

PROPUESTAS DEL COMITÉ COORDINADOR DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PNDH* RELATIVAS A LOS DERECHOS DE LA INFANCIA

Foro de Consulta para la elaboración del
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
SEGOB. Abril 20, 2007

Presentación

El Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos (Comité) es una instancia mixta creada como mecanismo de evaluación permanente de la política nacional en el tema¹. En cumplimiento de su mandato, el Comité elaboró su Primer Informe en noviembre de 2006², el cual contiene un amplio conjunto de recomendaciones sobre todas las temáticas abordadas en el PNDH. La presente ponencia incluye, de manera enunciativa mas no limitativa, sólo las recomendaciones generales del informe relativas a Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales; si bien, el mandato del Comité en relación con el PNDH consiste en proponer las modificaciones necesarias al Programa³, por lo que las recomendaciones del Informe debieran retomarse en su totalidad.

En el contexto de la consulta para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, cabe destacar tres recomendaciones generales del informe:

Recomendación 1. Carácter Prioritario y Estratégico del PNDH. El Programa Nacional de Derechos Humanos debe ser prioritario y estratégico, sus líneas de acción

* Este documento se presenta por parte de la sección de sociedad civil y academia del CCSE que está constituida por: Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria, O.P." A.C.; Centro Nacional de Comunicación Social, CENCOS; Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social, A.C.; Visión Mundial de México, A.C.; Católicas por el Derecho de Decidir, A.C.; Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM) y el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana. El presente resumen fue elaborado por Incide Social, A.C.

¹ Programa Nacional de Derechos Humanos, pág. __.

² Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación, Primer Informe de Evaluación del PNDH, noviembre 2006.

³ Programa Nacional de Derechos Humanos, pág. __.

deben ser orientadoras de los programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales, en lo que se refiere a la incorporación de la perspectiva de derechos humanos y su impacto, tomando en cuenta las obligaciones generales de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos.

Se considera necesario que el Plan Nacional de Desarrollo integre un apartado específico sobre acciones en derechos humanos que además de considerarlas prioritarias, deberán reflejarse de manera transversal en los correspondientes programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales, de las instituciones públicas federales y de los de las entidades federativas. El Comité recomienda crear sinergias para generar políticas públicas que atiendan los temas de manera integral y evitar duplicidades y contradicciones.

Recomendación 3: Pendientes Nacionales en Materia de Derechos Humanos. El Comité sugiere atender las recomendaciones y observaciones nacionales e internacionales hechas a México. Adicionalmente, el Programa deberá abordar otros temas relevantes⁴ en materia de derechos humanos, que no contempla la versión actual.

Recomendación 10: Participación de la Sociedad Civil. El Comité recomienda llevar a cabo una revisión de los mecanismos de interlocución de la sociedad civil con los tres poderes del Estado para la definición de políticas públicas.⁵ Esta revisión debe incluir los temas, los participantes y las modalidades para alcanzar acuerdos, establecer

⁴ De manera enunciativa pero no limitativa se identifican: trata de personas, salud sexual y reproductiva, personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual, salud mental, reparación del daño y seguridad social.

⁵ Esto a partir del derecho a la participación reconocido, entre otros, en el:

-Artículo 26 de la Constitución Mexicana: "Los fines del proyecto nacional contenidos en esta constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo (...) La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo."

-Artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana: "La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia."

-Artículo 4 de la Ley de Planeación: "Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley."

compromisos y darles seguimiento.⁶ Significa también resolver el asunto del reconocimiento de los interlocutores sociales y civiles, para lo cual es necesario avanzar en la legislación que norma la participación ciudadana en las decisiones de política pública.

Finalmente, con objeto de fortalecer los mecanismos de participación de la sociedad civil en la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, se recomienda preservar y fortalecer a la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos y al Comité, que constituyen instancias inéditas de seguimiento y evaluación de derechos humanos. Es precisamente a través de sus estudios y recomendaciones que puede asegurarse la continuidad de la política de Estado en la materia, ya que constituyen una estructura que incorpora a todos los poderes y órdenes de gobierno, con la participación de la sociedad civil.

A continuación se presenta una exposición de la problemática marco de los DESCAs en México⁷, así como recomendaciones generales⁸ contenidas en el Informe sobre los siguientes temas: Derecho a un Nivel de Vida Adecuado; Derechos Humanos Laborales; Derecho a Disfrutar del Nivel más Alto de Salud Física, Mental y Social; Salud Mental; Derecho a la Vivienda; Derecho a la Alimentación; Derecho a la Educación; Educación en Derechos Humanos; Política Cultural con Perspectiva de Derechos Humanos; así como Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable.

PROBLEMÁTICA GENERAL

A pesar de que los últimos años se han registrado avances en materia de los derechos de la infancia, la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño por parte del Estado mexicano en 1990 no ha sido aún asumida en sus implicaciones tanto políticas como económicas. Predomina un sistema de representaciones sociales, y sistemas

⁶ Ver OCDE. Nota de Política Pública sobre Gestión Pública: Implicar a los Ciudadanos en la Elaboración de Política: Información, Consultas y Participación Pública. Comité PUMA. Nota de políticas públicas número 10. París, julio de 2001.

⁷ Se omite la exposición de la problemática que da origen a las propuestas por tema, considerando las limitaciones en extensión establecidas por el formato del Foro.

⁸ Las recomendaciones específicas para cada tema aparecen en las páginas ____.

jurídicos y administrativos que someten los derechos de la infancia a los intereses y necesidades de otros grupos, por lo que en todos los derechos de esta población se registran graves violaciones y deficiencias.

Legislación, política pública y presupuesto

La Ley de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes vigente desde el 2000, en su *Artículo 7* compromete al Estado Mexicano a la creación de un “*Programa Nacional para la Atención de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia*” cuyo objetivo es instrumentar políticas y estrategias que garanticen el mejoramiento de la situación de niñas, niños y adolescentes y, al mismo tiempo, contribuyan a la plena ejecución de esta ley. Hasta la fecha esta disposición jurídica no ha sido cumplida, lo que permite que prevalezca una visión fragmentada sobre los derechos de la infancia en las políticas públicas y que se originen acciones que vulneran los derechos garantizados en la Convención de los Derechos del Niño y de la Ley en cuestión. Además de la ley nacional citada anteriormente, en el país se cuenta con 24⁹ leyes estatales de protección de los derechos de la infancia, que en general presentan severas deficiencias: no asignan presupuesto público, tienen deficientes mecanismos de justiciabilidad y exigibilidad, no señalan claramente mecanismos de coordinación y monitoreo de las políticas públicas, no garantizan presupuesto público.

Derecho a la salud

Sólo 38% de los niños y niñas menores de catorce años, es derechohabiente de los servicios de salud pública. Para 1999 el 17.7 de los niños y niñas menores de cinco años presentaban desnutrición, lo que es aún un problema de Salud Pública en el país, el análisis regional nos muestra que la prevalecía en zonas rurales, triplica la de zonas urbanas y que en las poblaciones indígenas alcanza el 44%. Los últimos datos disponibles de talla, validan este tipo de proyección, a nivel nacional de 1999 al 2004 se logró disminuir el porcentaje de niños con baja talla del 13.8 por ciento al 8.9, es decir un cerca del 50%, sin embargo en estados como Chiapas el ritmo de disminución

⁹ Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila de Zaragoza, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, San Luís Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Zacatecas

cae al 23%. En contraste emergen nuevos problemas: México ocupa actualmente el segundo lugar en obesidad infantil, a nivel mundial. De las veinte principales causas de muertes infantiles, al menos once están relacionadas de manera directa con la contaminación del medio ambiente en que se desarrolla el niño y la niña.

Derecho a la educación

Solamente 6 de cada 10 niños y niñas mexicanas ha sido atendida en por lo menos un año de educación preescolar y 4 de cada diez jóvenes se incorporan a la formación media superior. Solamente el 65% de los jóvenes mexicanos de 19 años cuentan con la secundaria terminada. La brecha aumenta en áreas rurales, en donde únicamente cuatro de cada 10 adolescentes han concluido su secundaria. Solo 9 de cada 10 alumnos que estudian en Telesecundarias, opción educativa para comunidades marginadas, cuentan con competencia insuficiente. En el caso de la escala global de lectura, la mitad de los niños y niñas mexicanas, que egresan del ciclo básico obligatorio de nuestro país sólo son capaces, en el mejor de los casos de realizar las tareas de lectura más elementales, las desigualdades referidas en el campo matemático, se repiten en esta habilidad fundamental.

Derechos de los y las adolescentes

Los y las adolescentes enfrentan grandes riesgos para su seguridad y su desarrollo: mientras disminuye la oferta educativa¹⁰ y no encuentran opciones laborales¹¹, el 56% de las adolescentes entre 15 y 19 años de edad, con pareja, son víctimas de actos violentos y 7.3% de las mujeres reporta haber sido víctima de violencia sexual antes de los 15 años; y en las leyes estatales prevalece un trato discriminatorio contra las mujeres víctimas de este tipo de abusos. La tasa de mortalidad por suicidios en personas de entre 10 y 19 años de edad se duplicó entre 1990 y 2000 con un aumento proporcional mayor aún en niñas. En México se registran altas tasas de embarazo en adolescentes (en el 2000 se registraron casi 186 mil casos entre adolescentes de 12 a 17 años de edad), en el 2001 el 16% de las muertes fetales neonatales registradas

¹⁰ Solo el 57% de las personas de 16 años cuentan con secundaria terminada.

¹¹ El 7.8% de personas entre 12 y 17 años no estudia ni trabaja.

fueron de madres adolescentes entre los 12 y 19 años de edad, lo que muestra la falta de servicios de salud sexual y reproductiva apropiados. El consumo de drogas y alcohol ha registrado significativos niveles de incremento: más de 3.5 millones de adolescentes entre 12 y 17 años consumieron al menos una copa en el 2002 y 215,634 reportan el consumo de drogas. Paralelamente el número de menores de 18 años puestos a disposición de una autoridad jurisdiccional se incrementó de 40, 251 en 1999 a 48, 021, en 2002. Mientras que en todo el país se registran operativos y restricciones a los derechos que tratan en general a poblaciones adolescentes como delincuentes.

Derechos para todos: medidas especiales de protección para infancias altamente discriminadas

La información estadística es escasa o nula, cuando se intenta identificar los casos y niveles de trata y abuso sexual, de infancias víctimas y de la cantidad de estas que han sido atendidas y puestas a disposición de las autoridades del país. Situación similar ocurre con infancias que viven y se desarrollan en la calle, migrantes, refugiados, desplazados, abandonados, jornaleros y trabajadores. La legislación procesal mexicana es aun muy débil para tramitar las denuncias de trata, abuso sexual y otras formas de violencia y explotación en contra de la infancia, para dar a éstos un rápido acceso a la justicia o promover la restitución de sus derechos, incluso en los procedimientos judiciales y administrativos se les re-victimiza. Son comunes operativos de limpieza contra niños y niñas de la calle y suelen restringirse los derechos de la infancia bajo el argumento de seguridad. En los sistemas de justicia y sociales predominan tratos discriminatorios por razones de edad, género y grupo étnico y son insuficientes o inexistentes los programas para infancia víctimas de trata, abuso sexual y otras formas de violencia y explotación; así como para infancia migrante, refugiada o desplazada y de la calle. Por su parte los procesos de adopción registran riesgos y violación de derechos.

Infancia y Juventud callejera

Las organizaciones no gubernamentales, que atienden a este tipo de población carecen de fondos públicos de calidad y de estímulos fiscales y sociales para su

fortalecimiento y profesionalización. Las distintas acciones que los gobiernos han realizado en las tres últimas décadas no han logrado constituirse en políticas públicas enfocadas a esta población; en parte por que fueron programas para coyunturas políticas, sin presupuesto y carentes de continuidad. Así que sin considerar los derechos se han limitado a la asistencia, la criminalización o el olvido de los propios organismos responsables de su implementación. La existencia de poblaciones callejeras demanda a las sociedades contemporáneas reconocer que son expresión de la interacción compleja de varios factores y permanecerán en tanto las condiciones de exclusión social se mantengan sin cambios sustanciales.

Derecho a la ciudadanía: participación y protagonismo infantil

En México no se garantizan procesos de participación y protagonismo infantil que garanticen que la opinión del niño sea tomada en cuenta para el diseño de propuestas legislativas y de política pública. Tampoco se promueve el asociacionismo de niñas y niños y se niega el reconocimiento de su ciudadanía. Se excluye a niñas y niños especialmente de grupos discriminados de ejercicios de participación infantil. No se registran políticas públicas para acabar con los prejuicios adultos sobre la participación infantil, prevaleciendo las prácticas autoritarias y adultocéntricas.

Recomendaciones por Tema

1. Crear, ejecutar y evaluar sistemáticamente el Programa Nacional para la Atención de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia mediante una amplia participación intersectorial, de la sociedad civil y de niñas, niños y adolescentes, como instrumento rector de las políticas públicas para este sector de población.
2. Inclusión en el artículo 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, de la obligación del gobierno Mexicano de elaborar un informe anual del Estado de los Derechos de la Infancia en el país.
3. Creación del Sistema Nacional de Protección de los Derechos de la Infancia: promover una reforma legal y administrativa para su creación como conjunto de estructuras y políticas públicas, que contemple: Consejo Nacional de Protección y

Promoción los Derechos de la Infancia, Defensorías de los Derechos de la Infancia, Instituto de la Infancia, Sistema Nacional de Información y Monitoreo.

4. Tomar las medidas necesarias para asegurar personal y abasto de medicinas para los niños y niñas mexicanos que habitan en áreas de alta y muy alta marginalidad, tomando en cuenta que en el 2005 el Gasto público programado, dirigido a la población abierta.

5. Implementar un Sistema Nacional de Vigilancia Nutricional, que integre y de seguimiento a las acciones en materia de desordenes alimenticios.

6. Destinar los recursos necesarios para que las comunidades más discriminadas, cuenten con servicios de agua potable, drenaje y servicios de salud pública. Así como realizar monitoreos de salud ambiental infantil.

7. Reducir las disparidades regionales y tomar medidas eficaces para mejorar la situación educativa de los grupos discriminados.

8. Promoción de políticas públicas en Educación Sexual integral, laica, científica, gratuita y obligatoria que fortalezca el ejercicio de los derechos sexuales de niñas, niños y adolescentes.

9. Promover y adoptar medidas políticas, legislativas y de justiciabilidad suficientes y focalizadas para garantizar el interés superior del niño cuando éste sea víctima de cualquier forma de discriminación y explotación.

10. Realizar investigaciones sistemáticas que permitan generar información fáctica y sistemática y diseñar acciones focalizadas.

11. Crear una política integral que amplíe los servicios de educación y asistencia para adolescentes, fomente su capacitación e inserción laboral, disminuya el entorno de violencia y el riesgo de entrar en conflicto con la ley.

13. Desarrollar programas de atención a la salud adolescente, con enfoque de derechos a la salud sexual y reproductiva, y la atención a riesgos vinculados a la salud mental.

14. Realizar medidas legales, políticas y socio culturales para dar reconocimiento a niñas, niños y adolescentes como ciudadanos y ciudadanas capaces de influir en la toma de decisiones y fomentar espacios y mecanismos para su ejercicio en escuelas y comunidades.

15. Desarrollar estrategias, sustentadas en el principio rector de la No Discriminación, para sensibilizar a la sociedad, a los líderes de opinión y funcionarios públicos de todo nivel para el tratamiento adecuado de este fenómeno social, superando las falsas creencias y estereotipos negativos que sustentan la discriminación, la violencia y las acciones de limpieza social.

17. Garantizar espacios de coordinación y concertación entre los programas gubernamentales y los de la sociedad civil, con la clara intención de fortalecer el tejido social que prevenga la salida de más niños y niñas a las calles.