uso de los recursos

Dado que los presupuestos nacionales son documentos políticos clave que reflejan las prioridades de los gobiernos, la medida en que el presupuesto sirva como un instrumento para la realización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes está estrechamente relacionada con la medida en que el presupuesto opera efectiva y eficientemente, y prioriza la inversión en la niñez. Por tanto, es crucial que los Estados firmantes aseguren de manera consistente la transparencia del proceso de asignación presupuestal, tanto interna como externamente. La transparencia interna implica que la información sobre ingresos y gastos se encuentre a disposición de todas las agencias gubernamentales que realicen evaluaciones del posible impacto de cada una de las decisiones de gasto importantes en la niñez. La transparencia externa se entiende como la necesidad de que el presupuesto sea abierto y accesible a todos los interesados, incluyendo la sociedad civil, y que la información sobre las decisiones y

RECURSOS PARA LOS DERECHOS DEL NIÑO – RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS

Día de Debate General del Comité de los Derechos del Niño

asignaciones presupuestarias esté a disposición del público en general de manera completa y en un lenguaje fácil de entender y en una versión amigable a los niños, niñas y adolescentes.

La información presupuestaria puede ser difícil de obtener y verificar, y puede ser afectada en algunos casos por una pobre capacidad de gasto y, en otros casos, por la corrupción. En consecuencia, una sistematización exacta de la información y los indicadores, así como un análisis efectivo del presupuesto son requisitos particularmente importantes para el monitoreo de los esfuerzos tendientes a la comprensión de los derechos económicos, sociales y culturales de los niños, niñas y adolescentes.

El Comité recomienda que:

- a) los Estados firmantes alienten la discusión pública de los presupuestos estatales. El proceso presupuestario debe ser transparente y participativo. La información sobre los criterios que guían la formulación y la implementación de los presupuestos nacionales, incluyendo las prioridades que guían la asignación de recursos debe estar a disposición del público en un lenguaje fácil de entender para alentar la rendición de cuentas y el escrutinio público;
- b) se desarrollen e implementen sistemas de seguimiento de recursos efectivos para la asignación y uso de los recursos y un sistema exhaustivo de recolección de información sobre la niñez, incluyendo datos financieros e indicadores comunes capaces de ser empleados en comparaciones internacionales y sujetos a revisiones periódicas;
- c) los reportes entregados por los Estados en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño contengan información estadística analítica sobre las diferentes asignaciones presupuestarias de manera que el Comité puede evaluar adecuadamente la importancia que dan los Estados firmantes a los presupuestos para la niñez. Estos datos estadísticos deberán indicar los recursos disponibles y la proporción de estos asignada a los niños, niñas y adolescentes desagregada por sectores. Tal información debe indicar claramente la proporción de asignación y gasto en la niñez en relación con otras prioridades del gobierno incluyendo, pero no limitadas a, la asignación y gasto militar;
- d) todos los interesados a nivel nacional se involucren en el proceso presupuestario a través de esfuerzos para facilitar y alentar la comprensión del análisis presupuestario, entre otros medios;
- e) se asegure una rendición de cuentas consistente y sistemática de los Estados firmantes, agencias gubernamentales y funcionarios, así como de otros involucrados en la elaboración de presupuestos para la niñez. Para que tal rendición de cuentas sea consistentemente aplicada, se recomienda a los Estados firmantes tomar medidas para remediar la ineficiencia

y desperdicio de recursos así como a establecer mecanismos efectivos para que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus acciones;

- f) un representante del Ministerio de Economía sea incluido en la delegación que presente los informes de los Estados firmantes ante el Comité en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño.

→ Participación de los niños, niñas y adolescentes, y otros involucrados

El Comité reafirma la obligación de los Estados firmantes de implementar el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño como una parte integral de la implementación de las demás provisiones de la Convención. A este respecto, subraya la importancia de asegurar que el proceso de asignación de recursos sea tan participativo como sea posible y que los niños, niñas y adolescentes, así como sus padres se involucren desde el comienzo en el desarrollo, implementación y monitoreo del proceso presupuestario. También subraya la importancia de una participación efectiva de la sociedad civil en el desarrollo de políticas y en los procesos presupuestarios según sea conveniente.

A la luz del Día de Debate General de septiembre de 2006 sobre «el Derecho del Niño a ser escuchado» y reconociendo el impacto positivo que tiene en los derechos económicos, sociales y culturales un proceso transparente y democrático de decisiones sobre el presupuesto estatal, el Comité recomienda a los Estados firmantes promover la participación de los niños, niñas y adolescentes en el proceso presupuestario, permitiendo, entre otras cosas, que los padres, maestros, cuidadores y los propios niños, niñas y adolescentes participen en las decisiones presupuestarias y solicita que el Comité sea informado de los resultados obtenidos a través de este proceso participativo.

El Comité recomienda que los Estados firmantes reporten al Comité no solo acerca de las asignaciones presupuestarias referidas en el artículo 4, sino también sobre el proceso a través del cual se realizaron estas asignaciones y en qué medida los niños, niñas y adolescentes, sus padres y las comunidades estuvieron involucrados en el proceso de toma de decisiones. Los informes también deben incluir información sobre cómo el Plan Nacional de Acción para la Niñez y otros documentos de políticas relacionadas a la niñez afectan al proceso presupuestario a nivel nacional.

→ El uso del «máximo de los recursos» (*maximum extent*)

El Comité de los Derechos del Niño reconoce que la naturaleza exacta de lo que signifique el «máximo de los recursos de que dispongan» (*maximum extent*) y cómo medir este, representa un desafío para los Estados firmantes, para la comunidad internacional que trabaja a favor de los niños, niñas y adolescentes, y para el Comité mismo. El Comité también reconoce los límites de las variables estadísticas y el hecho de que los indicadores de derechos humanos no pueden expresar la complejidad

RECURSOS PARA LOS DERECHOS DEL NIÑO – RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS

Día de Debate General del Comité de los Derechos del Niño

y especificidad de los derechos humanos individuales en diferentes contextos. Sin embargo, el Comité resalta la importancia de las herramientas de evaluación en el uso de los recursos y reconoce la necesidad de desarrollar indicadores medibles para ayudar a los Estados firmantes a monitorear y evaluar el progreso de la implementación de los Derechos del Niño según es definida por la Convención.

El Comité, a la par que destaca la iniciativa de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para desarrollar un conjunto común de indicadores de los derechos humanos, invita a UNICEF a desarrollar indicadores específicos para la niñez con el propósito de ayudar a los Estados a mejorar la formulación de sus políticas, así como el monitoreo y evaluación para la implementación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Este sistema de indicadores, combinado con metas delimitadas en el tiempo, incluyendo aquellas reconocidas internacionalmente como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, servirán para identificar los retos a los derechos humanos y permitirán la evolución del progreso o retroceso en el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

→ Establecimiento de prioridades en la asignación y uso de recursos para los niños, niñas y adolescentes

El Comité recuerda que el principio de no-discriminación contenido en la Convención sobre los Derechos del Niño requiere que todos los derechos garantizados por esta deben ser reconocidos y aplicados a todos los niños, niñas y adolescentes. A este respecto, el Comité reconoce la necesidad de identificar y priorizar a los grupos marginados y desfavorecidos de niños, niñas y adolescentes sin descuidar o diluir en ninguna medida las obligaciones que los Estados firmantes han aceptado bajo la Convención.

El Comité recomienda que los Estados firmantes consideren establecer prioridades nacionales, guiadas por los cuatro principios generales de la Convención en la asignación de recursos, en sus esfuerzos por establecer como prioridad la implementación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en sus contextos nacionales respectivos. Estas prioridades deben ser establecidas empleando un enfoque basado en los derechos, prestando atención especial a los grupos de niños, niñas y adolescentes más marginados y desfavorecidos.

Los Estados deben asegurar que las prioridades nacionales para los niños, niñas y adolescentes puedan ser monitoreadas independientemente de manera regular para que tengan un impacto efectivo. Aunque esto puede ser hecho en el contexto de la fiscalización parlamentaria, el Comité recomienda fuertemente que los Estados establezcan un sistema de monitoreo que permita una fiscalización externa de las prioridades nacionales de cara al disfrute de los derechos por parte de los niños, niñas y adolescentes, con autoridad suficiente para elaborar recomendaciones. Los resultados de la revisión de las prioridades nacionales deben ser incluidos en los reportes periódicos al Comité.

→ Justiciabilidad (*Justiciability*) de los derechos económicos, sociales y culturales de los niños, niñas y adolescentes

Además de la legislación (ver arriba parágrafos 22 y 23), se requiere que los estados aseguren la disponibilidad de rectificaciones judiciales con respecto a los derechos humanos, incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales. El Comité nota que muchos de los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en la Convención ya son ampliamente aceptados como derechos y son reconocidos ante la ley, por ejemplo la educación primaria gratuita y obligatoria es un derecho reconocido por la legislación nacional de muchos estados, así como cumplido en la práctica. Sin embargo, muchos estados aún no han reconocido como justificables en las cortes judiciales a muchos de los derechos económicos, sociales y culturales que son fundamentales para el completo desarrollo y bienestar de los niños, niñas y adolescentes. El Comité reconoce que para darle un significado completo a los derechos económicos, sociales y culturales de los niños, niñas y adolescentes, según están consagrados en la Convención, estos derechos deben ser nacionalmente justificables en la práctica.

El Comité recomienda que los Estados firmantes aseguren que los cuerpos adjudicadores nacionales sean capaces de brindar una completa justiciabilidad (*justiciability*) a los derechos económicos, sociales y culturales de los niños, niñas y adolescentes para asegurar su completa realización.

Los Estados firmantes deben asegurar que los procedimientos judiciales sean sensibles y amigables para los niños, niñas y adolescentes, y que se ponga a disposición de los propios niños, niñas, adolescentes y sus representantes consejería legal accesible e independiente a través del Defensor del Niño o la Comisión Nacional de Derechos Humanos, según corresponda.

→ Realización progresiva

Con respecto al tema de la «realización progresiva» de los derechos económicos, sociales y culturales, el Comité nota que el principio de «realización progresiva» es a menudo incomprendido e interpretado como si implicase que tales derechos no son aplicables inmediatamente y tienen un carácter de aspiración.

El Comité recomienda que la «realización progresiva» sea entendida como la imposición de la obligación inmediata de los Estados firmantes de la Convención sobre los Derechos del Niño a tomar medidas específicas para avanzar tan expeditiva y efectivamente como sea posible hacia la comprensión total de los derechos económicos, sociales y culturales de los niños, niñas y adolescentes. En especial, subraya que hay obligaciones que requieren ser implementadas de inmediato, independientemente del nivel de recursos disponibles; en otras palabras, la obligación de garantizar la no-discriminación en el disfrute de estos derechos y la obligación de tomar medidas inmediatas hacia su comprensión.

RECURSOS PARA LOS DERECHOS DEL NIÑO – RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS

Día de Debate General del Comité de los Derechos del Niño

También se considera inherente a la obligación de la «realización progresiva» de los derechos el rechazar medidas que pudieran obstaculizar el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales por parte de niños, niñas y adolescentes.

En paralelo al concepto de la «realización progresiva» se encuentra la idea de las «obligaciones básicas comunes» de los Estados. Las obligaciones básicas tienen como objetivo, cuando menos, asegurar las condiciones mínimas bajo las cuales uno puede vivir con dignidad. El Comité sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) ha subrayado sistemáticamente esta obligación de los Estados de garantizar en todo momento el mínimo nivel de protección (el mínimo contenido básico) en la provisión de: alimentos esenciales, acceso igualitario a servicios de salud primarios, albergue y vivienda básicos, cobertura de seguridad o asistencia social, protección familiar y educación básica. Todos los Estados, sin importar su nivel de desarrollo, están obligados a tomar acción inmediata para implementar estas obligaciones con la mayor prioridad. Cuando los recursos disponibles sean demostrablemente inadecuados, el Estado referido está obligado a intentar asegurar el máximo disfrute posible de los derechos relevantes bajo las circunstancias prevalecientes. Por tanto, cumplir con las obligaciones relacionadas al núcleo de un derecho no debe ser dependiente de la disponibilidad de recursos.

El Comité considera que los Estados firmantes están en la obligación de satisfacer al menos el contenido básico mínimo de derechos económicos, sociales y culturales y recomienda que en su propia evaluación de la «suficiencia» de las medidas tomadas para proteger, respetar y cumplir los derechos económicos, sociales y culturales de los niños, niñas y adolescentes, los Estados firmantes analicen detenidamente los criterios establecidos por el Comité sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su declaración sobre el «máximo de recursos disponibles» (E/C.12.2007/1, del 10 de mayo de 2007) y los apliquen en relación con la niñez.

→ El rol de la cooperación internacional

El Comité nota la existencia de perspectivas divergentes acerca de si la referencia a la cooperación internacional en el artículo 4 equivale a una obligación legal por parte de los Estados firmantes a tomar parte en la ayuda internacional para el desarrollo y, especialmente, para el cumplimiento de los derechos mencionados en el artículo 4.

El Comité considera que los derechos de los niños, niñas y adolescentes son una responsabilidad compartida entre los países desarrollados y en vías de desarrollo. Los Estados firmantes deben respetar y proteger los derechos económicos, sociales y culturales de los niños, niñas y adolescentes en todos los países, sin excepción, y tomar todas las medidas posibles para cumplir con estos derechos – siempre que estén en posición de hacerlo– a través de la cooperación internacional. Al mismo tiempo, los países con severas limitaciones de recursos tienen la responsabilidad de buscar cooperación y

asistencia internacional. Por tanto, la inacción no puede ser justificada solo por la dependencia del apoyo externo y estos países deben al menos cargar con la responsabilidad de demostrar que han hecho todos los esfuerzos posibles, en la medida de sus capacidades, para asegurar el máximo disfrute posible de los derechos pertinentes bajo las circunstancias existentes; en especial para aquellos miembros o grupos de la sociedad más desfavorecidos y marginados.

El Comité, recordando y reforzando sus puntos de vista tal como están expresados en su Comentario General nº5 (2003) sobre las «Medidas Generales de Implementación de la Convención»³ recomienda que:

- a) los Estados firmantes cumplan con los objetivos acordados internacionalmente, incluyendo el objetivo de las Naciones Unidas de una ayuda internacional para el desarrollo de 0.7% por ciento del producto bruto interno y tomen todas las medidas posibles en pos de los objetivos de la iniciativa 20/20 con vista a lograr un acceso universal a servicios sociales básicos de óptima calidad, de una manera sostenible, como responsabilidad compartida entre los Estados en vías de desarrollo y los donantes;
- b) los Estados donantes firmantes consideren a la Convención como el marco para la ayuda internacional en pos del desarrollo relacionada directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes. Los programas de los Estados donantes deben estar basados en los derechos y una proporción de su ayuda internacional debe ser destinada para la implementación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. A este respecto, el Comité acoge positivamente y alienta la promulgación de leyes sobre ayuda y cooperación internacional en línea con los principios y el espíritu de la Convención, de manera que se asegure que los derechos de los niños, niñas y adolescentes son respetados y protegidos en todos los sectores, incluyendo la cooperación para el desarrollo bilateral y multilateral de los Estados firmantes;
- c) los Estados firmantes que reciban ayuda y asistencia internacional asignen, de manera prioritaria, una parte adecuada de la misma específicamente para los niños, niñas y adolescentes;
- d) las instituciones financieras internacionales asignen de manera regular y sistemática una parte de su apoyo internacional a la implementación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y evalúen el impacto que sus actividades –incluyendo sus condiciones– tienen en los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y que el principio del Interés Superior del Niño constituya una consideración primaria en el desarrollo e implementación de sus políticas;

RECURSOS PARA LOS DERECHOS DEL NIÑO – RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS

Día de Debate General del Comité de los Derechos del Niño

- e) las instituciones financieras internacionales y otras organizaciones internacionales gubernamentales y no-gubernamentales deben trabajar junto con los gobiernos receptores para mejorar su capacidad de implementar una asignación presupuestaria basada en los derechos de los niños, niñas y adolescentes en los presupuestos nacionales y para asegurar que la ayuda sea coordinada efectivamente;
- f) la ayuda internacional bilateral y multilateral no debe depender de ninguna condición que pueda tener un impacto negativo o dañino en los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como en otros grupos marginados y desfavorecidos.

→ Recomendaciones a ser seguidas (*followed up on*) por el Comité de los Derechos del Niño

El Comité reconoce la importancia de buscar constantemente el desarrollo de sus Directrices de Reporte (*Reporting Guidelines*) con la idea de asistir a los Estados firmantes a hacer un reporte sobre la implementación de sus obligaciones bajo la Convención.

El Comité explorará la posibilidad de desarrollar un Comentario General sobre temas relacionados con la implementación del artículo 4 de la Convención, relacionado a los temas discutidos durante este evento.

notas

- 1 «Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos».
- 2 Ver el Comentario General nº5 sobre «Medidas generales de implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño» CRC/GC/2003/5, noviembre de 2003.
- 3 Comentario General nº5 (2003), CRC/GC/2003/5, párrafos 61-64.

