

UNICEF
Oficina de Investigación

La defensa de los derechos del niño

Informe de síntesis de un estudio global sobre las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños

unicef 
únete por la niñez

OFICINA DE INVESTIGACIÓN DEL UNICEF

En 1988, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) creó un centro de investigación para respaldar su trabajo en favor de los niños de todo el mundo, así como para identificar e investigar los ámbitos de trabajo actuales y futuros del UNICEF. Los objetivos principales de la Oficina de Investigación, conocida hasta 2011 como Centro de Investigaciones Innocenti, son mejorar la comprensión internacional de las cuestiones relacionadas con los derechos del niño y contribuir a la aplicación plena de la Convención sobre los Derechos del Niño en los países en desarrollo, de renta media e industrializados.

La Oficina pretende desarrollar un marco integral dentro de la organización para la investigación y el conocimiento que respalde los programas y las políticas mundiales. Al fortalecer sus acuerdos de investigación con destacadas instituciones académicas y redes de desarrollo tanto en el Norte como en el Sur, la Oficina busca apalancar nuevos recursos y promover la reforma de las políticas en favor de los niños.

Las publicaciones de la Oficina contribuyen al debate mundial sobre la infancia y las cuestiones relacionadas con los derechos de los niños. En ellas tienen cabida posturas muy diversas. Por ese motivo, no todas las publicaciones reflejan las políticas o perspectivas del UNICEF sobre determinados temas, sino que se plasman las opiniones de los autores o editores, con el fin de fomentar el diálogo sobre los derechos del niño.

La Oficina colabora con su institución de acogida, el Istituto degli Innocenti de Florencia, en áreas de trabajo determinadas. La financia principalmente el Gobierno italiano, si bien también recibe apoyo económico para proyectos específicos de otros gobiernos, instituciones internacionales y fuentes privadas, entre ellos de los Comités Nacionales del UNICEF.

Siempre que se haga debida mención de la fuente, queda permitida la reproducción libre de pasajes de esta publicación.

Las solicitudes de autorización para traducir la totalidad de esta publicación deben dirigirse a: Dependencia de Comunicaciones – florence@unicef.org.

Si desea obtener más información o descargar esta u otras publicaciones, visite el sitio web www.unicef-irc.org.

Diseño gráfico: BlissDesign.com

Fotografía de portada: © UNICEF/INDA2010-00730/Pirozzi; Globe, Thinkstock

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
Diciembre de 2012

ISBN: 978-88-6522-013-9

La correspondencia debe remitirse a:

UNICEF Oficina de Investigación, Innocenti
Piazza SS. Annunziata, 12
50122 Florencia, Italia
Tel: +39 055 20 330
Fax: +39 055 2033 220
florence@unicef.org
www.unicef-irc.org

UNICEF
Oficina de Investigación

La defensa de los derechos del niño

Informe de síntesis de un estudio global sobre las instituciones
independientes de derechos humanos en favor de los niños

Agradecimientos

En el presente resumen ejecutivo se exponen las conclusiones de un estudio más amplio, fruto de un trabajo de investigación, colaboración y consulta en el que han participado, a lo largo de varios años, muchos asociados.

Vanessa Sedletzki, especialista en Derechos del Niño de la Oficina de Investigación – Innocenti del UNICEF, es la autora e investigadora principal del estudio. Andrew Mawson, director de la Dependencia de Protección de la Infancia y de la Unidad de Implementación de Normas Internacionales, supervisó la investigación durante los dos años finales; revisó el texto y vigiló su compleción bajo la dirección de Göran Holmqvist, director adjunto de Investigación Estratégica, y Gordon Alexander, director de la Oficina de Investigación – Innocenti. Gracias a nuestra editora, Anastasia Warpinski.

Trond Waage, antiguo *ombudsman* en Noruega e investigador principal del Centro de Investigaciones Innocenti (IRC), fue el impulsor de este estudio, que se ha beneficiado asimismo de sus consejos. En un primer momento, el estudio lo supervisó Susan Bissell, por entonces directora de la Unidad de Implementación de Normas Internacionales, y lo dirigió Marta Santos Pais, a la sazón directora del IRC. Rébecca Steward y Katherine Wepplo contribuyeron con sus investigaciones y análisis; Claudia Julieta Duque investigó los antecedentes en América Latina y el Caribe; y Noortje van Heijst colaboró como auxiliar de investigación. Por su parte, Claire Akehurst y, con anterioridad, Sarah Simonsen colaboraron en el plano administrativo.

Queremos expresar nuestro más sincero agradecimiento a Shirin Aumeeruddy-Cziffra, Jean-Nicolas Beuze, Marvin Bernstein, Richard Carver y Peter Newell, quienes

revisaron el borrador completo del informe técnico. También estamos tremendamente agradecidos a las numerosas personas, las redes de defensa del menor y las organizaciones que nos han apoyado a lo largo de la investigación, atendiendo consultas o revisando apartados de los borradores previos: George Abu Al-Zulof, Begoña Arellano, Polina Atanasova, Julien Attuil-Kayser, Audroné Bedorf, Akila Belemago, Karuna Bishnoi, Xavier Bonal, Sabrina Cajoly, Eva María Cayanan, Clara Chapdelaine, Laurent Chapuis, Mary Clarke, Janet A. Cupidon-Quallo, Anna Dekker, Brigitte DeLay, Jaap Doek, Hugues Feltesse, Elizabeth Fraser, Emilio García Méndez, Brian Gran, Karl Hanson, Karin Heissler, Charlotte Helletzgruber, María Cristina Hurtado, Instituto Interamericano del Niño de la Organización de los Estados Americanos, Jyothi Kanics, Lena Karlsson, Jane Kim, Cindy Kiro, Maarit Kuikka, Jean-Claude Legrand, François Levert, Heidi Loening-Voysey, Emily Logan, Jeanne Milstein, Georgios Moschos, John Mould, Aida Oliver, David Parker, Dominique Pierre Plateau, Ron Pouwels, Paul Quarles van Ufford, Red Europea de Defensores del Menor, Bernard Richard, Roberta Ruggiero, Liubov Samokhina, Johanna Schiratzki, Helen Seifu, Shantha Sinha, Diane Swales, Tseliso Thipanyane, Jorge Valencia Corominas, Lora Vidovic, Christian Whalen, Cornelius Williams y Lisa Wolff.

La Oficina de Investigación – Innocenti del UNICEF está muy agradecida a los Gobiernos de Noruega y Suecia, cuyo respaldo como principales fuentes de financiación del proyecto hizo posible esta iniciativa. La Oficina agradece también enormemente el apoyo económico de los Gobiernos de Francia, Italia y Suiza.

Índice

Agradecimientos.....	2
Prólogo.....	4
La defensa de los derechos del niño: Informe de síntesis de un estudio global sobre las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños.....	5
1. Introducción.....	5
2. ¿Qué hacen las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños?.....	8
2.1 Dar visibilidad a los niños y sus mejores intereses en la formulación de políticas.....	10
2.2 Crear entornos donde se respeten los derechos de los niños.....	11
2.3 Promover enfoques equitativos para los niños más marginados.....	11
2.4 Fomentar la participación de los niños en la sociedad.....	12
2.5 Abordar situaciones personales o específicas.....	13
3. ¿Qué hace que las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños sean eficaces?.....	16
3.1 Independencia.....	16
3.2 Participación de los niños.....	19
3.3 Recepción de denuncias sobre violaciones concretas de los derechos de los niños.....	23
3.4 Compromiso internacional.....	26
4. Conclusiones y recomendaciones.....	29

Prólogo

A lo largo de las dos últimas décadas, las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños han experimentado un desarrollo notable. En 1989, el número de instituciones independientes ni se acercaba a las más de doscientas que existen actualmente en más de setenta países. Si bien adoptan formas muy diversas –defensores del menor, comisiones de derechos humanos o comisionados de la infancia– todas comparten una única función, la de promover los procesos de gobernanza para los niños, y se han convertido en agentes importantes para la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. No obstante, su trabajo permanece en la sombra y su carácter público e independiente al mismo tiempo resulta a menudo difícil de aprehender.

Las instituciones independientes aportan un enfoque claro hacia la infancia en unos sistemas de gobernanza que tradicionalmente se centran en los adultos. Suelen ofrecer mecanismos directos para mejorar la rendición de cuentas del Estado y otros garantes de la protección del menor, paliar deficiencias en los mecanismos de control y equilibrio y trabajan para que se comprenda y se reconozca la relevancia de las políticas y prácticas en favor de los derechos de los niños. Cuando las cosas salen mal, o cuando los resultados son insuficientes, apoyan medidas para poner remedio a la situación y reformar el sistema. Estas instituciones no eximen de sus responsabilidades, ni mucho menos, a la plétora de instituciones más conocidas que se relacionan con los niños, tales como escuelas, servicios sanitarios, ministerios estatales, autoridades locales, agentes del sector privado o los propios padres; por el contrario, la labor de las instituciones independientes complementa y apuntala su desempeño en defensa de los derechos de los niños.

En la actual situación de incertidumbre económica mundial, las desigualdades entre los ricos y los pobres se están ampliando en algunos países. Este periodo debe servir para reflexionar sobre los avances realizados hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y para establecer una serie de objetivos sostenibles y equitativos en esa dirección. En tiempos tan difíciles, las instituciones independientes son fundamentales para promover sistemas propicios y sensibles a los derechos de los niños. En ese ámbito, el Comité de los Derechos del Niño ha sido un sostén inquebrantable.

A pesar de todo lo expuesto anteriormente, se sigue cuestionando la función y la posición de las instituciones

independientes. Paradójicamente, los propios gobiernos y parlamentos responsables de su creación desatienden con frecuencia sus recomendaciones. En un contexto de intensa restricción presupuestaria, las oficinas pequeñas suelen ser objeto de recortes. Se ven obligadas a demostrar constantemente su relevancia en un ámbito en el que resulta complicado atribuir resultados directos. Además, estas instituciones pueden afrontar obstáculos de carácter interno. Para ser eficaces tienen que ser capaces de llegar a los niños más marginados y de paliar adecuadamente las violaciones de sus derechos. El liderazgo y la capacidad son aspectos fundamentales para el cumplimiento de su misión.

Este es el primer estudio exhaustivo a nivel mundial de las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños. En él se evalúan más de veinte años de experiencia en este ámbito. El presente documento constituye la primera expresión de un trabajo en el que también se analizarán, entre otras cuestiones, las buenas prácticas de gobernanza, la toma de decisiones y la aplicación de los derechos del niño.

En el informe técnico asociado, los profesionales hallarán un análisis más pormenorizado de los temas que se resumen en estas páginas, así como un conjunto de estudios sobre diversas regiones del mundo. Se ha buscado ayudar a los lectores a comprender la finalidad y el potencial de las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños, explicar qué es lo que hacen y cómo funcionan. Ambos informes invitan a los responsables de la formulación de políticas y a los profesionales a buscar el modo de fortalecer y mejorar el trabajo de dichas instituciones.

Lo que está en juego aquí es el lugar que los niños, sobre todo los más marginados y excluidos, ocupan en nuestras sociedades. En un sistema político diseñado a la medida de los adultos, ¿qué hace que una institución sea adecuada para trabajar a favor de la infancia? Las instituciones independientes no solo nos permiten vislumbrar el carácter de la infancia en un país determinado, sino también el modo en que los adultos y sus políticas realmente ven y respetan a los niños.

Gordon Alexander
Director de la Oficina de Investigación –
Innocenti del UNICEF

La defensa de los derechos del niño: Informe de síntesis de un estudio global sobre las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños

1. Introducción

Desde la década de los noventa, las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños¹ se han convertido en órganos influyentes a nivel mundial para promover la importancia de los menores en la toma de decisiones y el debate público. Se han creado más de doscientas instituciones públicas de este tipo para vigilar, promover y proteger los derechos de los niños. En la actualidad trabajan en más de setenta países de todos los continentes del mundo. En una amplia mayoría de los casos, estas instituciones se crearon a raíz de la ratificación por parte de los Estados de la Convención sobre los Derechos del Niño, fundamental para su trabajo.

Estas instituciones tienen diferentes estructuras y se denominan de diversas maneras: en inglés, *ombudsperson*, *child commissioner*, *child advocate*, *child rights* o *human rights commission*; en francés, *défenseur des droits de l'enfant* o *médiateur*; en español, *defensoría* o *procuraduría*; y existen denominaciones alternativas en otros idiomas. Su función consiste en vigilar la actuación de los gobiernos y otras entidades, impulsar el ejercicio de los derechos de los niños, recibir denuncias, ofrecer medidas de defensa ante las violaciones y crear un espacio de debate sobre la situación de los niños en la sociedad y sobre la relación entre los niños y el Estado. Defender los intereses de los niños y servirles de portavoz es una parte esencial de su misión. Los logros de estas instituciones son de carácter muy diverso, desde promover un cambio significativo de las políticas nacionales hasta intervenir en representación de un niño determinado.

El Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas es uno de sus principales colaboradores. Pero ¿por qué son estas instituciones tan necesarias a los ojos del Comité y de numerosos Estados? En la mayoría de países ya existe una plétora de instituciones de renombre que trabajan de algún modo en el ámbito de los derechos del niño, muchas de ellas con una dilatada trayectoria. El cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño es una responsabilidad de cada país que requiere la implicación de todos los órganos del Estado. Así, la aplicación de medidas legales a través de los tribunales es uno de los principales medios de defensa ante las violaciones de los derechos del niño. Los parlamentos tienen la responsabilidad de promulgar leyes para consagrar tales derechos, y los comités parlamentarios especializados desempeñan a menudo un papel esencial a la hora de supervisar la aplicación de las políticas y leyes pertinentes. Los ministerios competentes tienen una serie de responsabilidades prácticas fundamentales para desarrollar y aplicar políticas gubernamentales que

permitan el ejercicio de los derechos de los niños. Existen también mecanismos de coordinación para garantizar, en principio, que todas las áreas de gobierno reconozcan las obligaciones que se derivan de la Convención sobre los Derechos del Niño. Los observatorios de la infancia vigilan los derechos de los niños a efectos de recopilar pruebas e influir de ese modo en las políticas. Finalmente, las organizaciones no gubernamentales y otros actores de la sociedad civil, tales como los medios de comunicación, con frecuencia desempeñan un importante papel en materia de vigilancia y sensibilización.

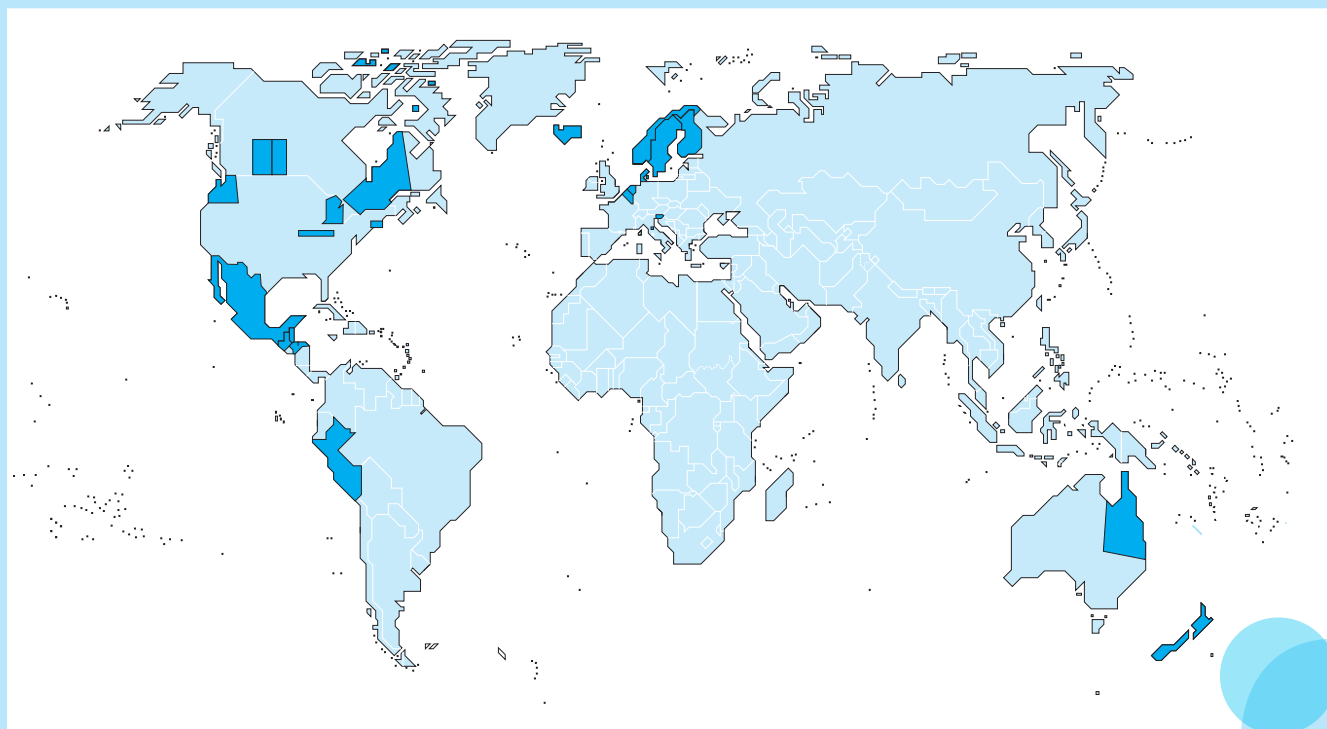
Las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños no eximen de sus responsabilidades a los agentes mencionados anteriormente, sino que colaboran con ellos para mejorar su desempeño. Su función clave es favorecer los procesos de gobernanza en los que participan otros actores. Se encargan, por tanto, de allanar el terreno. Aportan un claro enfoque hacia la infancia en sistemas que tradicionalmente se centran en los adultos, palian deficiencias en los mecanismos de control y equilibrio como mecanismos directos de rendición de cuentas, trabajan para que se comprenda y reconozca la relevancia de las políticas y prácticas en favor de los derechos de los niños y, cuando los resultados no son los esperados o los procedimientos o políticas son insuficientes, apoyan las medidas para poner remedio a la situación y reformar el sistema. Aportan flexibilidad a los sistemas políticos e institucionales, que pueden de otro modo ser rígidos e inaccesibles para los ciudadanos, sobre todo para los niños y para aquellos que defienden sus intereses.

Si bien el mandato específico de cada institución independiente de derechos humanos en favor de los niños varía de un lugar a otro, su capacidad para promover el cambio es el resultado de la combinación de su independencia y poder de persuasión, es decir, de su capacidad para informar, convocar, mediar e influir en los legisladores, los órganos de gobierno, las instituciones y la opinión públicas. Sin duda, para ser eficaces, las instituciones han de ser capaces de influir en aquellas personas que tienen una responsabilidad directa en el ámbito de las políticas y las prácticas.

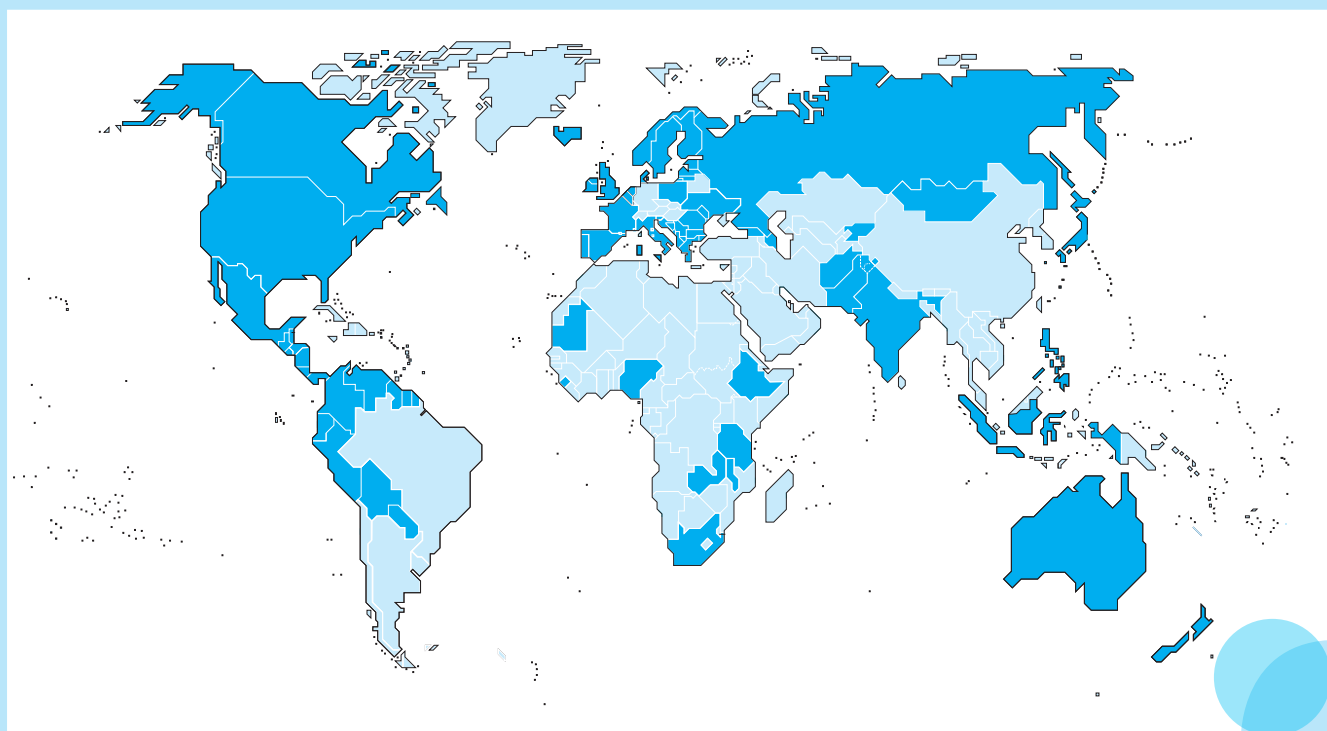
A pesar de ello, estas instituciones afrontan numerosas dificultades. Para empezar, no siempre resulta fácil aplicar en la realidad social y política la visión de la infancia que se plasma en la Convención sobre los Derechos del Niño. Tampoco es sencillo abordar los sistemas nacionales de gobernanza o temas delicados desde el punto de vista social, tales como las actitudes normativas hacia la infancia, que son fundamentales para hacer valer los derechos de los niños. Los derechos del niño rara vez se consideran una prioridad, ya sea porque no se comprenden suficientemente sus implicaciones prácticas, por la existencia de otras prioridades presupuestarias, por cierta inercia política o institucional, o bien debido a una resistencia social basada en las dudas respecto a la relevancia o la adecuación de los principios en cuestión.

1 En este estudio se emplea la terminología que utiliza habitualmente el Comité de los Derechos del Niño. Las observaciones generales n.º 2, 5 y 12 del Comité de los Derechos del Niño hablan de «instituciones nacionales independientes de derechos humanos»; esa denominación se ha modificado levemente, probablemente debido a que muchas de esas instituciones funcionan también a nivel subnacional.

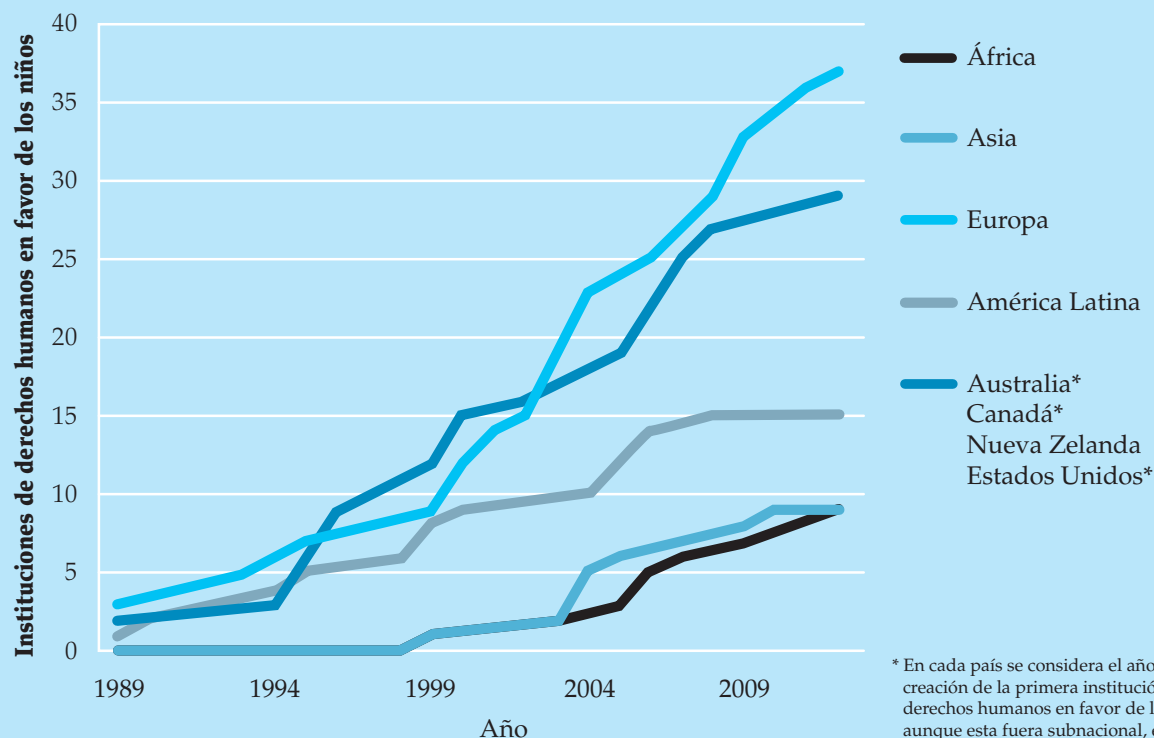
Instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños en 1996



Instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños en 2012



Expansión regional de las instituciones nacionales de derechos humanos en favor de los niños en el periodo 1989–2012



Las instituciones independientes contribuyen a menudo a crear un marco concreto de derechos del niño, con una serie de debates a nivel nacional o local sobre su aplicación y sobre los conceptos relacionados con los derechos del niño y lo que estos significan en la práctica. Una vez que se han formado, las instituciones demuestran los derechos en acción a través de la promoción de los derechos del niño con sus intervenciones. No obstante, pertenecen y contribuyen a un contexto social, político y económico que cambia constantemente, y los intereses enfrentados merman la capacidad de las instituciones para cumplir su mandato con eficacia. Las instituciones, en principio, preservan su independencia del gobierno y su imparcialidad, pero, para bien o para mal, muchas fuerzas pueden incidir en su independencia real, capacidad institucional, fuentes de financiación, reputación, perfil y autoridad, e incluso su propia existencia.

El Comité de los Derechos del Niño, órgano internacional encargado de vigilar y orientar a los Estados implicados en la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, considera que las instituciones independientes que asumen responsabilidades para promover y proteger los derechos de los niños² son una parte fundamental del compromiso de los Estados partes respecto a la aplicación práctica de la Convención. La Observación general n.º 2 del Comité, aprobada en 2002, ofrece una serie de directrices sobre las funciones y características de dichas instituciones. Se basa en los Principios de París, aprobados por la Asamblea

General de las Naciones Unidas en 1993³ como conjunto principal de normas internacionales para el mandato, la función, la composición, la actuación y las competencias de las instituciones nacionales de derechos humanos, los cuales adapta al marco de derechos del niño que la Convención consagra.⁴ En sus observaciones finales a los informes de los Estados partes, el Comité de los Derechos del Niño ha recomendado posteriormente, de manera sistemática, la creación y el fortalecimiento de las instituciones independientes en pro de los derechos de los niños. De ese modo, se ha convertido en uno de los principales impulsores del desarrollo de estas instituciones en todas las regiones.

El presente informe resume un estudio más amplio titulado *Championing Children's Rights* («La defensa de los derechos del niño»), que ha publicado la Oficina de Investigación – Innocenti del UNICEF. En él se hace balance de la evolución de las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños en todo el mundo y se describen sus funciones específicas. Asimismo, se identifican una serie de elementos, características y rasgos principales que contribuyen u obstaculizan el éxito de tales instituciones.

Esta investigación hunde sus raíces en el interés que el Centro de Investigaciones Innocenti tiene desde hace mucho tiempo por el progreso de estas instituciones, un interés

2 Observación general n.º 2 de Comité de los Derechos del Niño: El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño, CRC/GC/2002/2, 15 de noviembre de 2002, p. 1–2.

3 Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París), aprobados por la Asamblea General en la Resolución 48/134 del 20 de diciembre de 1993.

4 Observación general n.º 2 del Comité de los Derechos del Niño: El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño, CRC/GC/2002/2, 15 de noviembre de 2002, p. 1–2.

Historia

El proceso de creación de cada institución es distinto a los demás, debido a los divergentes contextos sociales, políticos, económicos e institucionales. Algunos órganos han surgido como respuesta a una serie de trágicas deficiencias en la protección de los niños frente a los abusos. Otras se han creado en un contexto más amplio de reforma de la gobernanza en tiempos de transición política o tras un levantamiento social.

La figura del defensor del menor ya existía en algunos países antes de la aprobación en 1989 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Noruega fue el primer país que la instauró, en 1981, antes de Costa Rica en 1986 y la región del Véneto (Italia) en 1988. En cualquier caso, la creación de las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños se ha intensificado desde la aprobación de la Convención.

Los pioneros en este ámbito fueron países de Europa y América Latina.

En Europa tuvo mucha influencia el modelo noruego. Primeramente, se crearon instituciones, normalmente defensores del pueblo especializados, en países con sistemas democráticos y una fuerte tradición de defensa de los derechos humanos. El norte y el oeste de Europa abrieron camino y pronto surgieron otras instituciones en el sur y el este del continente, a menudo en el marco de una transición democrática y generalmente integradas en órganos generales de defensa de los derechos humanos. En el mismo periodo, la democratización de América Latina y el reconocimiento de los niños en la legislación y las políticas como sujetos de derechos allanaron el camino para la creación de órganos de defensa de la infancia dentro de las instituciones de los defensores públicos.

A mediados de la década de 2000, una serie de países de África (fundamentalmente en zonas orientales y meridionales del continente) y Asia (principalmente en el Asia sudoriental) comenzaron a crear instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños como parte de las medidas tomadas a fin de cumplir las normas internacionales. Por lo general, las instituciones se integraron en comisiones de derechos humanos y oficinas del defensor del menor que ya existían previamente; solo la India y Mauricio cuentan con estructuras especializadas.

Los países de tradición jurídica anglosajona, desde los de Norteamérica y Jamaica, hasta el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, han creado normalmente defensores o comisionados específicos del menor con un mandato dirigido a una fuerte protección del menor. Con frecuencia, dicho mandato se centra, cuando menos inicialmente, en la protección de los niños marginados frente a la violencia y abuso. Con frecuencia, en Estados federales como Australia, Austria, Canadá, la India y también Italia, el modelo se instauró primero en algunos estados o provincias y luego, progresivamente, lo fueron adoptando la mayoría de las entidades federadas.

que se hace patente en sus anteriores publicaciones⁵. Desde 2001, han llegado al Centro numerosas consultas sobre las instituciones independientes de parte de profesionales en busca de asesoramiento y orientación; entre ellos, responsables de la formulación de políticas, ONG, donantes, organizaciones internacionales y los propios defensores del menor. Así pues, el objetivo es dar respuesta a alguna de las preguntas que se suelen plantear, para lo cual se facilita un conjunto de lecciones y experiencias que pueden resultar útiles para crear, reforzar y trabajar con esta clase de instituciones. Ni el presente resumen ejecutivo ni el informe técnico pretenden ser un manual, sino invitaciones a la reflexión y al diálogo a partir de las pruebas.

Tanto el resumen como el informe técnico se basan en información obtenida a través del análisis de distintos tipos de órganos en diversas regiones. Esto ha significado interacciones directas a través del diálogo y una encuesta

en la que participaron 67 instituciones, así como la revisión de literatura académica, leyes, informes institucionales y estudios de órganos internacionales y ONG pertinentes. Cabe señalar una limitación del estudio, y es que es probable que las instituciones que contaban con una documentación más profusa se mencionen con más frecuencia. En cualquier caso, el hecho de que se mencione como ejemplo un trabajo determinado no refleja necesariamente una evaluación global del trabajo de la institución correspondiente; simplemente, se pretende ejemplificar el tipo de actividades que pueden llevar a cabo estas instituciones.

2. ¿Qué hacen las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños?

El trabajo de las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños parte del amplio conjunto de derechos que consagra la Convención sobre los Derechos del Niño, un texto excepcional en el que se reúnen en una única norma jurídica los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los niños. La Convención asume la perspectiva del desarrollo integral del niño, una visión

⁵ Flekkøy, M. G., *A Voice for Children: Speaking out as their Ombudsman*, Jessica Kinsley Publishers, Londres, 1991; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 'Ombudswork for Children', *Innocenti Digest 1*, Centro de Investigaciones Innocenti del UNICEF, Florencia, 1997; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 'Independent Human Rights Institutions Protecting Children's Rights', *Innocenti Digest 8*, Centro de Investigaciones Innocenti del UNICEF, Florencia, 2001.

Los Principios de París y la Observación general n.º 2

Si bien la Observación general n.º 2 se basa fundamentalmente en los Principios de París (oficialmente, «Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos»), presenta una serie de elementos novedosos que reflejan una perspectiva centrada en los derechos de los niños. Entre dichos conceptos cabe destacar la defensa de los intereses del niño y la importancia de su participación. A modo de ejemplo, los niños son ciudadanos que, debido a su edad, carecen de vías sencillas para expresar sus opiniones sobre los problemas que les afectan (por ejemplo, carecen del derecho al voto). Por ese motivo, es fundamental tomar medidas para crear medios que permitan a los menores expresar sus puntos de vista.

	Los Principios de París	Observación general n.º 2
Situación jurídica y política	Aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas (todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas) No son vinculantes pero tienen un respaldo político notable	Aprobada por el Comité de los Derechos del Niño (comité de expertos independientes que vigila el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño por parte de los Estados) No es vinculante pero es una herramienta de orientación práctica muy útil
Mandato	Referencia genérica a los instrumentos internacionales de derechos humanos.	Se debe incluir en el mandato la Convención sobre los Derechos del Niño
Competencias	Supervisión de las autoridades públicas (órganos ejecutivos, legislativos, judiciales y de otro tipo)	Supervisión de todas las autoridades públicas y privadas pertinentes
Proceso de creación	<i>No se menciona</i>	Consultivo, inclusivo y transparente Respaldo de la cúpula gubernamental Participación de todos los elementos relevantes del estado, tanto del poder legislativo como de la sociedad civil
Composición	Representación plural de las fuerzas sociales	Representación plural de la sociedad civil Inclusión de las organizaciones infantiles y juveniles
Mecanismos de denuncia	Opcionales	Obligatorios
Accesibilidad e información	Se dirigen directamente a la opinión pública o bien a través de un órgano de comunicación	Accesibilidad geográfica y física para todos los niños Enfoque proactivo, sobre todo hacia los niños más vulnerables y desfavorecidos Deber de promocionar la perspectiva infantil Participación directa de los niños a través de órganos consultivos Estrategias de consulta imaginativas Programas de consulta apropiados
Actividades	Promover y vigilar los derechos humanos	Fomentar de la visibilidad y los mejores intereses de los niños en el diseño, la aplicación y la supervisión de las políticas Asegurarse de que se conozcan y escuchen las perspectivas de los niños Promover la comprensión y concienciación de los derechos de los niños Acceder a los niños que están bajo custodia o en centros de detención

en la que también se basa el trabajo de las instituciones independientes. Cuatro principios generales de la Convención rigen el análisis y la aplicación de los demás derechos: el principio de no discriminación; los mejores intereses del niño; el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo; y el derecho a expresar las propias opiniones, tomando las debidas precauciones en función de la edad y el grado de madurez de la persona.

Uno de los aspectos importantes de la Convención es que no se considera al menor como un individuo aislado, sino que se lo sitúa como miembro de una familia y comunidad, reconociendo su necesidad de apoyo para desarrollarse y prosperar. Así pues, las medidas para que se ejerzan los derechos de los niños se pueden enmarcar en un triángulo de relaciones formado por el Estado, los padres (o tutores) y el niño.⁶

La creación de instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños es una de las medidas generales que el Comité de los Derechos del Niño propone para aplicar la Convención.⁷ Estas complementan otras medidas tales como reformas jurídicas, asignación de recursos, órganos y estrategias gubernamentales, sistemas de seguimiento de datos, sensibilización e implicación de la sociedad civil.

La relevancia distintiva de las instituciones independientes reside tanto en las actividades que realizan como en el enfoque que adoptan. En tanto otros actores abordan problemáticas específicas (por ejemplo, justicia para los niños, educación, salud o problemáticas de la mujer) desde una perspectiva estratégica gubernamental o no gubernamental, las instituciones independientes favorecen estrategias centradas en el niño que reflejan las múltiples dimensiones de la infancia, la indivisibilidad de los muchos derechos que gozan los niños y los factores que, directa o indirectamente, influyen en su vida y el cumplimiento de tales derechos. Las recomendaciones sobre políticas de las instituciones se basan en un análisis holístico de los problemas relacionados con los derechos del niño. Su naturaleza pública e independiente al mismo tiempo sitúa a estas organizaciones a medio camino entre los gobiernos y la sociedad civil, lo que les permite crear un espacio de diálogo entre ambos extremos.⁸ Se trata de poner de acuerdo a distintos elementos del sistema político e institucional y la sociedad, en aras de los mejores intereses de los niños. Por tanto, lo que hacen estas instituciones es tender puentes, una tarea nada sencilla y poco visible.

2.1 Dar visibilidad a los niños y sus mejores intereses en la formulación de políticas

Prácticamente todas las decisiones sobre políticas afectan a los niños; de ahí que una función primordial de las

instituciones, asumida ampliamente por estas, sea difundir el principio de los intereses del niño entre los responsables de formular las políticas. Analizar la legislación, las políticas y las prácticas, tanto si existen como si se proponen en un momento dado, desde la perspectiva de la Convención sobre los Derechos del Niño, es una de las actividades fundamentales de tales instituciones.

Las instituciones estudian en detalle las decisiones políticas, no solo una vez que se aplican, sino también en los debates previos a su aprobación. Es habitual que los defensores del menor participen en la redacción de las leyes a través de la presentación de recomendaciones al Parlamento, su participación en las sesiones de redacción y la asunción de posturas públicas. Entre las actividades relacionadas con esta faceta cabe destacar la revisión sistemática de la legislación infantil que llevan a cabo el Defensor del Menor de Mauricio y la Comisión Nacional para la Protección de los Derechos del Niño de la India. En 2009, el Estado australiano y los comisionados territoriales de la infancia plantearon varias recomendaciones en el marco de la reforma del sistema fiscal federal para que se tuvieran en cuenta un conjunto de pruebas relativas a las repercusiones de diversas políticas y prácticas en el desarrollo del niño. El Gobierno australiano aceptó varias de sus propuestas, entre ellas algunas relacionadas con beneficios fiscales para las familias, licencias de paternidad y costo de la escolarización de los adolescentes.⁹ La Comisión Nacional de Derechos Humanos de Indonesia recomendó algunos cambios en la legislación relativa a la ciudadanía de los niños hijos de extranjeros, que se incluyeron en la ley sobre nacionalidad que se aprobó en 2006.¹⁰

El Comisionado para el Menor y los Jóvenes de Escocia (Reino Unido) ha adoptado un enfoque sistemático para desarrollar un método de evaluación del impacto de una determinada política sobre los derechos de los niños. Son varias las instituciones independientes y las organizaciones relacionadas de otros lugares del mundo que desde entonces han adoptado dicho marco para sus propios fines.

Muchas instituciones realizan estudios y elaboran informes basados en las audiencias e investigaciones. Este enfoque ha resultado a menudo muy útil para detectar irregularidades o deficiencias en la práctica y para promover reformas institucionales. Por ejemplo, a principios de 2012 el Comisionado del Menor de Inglaterra (Reino Unido) denunció el trato que se daba a los menores solicitantes de asilo que llegaban solos al Reino Unido desde Francia, a quienes se repatriaba inmediatamente sin considerar debidamente sus mejores intereses. A partir de entonces, las autoridades fronterizas británicas se comprometieron a interrumpir tales prácticas.¹¹

6 Convención sobre los Derechos del Niño, artículos 5 y 18. Véase Doek, J. E., 'Independent Human Rights Institutions for Children', *Documento de trabajo de Innocenti* N.º 2008-06, Centro de Investigaciones Innocenti del UNICEF, Florencia, 2008.

7 Comité de los Derechos del Niño, Observación general n.º 5: Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, CRC/GC/2003/5, 27 de noviembre de 2003.

8 Smith, A., 'The Unique Position of National Human Rights Institutions: A Mixed Blessing?', *Human Rights Quarterly*, 28(4), 2006, pp. 908-911.

9 Propuesta al Grupo de revisión del futuro sistema fiscal australiano, 2008, y varias notas de prensa publicadas en el sitio web del Ministerio del Tesoro, <<http://www.treasurer.gov.au>>, último acceso el 31 de agosto de 2012.

10 Comisión Nacional de Derechos Humanos de Indonesia, Informe anual de 2006, p. 31; Ley n.º 12 de la República de Indonesia, de 2006, sobre la ciudadanía de la República de Indonesia, art. 4.

11 Matthews, A., 'Landing in Dover: The immigration process undergone by unaccompanied children arriving in Kent', Comisionado de l Menor de Inglaterra, enero. 2012. Véase el Anexo 4: *Correspondence between Maggie Atkinson, Children's Commissioner for England and Rob Whiteman, Chief Executive of UKBA*, p. 69.

Numerosas instituciones llevan a cabo investigaciones para analizar las raíces de los problemas de los niños. Ejemplo de ello es el estudio que hizo en 2006 la Defensoría del Pueblo de Colombia sobre los factores de riesgo que hacen a los menores más vulnerables al reclutamiento de niños soldados. Del estudio se extrajeron posteriormente una serie de recomendaciones para promover eficazmente la reintegración de los niños soldados desmovilizados.¹²

Influir eficazmente en la elaboración de las leyes y políticas puede ser difícil hasta para las instituciones que cuentan con más recursos. Para facilitar asesoramiento de calidad sobre el abanico de cuestiones que afectan a los niños es necesario tener conocimientos especializados y una serie de recursos a los cuales las instituciones con poco personal no pueden acceder fácilmente. A menudo las instituciones dependen de la información que los responsables de la formulación de políticas les facilitan sobre las iniciativas políticas. Si reciben la información a tiempo, pueden tratar de influir en el resultado, siempre que los diseñadores de políticas tengan a bien escuchar sus recomendaciones (otra cuestión es que las tengan en cuenta). Así pues, para medir el éxito de las actividades de promoción hay que considerar su impacto colateral; por ejemplo, definir el principio de los mejores intereses de los niños en debates, promover coaliciones en torno a temas concretos y construir capacidades.

2.2 Crear entornos donde se respeten los derechos de los niños

Las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños buscan crear entornos favorables para que los niños gocen sus derechos. Asimismo, se ocupan de los cambios sociales necesarios para el goce de esos derechos.

Dado el papel primordial de las familias en el bienestar de los niños, es habitual que las instituciones independientes presionen al Estado para que preste a las familias la asistencia necesaria¹³ y que promuevan políticas de respaldo a la capacidad de las familias para atender a sus miembros menores, tales como las contrarias a la reclusión. Cabe mencionar, a modo de ejemplo, la promoción de políticas de asistencia dirigida a las familias pobres de Azerbaiyán, la demanda de que se reconozca la figura de los abuelos en la legislación de Mauricio o la de los padrastros en Francia, en respuesta a los cambiantes contextos sociales.

Las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños suelen abordar diversas dimensiones de la educación, tales como la accesibilidad, la calidad de la educación y el centro escolar como entorno seguro, sano y respetuoso con los derechos y la dignidad del niño. Muchas instituciones visitan con regularidad las escuelas y organizan actividades de formación y talleres en los centros, producen y reparten entre los escolares material dirigido a los niños y facilitan a los docentes instrumentos para abordar las cuestiones relacionadas con los derechos humanos.

La situación de los niños que reciben modalidades alternativas de cuidado requiere una supervisión específica.¹⁴ Las instituciones independientes tienen una capacidad única para actuar en nombre de los niños, ya se trate de individuos o de grupos. En cerca de un tercio de los países analizados, las instituciones independientes tienen el mandato específico de vigilar las instituciones de cuidado infantil. Muchas otras visitan regularmente a los niños que reciben modalidades alternativas de cuidado para evaluar su bienestar, vigilar que se respeten los derechos del niño y la calidad de los servicios que se prestan. Por ejemplo, la Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia del Perú visita los centros de residencia estatales para niños y evalúa su funcionamiento y la medida en que se respetan los derechos de los niños. Lo primero que hace es hablar con los niños para recoger sus opiniones y experiencias, a fin de orientar las futuras investigaciones.¹⁵

Visitar los centros de detención y comprobar las condiciones de vida de los niños es una de las principales competencias de estas instituciones. La inmensa mayoría de las instituciones en todas las regiones incluye las visitas en sus actividades de vigilancia de los centros de detención, entre ellas las instituciones de derechos humanos que carecen de una sección específica dedicada a los derechos de los niños. Las instituciones independientes defienden a menudo la separación de adultos y menores; asimismo, hacen recomendaciones para mejorar las condiciones de vida de los menores detenidos. Por ejemplo, la Comisión de Derechos Humanos de Malasia supervisa las condiciones de detención de los menores como parte de la inspección de los centros de detención, entre los que se incluyen los centros de detención de inmigrantes.¹⁶

2.3 Promover enfoques equitativos para los niños más marginados

Las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños llevan a cabo un importante trabajo para impulsar políticas que apunten a corregir las desventajas de algunos niños y aborden la exclusión.

La mayoría de las instituciones analizadas abordan la situación de los grupos de niños más excluidos, aunque solo en un tercio de los países incluidos en el estudio tienen un mandato explícito al respecto. Una serie de instituciones independientes adoptan un enfoque proactivo para acceder a esos grupos; por ejemplo, difunden material específico y visitan determinadas zonas, lugares e instituciones donde se encuentran los niños más vulnerables. No obstante, una de las conclusiones de este estudio es que su trabajo es susceptible de mejora en muchos países.

Respecto a los niños que pertenecen a grupos minoritarios o pueblos indígenas, el estudio concluyó que se suelen abordar las problemáticas en torno a la educación y la lengua, áreas

12 Defensoría del Pueblo de Colombia y UNICEF, Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos, Defensoría del Pueblo y UNICEF, 2006.

13 Doek, J. E., 'Independent Human Rights Institutions for Children', *Documento de trabajo de Innocenti* N.º 2008-06, Centro de Investigaciones Innocenti del UNICEF, Florencia, 2008.

14 Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, aprobada por la Asamblea General en la Resolución 64/142 del 24 de febrero de 2010, párrafo 130.

15 República del Perú, Defensoría del Pueblo, 'El derecho de los niños, niñas y adolescentes a vivir en una familia: la situación de los Centros de Atención Residencial estatales desde la mirada de la Defensoría del Pueblo', *Informe defensorial* N.º 150, Lima, abril de 2010.

16 Comisión de Derechos Humanos de Malasia, 'The State of Prisons and Immigration Detention Centres in Malaysia: 2007-2008', SUHAKAM, 2010.

particularmente importantes dada la función que cumplen en la transmisión de la cultura.¹⁷ Por ejemplo, en 2010, el Consejo de Defensores de los Niños y los Jóvenes canadiense demandó un plan nacional para mejorar el bienestar y las condiciones de vida de los niños y jóvenes aborígenes de Canadá. En concreto, recomendó adoptar una estrategia coordinada para paliar las notables diferencias en los servicios de salud, educación y seguridad que se ofrecían a los niños aborígenes y no aborígenes.¹⁸

Diversas instituciones independientes han desarrollado estrategias específicas para dirigirse a los niños con discapacidades y poder acceder a ellos. Promueven que los niños con discapacidades puedan acceder a todos los servicios y que no se los excluya socialmente. Por ejemplo, desde la intervención en 2009 de la Dependencia de Personas con Discapacidad de la Comisión Independiente de Derechos Humanos del Afganistán, la mayoría de las escuelas y demás edificios públicos que se construyen en el país disponen de rampas de acceso.¹⁹

Un grupo reducido de países cuentan con instituciones nacionales de derechos humanos especializadas para abordar problemáticas específicas o proteger a grupos determinados, tales como el Ombudsman de la Igualdad en Suecia, el Ombudsman de las Minorías de Finlandia o la Comisión Nacional para la Mujer de la India. Es fundamental que las oficinas en pro de los derechos de los niños colaboren eficazmente con otras oficinas temáticas, como por ejemplo las dedicadas a la mujer, a las personas con discapacidad, a los inmigrantes o los pueblos indígenas, para promover un enfoque holístico respecto a los derechos de los niños y para ayudar a los niños de estos grupos a ejercer sus derechos.

Sin embargo, al analizar las actividades y los informes de las instituciones independientes de derechos humanos, por lo general parece que la colaboración entre los diversos programas temáticos sigue siendo limitada, tanto dentro de las instituciones más amplias como entre las oficinas especializadas. En el caso de las instituciones integradas, es importante prestar atención a la coordinación interna de los distintos departamentos.

Muchos de los obstáculos para la adopción de enfoques equitativos se derivan de la marginación de los problemas en cuestión dentro del contexto social y político general. Para promover el cambio a efectos de mejorar la situación de los niños excluidos hay que esforzarse por incrementar la visibilidad de los problemas que les afectan, para que se consideren dignos de atención en el ámbito político.

Otras dificultades se relacionan con la propia naturaleza de cada institución. A menudo, la capacidad de las instituciones para promover los derechos de los menores más excluidos depende de su perfil y funcionamiento

internos. Por ejemplo, algunas instituciones han estimulado específicamente la diversidad étnica y la igualdad de género en su dotación de personal. Algunas pruebas sugieren que ciertas instituciones han contratado deliberadamente a trabajadores procedentes de grupos minoritarios o indígenas para satisfacer las necesidades de los niños más marginados.²⁰

2.4 Fomentar la participación de los niños en la sociedad

Las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños gozan de una posición privilegiada para promover la participación de los niños en sus comunidades y en el conjunto de la sociedad. Pueden ayudar a cuestionar y dismantelar las barreras jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales que impiden que se escuche a los niños y que estos participen en todas las cuestiones que les afectan.²¹ Las instituciones se han convertido en una fuente de conocimientos técnicos y apoyo para los gobiernos y demás partes interesadas en crear oportunidades para la participación de los niños; de hecho, varias han publicado guías y manuales al respecto.²²

Para promover el derecho de los niños a ser escuchados, las instituciones recurren a numerosas actividades, tales como vigilancia, investigación, promoción, tramitación de denuncias, realización de pesquisas y asesoramiento. Por ejemplo, han respaldado procesos para que los niños participaran de la vida escolar y se promoviera la voz política de los niños. En 2010, el Comisionado para el Menor y los Jóvenes de Irlanda del Norte (Reino Unido) creó Democracia-School, un programa para promocionar la democracia y la participación de los jóvenes en los centros escolares. El Comisionado publicó un paquete de orientación sobre la inclusión de los alumnos en los consejos escolares, así como varios instrumentos como directrices electorales, cédulas de votación de muestra, formularios e informes.²³ La iniciativa cuenta con la aprobación de los sindicatos educativos más importantes y el Ministerio de Educación se ha comprometido a crear consejos de alumnos en todos los centros escolares de Irlanda del Norte.

En Europa, una serie de instituciones de Austria, Flandes (Bélgica) y Noruega han propuesto reducir la edad legal para votar (normalmente, 18 años) con el fin de otorgar ese derecho a los menores. La iniciativa ha tenido éxito en el estado de Estiria (Austria), donde la edad para votar se ha reducido a 16 años, y en Noruega, donde se está probando una edad de voto menor en una serie de municipios.

17 Sedletzki, V., 'Fulfilling the right to education for minority and indigenous children: where are we in international legal standards?', *State of the World's Minorities and Indigenous Peoples*, Grupo Internacional pro Derechos de las Minorías/UNICEF, julio de 2009, p. 43.

18 Consejo de Promotores Provinciales del Niño y el Joven de Canadá, 'Aboriginal Children and Youth in Canada: Canada must do better', documento de posición, 23 de junio de 2010.

19 Comisión Independiente de Derechos Humanos del Afganistán, Informe anual, 1 de enero–31 de diciembre de 2009, AIHRC, 2010, p. 31.

20 Véase T. Hughes, 'Final Progress Report on the Implementation of the Recommendations of the BC Children and Youth Review', Representante de los Niños y los Jóvenes, 2010, p. 38–39, donde se reconoce la presencia de personal aborígen incluso en los puestos superiores de la oficina y la importancia de mencionar específicamente estas cuestiones en las ofertas de empleo para alentar las candidaturas de personas aborígenes.

21 Observación general n.º 12 del Comité de los Derechos del Niño: El derecho del niño a ser escuchado, CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009, párrafo 135.

22 Por ejemplo, en Australia (Nueva Gales del Sur, Australia del Sur y Australia Occidental).

23 Comisionado para el Menor y los Jóvenes de Irlanda del Norte, Informe y cuentas anuales para el ejercicio que terminó el 31 de marzo de 2011, NICCY, 15 de diciembre de 2011, p. 16.

En Asia, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Nepal colaboró en la organización de talleres regionales para que se tuviera en cuenta la opinión de los niños en la redacción de la nueva Constitución del país.²⁴ A diferencia de sus predecesoras, la Constitución Provisional de Nepal contiene un apartado dedicado a los derechos del niño, entre los que se dispone el derecho a un nombre y una identidad, una serie de servicios y protección frente al trabajo y la explotación, sobre todo en circunstancias difíciles.²⁵

24 Comisión Nacional de Derechos Humanos de Nepal, *Status of Child Rights in Nepal* (2008), p. 43.

25 Constitución Provisional de Nepal, 2063 (2007), Artículo 22.

En la revisión que realizó una serie de instituciones independientes de derechos humanos se concluyó que la promoción de la participación de los niños había recibido una atención desigual. Por lo general, las instituciones de los países de rentas altas, a menudo defensorías del menor especializadas, desarrollan mucho más este aspecto de su trabajo que las instituciones de los demás países.

2.5 Abordar situaciones personales o específicas

La mayor parte de las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños tienen la capacidad necesaria para abordar situaciones específicas en las que están en juego los derechos de los menores. El mecanismo de denuncia es el camino para dar solución a las violaciones de los derechos individuales y colectivos de los niños. Una defensa eficaz ante las violaciones de derechos es fundamental para el ejercicio de todos los derechos humanos y está implícito en la Convención sobre los Derechos del Niño. Los Estados partes tienen la obligación de ofrecer medios eficaces y adecuados para que los niños puedan plantear sus denuncias ante los organismos competentes.²⁶ Las otras normas internacionales referentes a los dos grupos de menores que se consideran especialmente vulnerables a las violaciones de derechos (los que están en contacto con el sistema de justicia y los que reciben modalidades alternativas de cuidado) también exigen mecanismos de denuncia adaptados a los niños.²⁷

Existen numerosos ejemplos de actuaciones basadas en denuncias, de los cuales a continuación se exponen tan solo unos pocos. En Perú, la Defensoría del Pueblo intervino cuando las autoridades competentes no reaccionaron ante una serie de denuncias de abuso sexual a menores por parte de un profesor. El docente

fue procesado posteriormente junto a aquellas personas que habían obstruido el proceso judicial y las autoridades educativas, por su parte, iniciaron un juicio administrativo en su contra.²⁸ En Mauricio, el Defensor de la Infancia recibió numerosas quejas de padres a los que preocupaba el nuevo sistema de mensajería de texto de una compañía de telefonía móvil, con funciones especiales y publicidad dirigida a los adolescentes. El Defensor de la Infancia movilizó a los ministerios competentes y la compañía tuvo que modificar su estrategia, tomó medidas para que los menores de 18 años no pudieran acceder al servicio e incluyó una advertencia sobre los riesgos del mismo para los usuarios.²⁹

En 2011, la Comisión Nacional para la Protección de los Derechos del Niño de la India presentó un informe a la Policía contra el propietario de una mina en la que trabajaban nueve menores.³⁰ Por otro lado, tomar parte en los procesos judiciales es una de las funciones principales de la Oficina del Defensor del Niño de Jamaica. La entidad ha seguido numerosos casos, tanto a través de la presentación de informes sobre los casos como mediante la supervisión de los juicios o la representación de un niño. En 2007, por ejemplo, la Oficina investigó y denunció a la Policía el caso de un hombre que agredía físicamente a su sobrino. Gracias a esa denuncia, el hombre fue detenido y procesado. La Oficina vigiló el proceso para proteger los intereses del niño.³¹

Abordar situaciones concretas es importante para las instituciones independientes, pues les permite conocer de primera mano las experiencias de los niños. Además, resolver un problema es un resultado concreto que se puede demostrar. Por otra parte, surge un dilema ante la posibilidad de que el reconocimiento público de la eficacia de las instituciones acabe provocando un aluvión de denuncias individuales, con la consiguiente merma de la capacidad para abordar cuestiones sobre políticas y sistémicas de más amplio alcance.

26 Observación general n.º 5 del Comité de los Derechos del Niño: Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, CRC/GC/2003/5, 27 de noviembre de 2003, párrafo 24.

27 Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad), aprobadas y proclamadas por la Asamblea General en su Resolución 45/112 del 14 de diciembre de 1990. Observación general n.º 10 del Comité de los Derechos del Niño: Los derechos del niño en la justicia de menores, CRC/C/GC/10, 9 de febrero de 2007, párrafo 89. Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, aprobadas por la Asamblea General en la Resolución 64/142 del 24 de febrero de 2010, párrafo 130.

28 Defensoría del Pueblo de Perú, Informe anual de 2009, p. 167-168.

29 Ombudsman de los Niños de Mauricio, Informe anual 2009-2010, capítulo IX.

30 Véase 'Media and Communications', <http://www.ncpcr.gov.in/media_communications.htm>, sitio web de la Comisión Nacional para la Protección de los Derechos del Niño de la India, último acceso el 13 de octubre de 2012.

31 Oficina del Defensor del Niño de Jamaica, Informe anual 2007-2008, Ejercicio 2008, p. 30.

El papel de los parlamentos

Las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños colaboran con muchos entes públicos responsables de promover los derechos de los niños; entre ellos, los parlamentos cumplen una función especial. Los parlamentos aprueban las leyes, y sus posibles enmiendas, que permiten que se creen las instituciones y establecen sus mandatos y competencias. En muchos casos, expresan su opinión respecto a la selección y el nombramiento de los defensores del pueblo y los comisionados. Además, los parlamentos supervisan el desempeño de las instituciones.

La mayoría de las instituciones analizadas presentan al parlamento un informe anual de sus actividades. Del mismo modo, facilitan un análisis de la situación de los niños en el país y sugieren una serie de aspectos susceptibles de mejora. Los informes anuales y las demás publicaciones son una fuente importante de conocimiento e información para los parlamentarios y otros actores. El estudio también llegó a la conclusión de que los defensores del menor suelen tener una relación informal con los parlamentarios, a quienes presionan para que promuevan medidas legislativas y de otro tipo favorables al ejercicio de los derechos de los niños.

Las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños y las organizaciones no gubernamentales

El trabajo de las ONG complementa y respalda de muchas maneras el que llevan a cabo las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños. Los representantes de las ONG en muchos lugares no solo ayudan a crear las instituciones³², de acuerdo con los Principios de París, sino que también son miembros de distintas comisiones de derechos humanos, lo que les permite incidir en las prioridades de cada institución.³³

Las ONG en favor de los derechos humanos son una fuente de información y conocimientos técnicos; de hecho, las instituciones independientes utilizan con frecuencia sus investigaciones. Las ONG pueden difundir a la opinión pública la existencia de mecanismos independientes de defensa de los derechos de los niños y trabajar para reparar las violaciones. En lugares como Indonesia³⁴, Jordania y México, las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños remiten a las ONG las denuncias individuales que reciben, pues estas tienen una mayor presencia sobre el terreno.

Por su parte, las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños también pueden respaldar a las ONG. Como tienen acceso directo a las personas responsables de la toma de decisiones, pueden reiterar las recomendaciones de las ONG para reforzar el mensaje. Las instituciones independientes pueden impulsar coaliciones beneficiosas para las ONG que protegen los derechos de los niños. Por ejemplo, el Defensor del Menor griego creó una red de ONG con el propósito de vigilar la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y de promover la cooperación entre la sociedad civil y el Estado.³⁵

Tener una buena relación con las organizaciones en favor de los derechos de los niños puede ayudar a las instituciones a salvaguardar su independencia y aumentar su eficacia. Puede servir también para mejorar la reputación de la institución independiente, reflejar las preocupaciones y prioridades de la gente, recibir opiniones sobre la labor que se desarrolla y acceder a información, conocimientos técnicos y redes de gran utilidad.³⁶ La colaboración directa con las organizaciones que trabajan para los niños es beneficiosa para el trabajo de las instituciones independientes, que acceden así a todo un abanico de percepciones, opiniones y experiencias infantiles.

32 En Suecia, por ejemplo, las ONG crearon un mecanismo de defensoría que facilitó la posterior creación de una institución pública independiente en pro de los derechos humanos de los niños.

33 Vučković-Šahović, N., 'The Role of Civil Society in Implementing the General Measures of the Convention on the Rights of the Child', Documento de trabajo de Innocenti N.º 2010-18, Centro de Investigaciones Innocenti del UNICEF, Florencia, 2010, p. 39.

34 Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos, 'Performance & Legitimacy: National human rights institutions', ICHRP, Versoix, 2004, p. 99.

35 Defensor del Menor de Grecia, Informe anual de 2009, p. 54.

36 Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos, 'Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions', ICHRP, Versoix, 2005, p. 15; Reif, Linda C., 'Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection', *Harvard Human Rights Journal*, Tomo 13, 2000, p. 26.

Pregunta práctica: ¿Cuál es la estructura ideal de las instituciones independientes?

El debate sobre qué forma deberían adoptar las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños se plantea una y otra vez. Los estudios indican que la estructura de una institución afecta a determinadas capacidades, como puede ser la accesibilidad de una institución para los niños. Sea como fuere, no existe un modelo único que sirva para todos los casos.

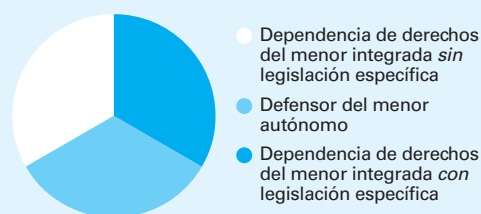
De todos los países que cuentan con instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños, aproximadamente una tercera parte cuenta con una institución autónoma, un tercio tiene una institución integrada en otra más amplia de defensa de los derechos humanos con un mandato legislado específico para la infancia, y un último tercio dispone de una dependencia de los derechos del niño integrada en otra institución más amplia pero sin un mandato estipulado en la legislación.³⁷

¿Qué hay que considerar para elegir entre una dependencia de defensa del menor autónoma o una integrada en otra institución de derechos humanos más general?

1. Los niños, titulares de derechos. El rasgo distintivo de las instituciones autónomas es su especialización en la infancia. Las instituciones de derechos humanos más amplias, por el contrario, no restringen su labor, se ocupan de todos los derechos humanos. Muchas instituciones autónomas se crearon para abordar las acciones específicas que requiere la protección de los derechos de los niños. Los primeros defensores del menor del mundo surgieron en Europa como instituciones autónomas. Una de esas instituciones se creó en Noruega, un país cuyo marco jurídico ha reconocido tradicionalmente a los niños su condición de titulares de derechos.³⁸

2. Acceso a los niños y participación de estos. Los estudios concluyen que el acceso a los niños y la implicación de estos son aspectos que se especifican casi exclusivamente en los mandatos de las instituciones autónomas. Al analizar las actividades que se llevan a cabo para promover un contacto sistemático y directo con los niños se concluye que tales actividades las desarrollan fundamentalmente las instituciones autónomas. Las dependencias integradas que se muestran muy activas en esta área suelen contar con un defensor del menor fácilmente identificable y con una autonomía significativa para cumplir su mandato, como sucede en Grecia. No obstante, en el conjunto de las instituciones, la inmensa mayoría de las denuncias las presentan personas adultas, lo cual sugiere que los menores, por lo general, no conocen las instituciones ni el rol que desempeñan.

3. Indivisibilidad de los derechos humanos y problemas de coordinación. El principal argumento a favor de las instituciones integradas es que son necesarias para sacar partido de la interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos y para incorporar los derechos de los niños a todos los ámbitos. Probablemente, las instituciones autónomas son más propicias para la comunicación, lo que a su vez puede impulsar un provechoso intercambio de ideas y buenas prácticas,³⁹ así como impulsar un enfoque unificado hacia los problemas que afectan los derechos de los niños.⁴⁰ De este modo se pueden mitigar también posibles conflictos jurisdiccionales cuando un determinado problema forme parte del ámbito de actuación de diversas instituciones especializadas (por ejemplo, un caso de discriminación de un niño con discapacidad



o de una niña indígena).⁴¹ En cualquier caso, las estructuras integradas no garantizan por sí solas la existencia de un enfoque unificado de los derechos humanos; para ello es necesario que las instituciones también estén dispuestas a realizar un trabajo interdisciplinario.

4. Prestigio e influencia sobre las políticas que afectan

los derechos de los niños. Un buen argumento a favor de las instituciones integradas es la visibilidad y la autoridad de que puede gozar un único organismo adalid de la promoción y la defensa de los derechos humanos en un determinado país. De hecho, existen una serie de instituciones de derechos humanos de base amplia cuyos mandatos se estipulan en la constitución nacional correspondiente, con el reconocimiento que ello implica; por el contrario, prácticamente todas las instituciones especializadas en los derechos del niño se crean por ley y casi nunca figuran en la constitución.

No obstante, aglutinar la defensa de los derechos en una sola institución acarrea ciertos riesgos. La debilidad de una institución, ya sea por un mandato restrictivo, por lo limitado de sus capacidades, por tener un director inadecuado o por no inspirar confianza, puede poner en peligro todo el sistema de protección de los derechos humanos. Además, la visión de los derechos del niño que consagra la Convención sobre los Derechos del Niño abarca la responsabilidad de los agentes más allá de la actuación estatal, tales como los padres, la sociedad civil e, implícitamente, el sector privado. Hace relativamente poco tiempo que la actuación de los organismos privados se considera una preocupación legítima del marco internacional de derechos humanos. Su alcance y naturaleza siguen siendo materia de debate. Por ese motivo, los mandatos de algunas instituciones de derechos humanos en general no contemplan todavía el trabajo relacionado con la actuación del sector privado, lo cual puede limitar el alcance del trabajo en defensa de los derechos de los niños.

Otra cuestión significativa, relacionada con lo anterior, es la visibilidad de los derechos de los niños en las instituciones más generales. Cuando una sola voz (la institución de base amplia) defiende todos los derechos, es necesario establecer prioridades entre un amplio abanico de problemáticas. Así pues, es fundamental que el trabajo en favor de los derechos del menor cuente con una base legislativa que garantice a los derechos de los niños una voz a largo plazo. Las instituciones independientes de derechos humanos autónomas en favor de los niños tienen acceso directo al parlamento y al gobierno para plantear temas de interés (e influir en las políticas) relacionadas con los derechos de los niños.

5. Costo. La rentabilidad es a menudo un factor determinante al decidir cuál será la estructura de una institución. Las instituciones de base amplia pueden agrupar una serie de funciones, como la logística o las infraestructuras. También han surgido propuestas innovadoras para unificar determinadas funciones administrativas al mismo tiempo que se protege sustantivamente la especialización de los mandatos.

¿Es recomendable fusionar las instituciones?

Cada vez más países se plantean la posibilidad de reformar y fusionar sus instituciones de derechos humanos. Este impulso se deriva con frecuencia del deseo de racionalizar la administración y reducir costos, o bien se manifiesta cuando se considera la creación de una institución especializada.⁴² El debate sobre la fusión de las instituciones también puede deberse a factores políticos. La fusión de varias instituciones es un proceso complejo y es necesario sopesar sus posibles beneficios (por ejemplo, el ahorro de costos) y los riesgos que implica (tales como poner en peligro los progresos logrados, un valor añadido incierto, la pérdida de capacidad o del perfil enfocado a los derechos del menor).

37 Flekkøy, M. G., *A Voice for Children: Speaking out as their Ombudsman*, Jessica Kinsley Publishers, Londres, 1991.

38 Flekkøy, M. G., *A Voice for Children: Speaking out as their Ombudsman*, Jessica Kinsley Publishers, Londres, 1991.

39 Carver, R., 'One NHRI or Many? How Many Institutions Does It Take to Protect Human Rights? Lessons from the European Experience', *Journal of Human Rights Practice*, Tomo 3, n.º 1, 2011, p. 9. A modo de ejemplo, véase también en Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, Informe anual 2010-2011, División de Recursos Humanos, San José, 2012, p. 122, la descripción de un caso relacionado con la condición de refugiado y los derechos de las mujeres y los niños y los departamentos correspondientes de la Defensoría.

40 Carver, R., Dvornik, S. y Redžepagić, D., *Rationalization of the Croatian Human Rights Protection System – Report of Expert Team*, febrero de 2010, p. 50.

41 Carver, R., (2011) op. cit., p. 9.

42 Ibid. p. 1.

3. ¿Qué hace que las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños sean eficaces?

La eficacia de las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños abarca tanto el trabajo de las propias instituciones como la capacidad de respuesta y el apoyo que reciben del conjunto de la sociedad y de otras instituciones públicas. Los elementos que se combinan para impulsar los programas en materia de derechos del menor varían en función de cada sociedad y problemática y, por supuesto, evolucionan con el paso del tiempo. Si bien pueden ser motores del cambio, las instituciones independientes eficaces se caracterizan por su capacidad para adaptarse a las circunstancias de cada momento para poder mantener su relevancia. Atribuir el éxito de la elaboración de políticas o reformas a una única institución puede ser complejo, sobre todo cuando la función de la institución consiste principalmente en facilitar procesos de gobernanza donde participan otros agentes.

No obstante, al analizar el funcionamiento de las instituciones independientes, la clase de dilemas a los que se enfrentan y los resultados positivos que obtienen, este estudio ha identificado una serie de características en las que se basa su capacidad para promover el ejercicio de los derechos de los niños.

3.1 Independencia

La independencia es el rasgo distintivo de las instituciones de derechos humanos en favor de los niños. Se trata de su principal fortaleza y fuente de legitimidad y autoridad. Esta cualidad permite que los derechos del menor ocupen siempre el primer plano, sin importar las tendencias políticas.⁴³ El grado de independencia de las instituciones determina en gran medida su éxito o fracaso.⁴⁴

La independencia es, al mismo tiempo, su cualidad más frágil.

La experiencia real de independencia de las instituciones viene marcada por su mandato, sus recursos y su dirección. La política y, en menor medida, el poder de los medios de comunicación y la sociedad civil también ejercen cierta influencia. La situación política es un factor muy poderoso; de ella depende a quién se designa para dirigir una institución, qué fuerza tiene el mandato, de qué recursos dispone y la voluntad del gobierno de escuchar sus recomendaciones. A su vez, una institución sólida puede influir en todos los factores anteriores.

43 Reunión preparatoria para la Segunda Reunión Internacional de Instituciones Independientes de Derechos Humanos en favor de la Infancia, Centro de Investigaciones Innocenti del UNICEF, Florencia, 11–12 de noviembre de 2002.

44 Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos, 'Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions', ICHRP, Ginebra, 2005, p. 12. Por su parte, John Ackerman argumenta que cuatro factores determinan si un organismo independiente termina siendo un «disfraz del autoritarismo» o, por el contrario, una «fuerza positiva para la gobernanza responsable»: la legitimidad pública, la solidez institucional, la rendición de cuentas «de segundo orden» y la ineficiencia burocrática. Véase Ackerman, John M., 'Understanding Independent Accountability Agencies' en Rose-Ackerman, Susan y Lindseth, Peter (Eds.), *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar, Londres, 2010.

Existe una tensión intrínseca entre la independencia de una institución y su carácter de organismo público. En el marco institucional tradicional de la mayoría de países –del que forman parte el gobierno, el parlamento y la judicatura, entre otros–, las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños se integran en la esfera pública y la trascienden, pues tienen la misión de vigilar a aquellas instituciones con las que trabajan.

Tener una reputación de independencia ayuda a las instituciones a desempeñar su mandato

La imagen de independencia de las instituciones, especialmente ante los niños, las comunidades excluidas y los demás actores que trabajan en el ámbito de los derechos, es fundamental para que puedan llevar a cabo su mandato. Esa imagen puede conseguir que las partes perjudicadas se muestren dispuestas a presentar denuncias ante el defensor del pueblo; facilitar la labor de este para involucrar en su trabajo a los niños y a las comunidades vulnerables; atraer la confianza de todas las facciones y actores políticos; y fortalecer las relaciones y las oportunidades de colaboración con las ONG.

La imagen de independencia depende de una serie de factores, tales como una representación plural dentro de la institución (por ejemplo, paridad entre los sexos y contratación de personal de diverso origen social, étnico y cultural); el fundamento jurídico y el mandato de la institución; su ubicación física (es importante contar con instalaciones propias, independientes de las de otras instituciones); y su imparcialidad, a menudo relacionada con la justicia y la transparencia del proceso de designación de la dirección.

Los procesos de creación y designación influyen en la experiencia de independencia de las instituciones

Contar con un rango jurídico y, sobre todo, constitucional, confiere a las instituciones cierto estatus y legitimidad. Para aprobar una ley suele ser necesaria una votación parlamentaria, antes de la cual tiene lugar generalmente algún tipo de debate democrático. Ese proceso de creación suele dar lugar a instituciones más independientes y sostenibles a largo plazo que aquellas que el poder ejecutivo crea por decreto. Este último proceso puede limitar la responsabilidad política más general y dar la sensación de que la institución es un títere del gobierno de turno, con lo que podría ser desmantelada cuando un nuevo gobierno ascienda al poder.

Prácticamente todas las instituciones independientes del mundo en favor de la infancia se crean por ley. Además, en casi la mitad de los países con instituciones independientes en cuyo mandato figuran los derechos de los niños, tales instituciones están consagradas por la Constitución nacional. El carácter constitucional no solo es una garantía de sostenibilidad, sino que también indica que la institución se considera un pilar del sistema estatal.

En el mandato legislativo de muchas instituciones se pone como condición su independencia. Que la independencia se mencione de un modo tan explícito en la legislación constituyente es una garantía adicional de independencia

real, pues esa referencia determina la naturaleza y la situación del organismo en el marco del sistema institucional nacional.

Tal como se indicó anteriormente, los mandatos pueden abarcar una amplia gama de actividades y competencias. Definir de modo explícito cada una de ellas puede ser importante para dar a la institución autoridad y una clara identidad. Por otra parte, también se pueden hallar ejemplos de restricciones significativas en los mandatos institucionales jurídicos y en la práctica en todas las regiones del mundo. Por ejemplo, algunas instituciones precisan una autorización gubernamental o judicial para llevar a cabo una investigación, o pueden enfrentarse a un veto del gobierno. Ese es el caso de la Comisión de Derechos Humanos de Malasia, que tiene que obtener permiso de su Gobierno para visitar los centros de detención.⁴⁵ Un estudio del Comisionado del Menor de Inglaterra (Reino Unido) concluyó que la obligación de la institución de consultar al Secretario de Estado (de Educación) antes de poner en marcha una investigación, y el poder de este para dirigir una investigación y decidir corregir sus conclusiones u ocultárselas a la opinión pública son factores que merman significativamente la independencia de la institución.⁴⁶

Otro aspecto fundamental para la independencia de las instituciones es el proceso de nombramiento de la dirección de las oficinas del defensor del pueblo y los comisionados de la infancia, pues marca la pauta del nivel de confianza en las instituciones y añade un nivel de rendición de cuentas. Las cualidades personales y la autoridad del defensor del pueblo o el comisario son fundamentales para la experiencia real de independencia de las instituciones que dirigen.

La autonomía financiera, clave para una independencia real

Las instituciones necesitan recursos económicos suficientes y sostenibles para desempeñar sus mandatos. Al mismo tiempo, sus fuentes de financiación han de respetar la legitimidad y la independencia de las instituciones. Las instituciones de derechos humanos que no controlan sus finanzas dependen del organismo que ejerce el mando en ese ámbito.⁴⁷ Si bien la dependencia económica del Estado puede poner en entredicho la independencia de una institución, cuando los fondos se restringen o controlan de un modo indebido, la financiación estatal le aporta legitimidad como ente público regulatorio.

El Comité de los Derechos del Niño ha señalado con insistencia en sus observaciones finales a los informes de los Estados Partes que el esfuerzo de estos por aportar

fondos razonables y seguros a las instituciones en favor de la infancia es insuficiente.⁴⁸ La financiación externa es necesaria en muchos lugares en los que no abundan los recursos, especialmente para los programas en favor de los derechos de los niños. En esos países, distintos donantes privados y extranjeros han apoyado el trabajo de las instituciones nacionales en el ámbito de los derechos del niño.⁴⁹

Esta clase de respaldo es un arma de doble filo: permite que las instituciones sigan funcionando y las protege de las repercusiones políticas potenciales de un presupuesto completamente dependiente del estado pero, al mismo tiempo, puede poner en peligro su independencia y sostenibilidad, sobre todo a largo plazo. Los programas de los donantes pueden influir en la estrategia a largo plazo de las instituciones, especialmente si las estrategias de financiamiento son susceptibles de cambio. Nuestro estudio demuestra que esta es una cuestión de especial interés para los departamentos que se ocupan de las problemáticas de los niños dentro de instituciones de derechos humanos más amplias, dado que su financiación suele basarse en cada proyecto y procede directamente de los donantes⁵⁰, no del propio presupuesto de la institución. En vista de lo anterior, es necesario orientar las estrategias de los donantes para garantizar tanto la sostenibilidad como la apropiación nacional. Para ello hay que promover la diversificación de las fuentes de financiación y de las contribuciones institucionales y estatales. Este enfoque también puede servir para que las instituciones no se perciban como títeres de los intereses extranjeros. A modo de ejemplo, los fondos para la contratación de un experto en derechos del niño en Marruecos por parte del Consejo Consultivo de Derechos Humanos provino del UNICEF durante el primer año, pero luego se incorporó al presupuesto del Consejo.⁵¹

Los mecanismos de rendición de cuentas salvaguardan la independencia

Las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños son en sí mismas un mecanismo de rendición de cuentas. Otros mecanismos de rendición de cuentas ofrecen información sobre las fortalezas y debilidades de la propia institución, algo fundamental para promover su independencia y ayudar a fortalecerla con el paso del tiempo. Como cualquier otro organismo público, estas instituciones deben rendir cuentas de sus propios actos y desempeño, pero de forma que se preserve su independencia.

Establecer mecanismos de rendición de cuentas claros ayuda a inspirar confianza y refuerza la legitimidad de las instituciones ante los ciudadanos, al promover la

45 Ley de 1999 sobre la Comisión de Derechos Humanos de Malasia, Ley 597, 1999, Artículo 4 (2). Véase también Red de ONG de Asia sobre las instituciones nacionales de derechos humanos, *ANNI Report on the Performance and Establishment of National Human Rights Institutions in Asia*, ANNI, 2010, p. 18.

46 Dunford, J., *Review of the Office of the Children's Commissioner (England)*, presentado al Parlamento por el Secretario de Estado de Educación, por encargo de Su Majestad, noviembre de 2010, p. 33. Desde mediados de 2012 está en marcha un proceso de reforma.

47 Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *National Human Rights Institutions: A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Ginebra, 1995, párrafo 73.

48 Véase, por ejemplo, Observaciones Finales sobre Colombia del Comité de los Derechos del Niño, CRC/C/OPAC/COL/CO/1, 21 de junio de 2010, párrafo 11; sobre Guatemala, CRC/C/GTM/CO/3-4, 25 de octubre de 2010, párrafo 23; sobre Nicaragua, CRC/C/NIC/CO/4, 20 de octubre de 2010, párrafo 16; sobre Panamá, CRC/C/PAN/CO/3-4, 21 de diciembre de 2011, párrafo 15; sobre Bangladesh, CRC/C/BDG/CO/4, 26 de junio de 2009; sobre Maldivas, CRC/C/OPSC/MDV/CO/1, 4 de marzo de 2009; sobre Filipinas, CRC/C/PHL/CO/3-4, 22 de octubre de 2009; y sobre Uzbekistán, CRC/C/UZB/CO/2, 2 de junio de 2006.

49 Hallamos ejemplos de ello, entre otros lugares, en Afganistán, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Malawi, Nepal, Pakistán y Zambia.

50 Así ha sucedido en Honduras y Nepal, por ejemplo.

51 Entrevista con la oficina de país del UNICEF, agosto de 2012.

transparencia en todas sus acciones.⁵² Son también un medio para transmitir oficialmente las recomendaciones de la institución a los órganos estatales, con lo que aumenta la responsabilidad de estos para aplicarlas.

Entre los mecanismos de rendición de cuentas cabe destacar:

- Informes de las actividades por escrito que se entregan anual o regularmente al parlamento, el gobierno o la opinión pública. El grado de rendición de cuentas y supervisión que se obtiene mediante este proceso depende bastante del nivel de participación de estos otros actores.
- Informes a los ciudadanos. Las investigaciones que se han realizado para elaborar este estudio indican, no obstante, que no se trata todavía de una práctica generalizada. Si bien las instituciones de los países de rentas medias y altas utilizan cada vez más los sitios web y las redes sociales, son pocas las que publican boletines sobre sus actividades con regularidad.
- Vigilancia por parte de la sociedad civil. En Asia, por ejemplo, la Red de ONG de Asia sobre Instituciones

52 Ackerman, J. M., 'Understanding Independent Accountability Agencies', en Rose-Ackerman, S. y Lindseth, P. (Eds.), *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar, Londres, 2010; Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos, 'Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions', ICHRP, Ginebra, Suiza, 2005, p. 23.

Nacionales de Derechos Humanos publica un informe anual sobre el funcionamiento y la independencia de las instituciones nacionales de derechos humanos.

- Vigilancia de los miembros de una red. El Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos vigila y acredita periódicamente a las instituciones de derechos humanos que cumplen los Principios de París. No obstante, no evalúa a las instituciones independientes autónomas en pro de los derechos del niño, ni a las que solo funcionan a nivel local.
- Evaluación de los organismos de vigilancia internacionales (tales como el Comité de los Derechos del Niño, otros órganos creados en virtud de tratados, el examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos u otros procedimientos especiales). El Comité de los Derechos del Niño evalúa de un modo sistemático en sus estudios de país periódicos el mandato, la independencia, la financiación y el respaldo general que el estado otorga a los defensores del menor. Otros órganos creados en virtud de tratados examinan también el rol de las instituciones nacionales de derechos humanos. El Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos ofrece la posibilidad de debatir la eficacia de las instituciones de derechos humanos en cada país y efectúa recomendaciones para fortalecerlas.

Un estudio de 2007 sobre las instituciones democráticas sudafricanas, entre ellas la Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica, señalaba la falta de implicación por parte de la Asamblea Nacional. La relación entre las instituciones y el Parlamento se limitaba a las sesiones anuales con una serie de comisiones especializadas, reuniones que además tenían una duración muy reducida (de entre dos y tres horas). Entre los obstáculos para una mayor participación están la carga de trabajo de los comités parlamentarios y el desconocimiento que los parlamentarios tienen de sus funciones para salvaguardar la independencia de las instituciones.

El estudio recomendaba, entre otras cuestiones, crear una dependencia en la Oficina del Presidente del Parlamento encargada de coordinar la supervisión de estas instituciones; reforzar los comités parlamentarios competentes (sobre todo dándoles acceso a los conocimientos técnicos pertinentes); y aprobar leyes relativas a los criterios de rendición de cuentas, a efectos de regular la relación entre el Parlamento y las instituciones correspondientes.⁵³ En 2008, la Asamblea Nacional aprobó una resolución que dio pie a la creación formal en 2010 de la Dirección de Instituciones de Apoyo a la Democracia.⁵⁴

53 Parlamento de la República de Sudáfrica, *Report of the ad hoc Committee on the Review of Chapter 9 and Associated Institutions, A report to the National Assembly of the Parliament of South Africa*, Ciudad del Cabo, 2007, p. 30–32.

54 *Office on Institutions Supporting Democracy*, <http://www.parliament.gov.za/live/content.php?Category_ID=320>, sitio web del Parlamento de la República de Sudáfrica, último acceso el 20 de julio de 2012.

Pregunta práctica: ¿Qué pueden hacer las instituciones para hacer frente a las amenazas?

Ni la sostenibilidad de las instituciones independientes de derechos humanos ni la protección de los derechos de los niños, lo cual es todavía más fundamental, están garantizadas aun en los países que cuentan con las instituciones más eficaces. Si bien la ineficacia es el riesgo principal, las conclusiones y recomendaciones de las instituciones de derechos humanos pueden resultar incómodas para las personas que ostentan el poder o bien tropezar con los intereses de distintas facciones. En este contexto, un historial de éxito e independencia inquebrantable puede provocar una reacción negativa que haga que los responsables de la toma de decisiones cuestionen la necesidad de una institución determinada. En otras ocasiones, existe la posibilidad de que las dificultades fiscales pongan en entredicho la viabilidad de una institución, sobre todo cuando en el país en cuestión varios organismos trabajen en diversos ámbitos relacionados con los derechos humanos.

Se han desmantelado instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños en lugares tan diferentes como Ghana, Madrid (España) y Nueva Jersey (Estados Unidos de América). Su existencia como instituciones autónomas se ha cuestionado en diversos países, entre ellos Croacia, Francia, Inglaterra (Reino Unido), Irlanda y Suecia. Los motivos han sido diversos: la racionalización de las estructuras institucionales, la preocupación por los costos y distintas consideraciones políticas. Gracias a la especificidad de los derechos de los niños y a la movilización de sus defensores, las instituciones sobrevivieron en todos los países anteriores, con la salvedad de Francia. En este último país, la institución se integró en 2011 en otro organismo de derechos humanos más general. No obstante, gracias al trabajo de promoción realizado, en la nueva legislación se dio visibilidad a los derechos de los niños.

En el caso del Defensor de la Infancia y la Juventud de la Columbia Británica (Canadá), el respaldo expreso al Representante por

55 'Open Letter: UBCIC Supports Representative For Children And Youth Petition To Access Cabinet Documents', con fecha del 11 de mayo de 2010, sitio web *Indigenous Peoples Issues and Resources*, <http://indigenouspeoplesissues.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5165:open-letter-ubcic-supports-representative-for-children-and-youth-petition-to-access-cabinet-documents&catid=52:north-america-indigenous-peoples&Itemid=74>, último acceso el 2 de octubre de 2012.

parte de las comunidades indígenas contribuyó de un modo significativo a recordar a la opinión pública y a la judicatura que la responsabilidad de la institución es abordar los derechos y las necesidades de los niños más marginados de la provincia, un ámbito que, desde el punto de vista de las comunidades, se pondría en peligro si se debilitaba la legislación de la institución.⁵⁵

Los casos anteriores ponen de relieve lo importante que es que las instituciones creen vínculos fuera del ámbito gubernamental y parlamentario, poniéndose en contacto con asociados que se movilicen y defiendan a la institución si llegara el momento. Los medios de comunicación pueden ser muy útiles para que las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños se conviertan en elementos únicos y permanentes del panorama nacional. La asociación con la sociedad civil, y en especial con las ONG en favor de los derechos de los niños, refuerza la legitimidad institucional. Además, son la principal fuente de apoyo a la institución cuando se ve amenazada.⁵⁶

Otra forma de hacer frente a las amenazas es establecer mecanismos internos para detectarlas o anticiparse a ellas. El Comisionado para el Menor y los Jóvenes de Irlanda del Norte (Reino Unido) ha creado un Comité de Auditoría y Riesgo formado por representantes externos que supervisa e identifica riesgos para la eficacia de dicho organismo. Los riesgos pueden ser estratégicos (por ejemplo, relacionados con los recursos y la independencia de la institución) o sustantivos (tales como un fallo judicial adverso en un caso sobre los derechos de un menor). El Comisionado mantiene también un Registro de Riesgo Corporativo que se revisa todos los meses.⁵⁷

La eficacia, medida a partir de resultados concretos y capitalizada con las asociaciones y la confianza pública, es la mejor protección y garantía de la sostenibilidad institucional.

56 Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos, 'Performance & Legitimacy: National human rights institutions', ICHRP, Versoix, Suiza, 2004, p. 97.

57 Véase Comisionado para el Menor y los Jóvenes de Irlanda del Norte, Informe y cuentas anuales para el ejercicio que terminó el 31 de marzo de 2011, NICCY, 15 de diciembre de 2011, así como los informes anuales de años anteriores.

3.2 Participación de los niños

La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce que los niños tienen derecho a expresar sus opiniones, tomando las debidas precauciones en función de su edad y grado de madurez.⁵⁸ El derecho del niño a ser escuchado es un derecho y un fin en sí mismo, pero también es importante para que se respeten todos los demás derechos.⁵⁹ Las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños desempeñan un papel único como modelos y promotoras del ejercicio del derecho del niño a ser escuchado.

La participación de los niños es un aspecto fundamental del trabajo de las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños. Gracias a ello, algunas están descubriendo maneras de interactuar directamente con

los menores, siendo este uno de los ámbitos en los que las actividades de las instituciones se han ido desarrollando en todas las regiones desde la década de los noventa. Trabajar con los niños requiere de habilidades, recursos y compromiso, y ha sido extremadamente difícil para muchas de las instituciones analizadas en este estudio.

Participación de los niños en el trabajo de las instituciones

Un fundamento jurídico para promover la participación de los niños, como puede ser la inclusión de este aspecto en el mandato legislativo de una institución, proporciona la legitimidad necesaria para asignar recursos a esta área e informar al respecto a los responsables de la toma de decisiones. Alrededor del 25 % de las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños, muchas de ellas de países de tradición jurídica anglosajona, incluyen en su legislación al menos uno de los siguientes tipos de disposiciones:

58 Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 12.

59 Observación general n.º 12 del Comité de los Derechos del Niño: El derecho del niño a ser escuchado, CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009, párrafo 2.

- Disposiciones generales exhortando al organismo a que tenga en cuenta las opiniones de los niños.
- Obligación de crear estructuras específicas para consultar a los niños.
- Vínculo entre la participación de los menores en el trabajo del organismo y la promoción de la participación de los niños en la sociedad en general.

La participación directa de los niños en las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños suele adoptar dos formas. La primera de ellas consiste en una serie de mecanismos permanentes institucionalizados en los que participan menores con regularidad, tales como órganos consultivos juveniles, grupos de discusión, embajadores y defensores de los niños y foros permanentes en línea. Todos estos mecanismos pueden estimular la capacidad de los participantes para expresar sus opiniones y tomar parte en el debate de políticas. Suelen contar con una estructura sólida y no implican necesariamente la participación de un número elevado de niños. Por ejemplo, en las instituciones independientes europeas y de otros lugares se han ido creando consejos juveniles, compuestos generalmente por alrededor de doce adolescentes de diversos estratos sociales, que desempeñan la función de órganos consultivos permanentes sobre las prioridades, los enfoques y las estrategias comunicativas de cada organismo. Al mismo tiempo, sirven para construir las capacidades de sus miembros a efectos de adoptar posturas informadas y para ejercer el liderazgo.

La segunda forma de participación se da en casos específicos y abarca consultas, audiencias y entrevistas con niños de determinadas zonas geográficas o con relación a un tema concreto. Esa clase de trabajo puede servir para recabar la opinión de un grupo de menores mayor que el de los mecanismos permanentes, si bien con una contribución menor a la construcción de las capacidades de los niños. Además, si no se emplean los métodos adecuados, existe el riesgo de que la participación ad hoc apenas tenga un valor simbólico.

Nuestro estudio demuestra que la esencia (los temas) de la participación infantil abarca numerosas áreas, desde la contratación del director de una dependencia hasta las comunicaciones, la investigación, la vigilancia y la evaluación, sin olvidar la organización y la logística. Por citar algunos ejemplos, el Defensor del Menor irlandés llevó a cabo una investigación en 2009 en la que participaron 35 menores separados de la ciudad de Dublín.⁶⁰ Los niños contribuyeron a la elaboración del exhaustivo estudio y el Defensor del Menor les ayudó a publicar sus historias y elaboró un manual dirigido a aquellas personas que tratan de ayudar a los menores separados. En El Salvador, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos ha creado Unidades de Difusión Juvenil de Derechos Humanos. Se trata de unidades de difusión juvenil, con sede en las oficinas locales de la Procuraduría, en favor de los derechos humanos en las que participan aproximadamente trescientos voluntarios de entre 15 y 25 años. Las actividades de las unidades se centraron en un primer momento en

la promoción de los derechos humanos, pero han ido evolucionando hasta realizar una labor de vigilancia de la actuación del estado.⁶¹ En 2008, la Comisión Independiente de Derechos Humanos del Afganistán organizó una serie de talleres «de niño a niño» en los que participaron más de 2700 menores. Se trataron diversos temas relacionados con los derechos de los niños con la intención de que los asistentes transmitieran la información a otros niños.⁶²

Acceso a los niños

Al hablar de acceso a los niños nos referimos a la capacidad que una institución tiene de entrar en contacto con los menores. Se trata de una cuestión paradigmática: interactuar con los niños, sobre todo con los más marginados, mediante enfoques proactivos y adaptados a cada edad, y mantener mecanismos accesibles que permitan que los niños se dirijan a la institución por iniciativa propia. La accesibilidad es clave para promover la participación de los niños en el trabajo de las instituciones. No se trata únicamente de la ubicación de la institución, aunque este aspecto, lógicamente, tiene importancia.

Este estudio ha descubierto que son relativamente pocas las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños que cuentan con mandatos que exijan el acceso a los menores. Es significativo el reducido porcentaje de demandas que efectúan los propios niños a las instituciones independientes. Hay que seguir indagando las causas, entre las que probablemente se encuentren la existencia de otros mecanismos más conocidos para que los niños soliciten ayuda (por ejemplo, las líneas telefónicas de atención al menor), la todavía escasa visibilidad de las instituciones entre los menores y la inadecuación o poca accesibilidad de los mecanismos de denuncia.

La inmensa mayoría de las instituciones en cuya legislación se incluyen disposiciones sobre el acceso directo a los niños son entes autónomos que trabajan específicamente en el ámbito de la infancia. Muchos de ellos se crearon inicialmente para proteger a menores en contacto con el sistema de bienestar, un área de trabajo en la cual se requiere habilidad para hablar directamente con los niños. La capacidad de acceder a los niños se menciona en la legislación de numerosas instituciones de derechos de países de tradición jurídica anglosajona, tales como Australia, Canadá, Estados Unidos de América, Jamaica, Nueva Zelanda y el Reino Unido.

Conocimiento

Para acceder es necesario, en primer lugar, conocer. Las instituciones que abarca este informe han seguido estrategias muy diversas para que los niños conozcan su existencia. Entre tales estrategias cabe destacar la distribución de material, la colaboración con los medios de comunicación y el uso de Internet y las redes sociales. Se han realizado muy pocas evaluaciones del conocimiento de las instituciones independientes de derechos humanos entre los menores, y estas señalan un

60 Oficina del Defensor del Menor de Irlanda, *Separated children living in Ireland, A report by the Ombudsman for Children's Office*, 2009.

61 Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos – El Salvador, Informe anual 2010–2011, PDDH, p. 234.

62 Comisión Independiente de Derechos Humanos del Afganistán, Informe anual, 1 de enero–31 de diciembre de 2008, AIHRC, 2009, p. 27.

Pregunta práctica: ¿Cómo llegan las instituciones independientes a donde se encuentran los niños?

Tener presencia en el ámbito local permite que las instituciones independientes de derechos humanos accedan con más facilidad a los niños, de modo que pueden trabajar en contacto directo con ellos y conocer de primera mano su situación y su vida cotidiana.

Las instituciones independientes llevan cierto tiempo ampliando su trabajo en el ámbito local. No obstante, hay que tener en cuenta que, cuanto más localizada y autónoma sea una institución, más compleja y difícil resultará su coordinación.

Las estructuras locales-nacionales suelen clasificarse en una de las cuatro categorías siguientes:

1. Instituciones nacionales que realizan ciertas actividades a nivel local. Una oficina central trabaja en todo el país. Esta estructura se suele emplear en países relativamente pequeños –Jamaica y Mauricio, por ejemplo–, en lugares con recursos especialmente limitados o con un sistema político nacional muy centralizado, como sucede en Jordania.
2. Instituciones nacionales con sucursales locales. Inicialmente se crea una única oficina en una capital o ciudad importante y posteriormente se abren sucursales en otros lugares, con la oficina principal como sede. La presencia de instituciones independientes en el ámbito local es especialmente acusada en América Latina, donde casi todas las dependencias cuentan con una sede central y una serie de sucursales regionales o locales. Cuando la dependencia dedicada a los derechos del niño forma parte de una institución de derechos humanos de base amplia, la primera puede ponerse a trabajar inmediatamente a nivel local si ya existen sucursales en funcionamiento, como sucedió por ejemplo en Sudáfrica y la República Unida de Tanzania. Si bien la apertura de sucursales facilita el acceso, la escasez de recursos puede impedir que la institución central las ponga en marcha, sobre todo en zonas remotas, con las consiguientes desigualdades en la cobertura

geográfica. El Comité de los Derechos del Niño ha mostrado su preocupación a este respecto reiteradas veces.⁶⁵

3. Instituciones nacionales que coexisten con instituciones autónomas a escala subnacional. Esta distribución suele darse en países con sistemas federales y muy descentralizados, en los que las autoridades subnacionales y las federales comparten las competencias. Ejemplos de ello son Australia, España, la India e Italia. Una de las dificultades, ya señalada anteriormente, es ofrecer una cobertura equitativa a los niños de todo el país. También es necesario coordinar el trabajo de las instituciones. Estos problemas se han abordado de modos diferentes y en áreas diferentes. En Italia, por ejemplo, el defensor del menor nacional tiene el mandato legal de coordinarse con sus homólogos regionales; en la India, por el contrario, la cooperación entre las comisiones nacional y estatales para la protección de los derechos del niño se lleva a cabo de manera informal.
4. Instituciones independientes autónomas que coexisten a nivel provincial, regional o municipal. Esta modalidad también es más frecuente en Estados federales y descentralizados como Austria, Bélgica, Canadá, los Estados Unidos de América y el Reino Unido. Otro modelo relevante es aquel en el que se crean instituciones autónomas a escala municipal o comunitaria como mecanismo auspiciado decididamente a nivel local (Filipinas, Japón y Perú son ejemplo de ello). Los sistemas que carecen de una institución central tienen dificultades para abordar problemas de alcance nacional, tales como la relación con los responsables de la toma de decisiones en ese ámbito. Para superar este obstáculo existen varios modelos, entre ellos la creación de redes de instituciones subnacionales que comparten una serie de posturas (como sucede en Austria y Canadá) o la designación de una entidad subnacional encargada de los asuntos nacionales (como en el Reino Unido). En ocasiones, las dificultades derivadas de la miríada de instituciones autónomas locales han alentado la creación de instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños de alcance nacional o federal, una iniciativa que cuenta con el respaldo del Comité de los Derechos del Niño. Eso ha sucedido en Australia, la Federación de Rusia e Italia, que cuentan en la actualidad con instituciones nacionales.⁶⁶

65 Comité de los Derechos del Niño, Observaciones Finales para Panamá, CRC/C/15/Add.233 30 de junio de 2004, párrafo 13, Comité de los Derechos del Niño, Observaciones Finales para Bolivia, CRC/C/15/Add.257 11 de febrero de 2005, párrafo 13, Comité de los Derechos del Niño, Observaciones Finales para Colombia, CRC/C/COL/CO/3, 8 de junio de 2006, párrafos 18 y 19

66 En Canadá se han planteado propuestas parecidas pero aún no se ha creado una entidad nacional.

escaso conocimiento de la existencia y la función de las instituciones en cuestión. Por ejemplo, una evaluación del Comisionado del Menor de Gales (Reino Unido) concluyó que solo un pequeño porcentaje de los niños de entre 7 y 16 años (en función de la edad, entre un 3 y un 21 %) había oído hablar del Comisionado.⁶³ Si consideramos que son las personas adultas las que transmiten a los menores información sobre una determinada institución, el hecho de que una encuesta del UNICEF de Francia en 2010 concluyera que solo cuatro de cada diez adultos en el país conocía la existencia del Défenseur des enfants⁶⁴ hace pensar que la institución no era demasiado conocida para el público.

63 Thomas, N., et al., 'Evaluating the Children's Commissioner for Wales: Report of a Participatory Research Study', International Journal of Children's Rights, 18, 2010, p. 33.

64 Encuesta realizada por TNS Sofres entre el 24 y el 27 de septiembre de 2010 mediante una muestra representativa de 1000 personas mayores de 18 años (inclusive). La encuesta se realizó en relación con una institución autónoma antes de la fusión entre el Défenseur des enfants y el Défenseur des droits, más general.

Una de las conclusiones de este estudio es que los programas de enseñanza no suelen hacer referencia a las instituciones independientes en favor de los derechos de los niños. Creemos que se trata de una oportunidad perdida para llegar a un elevado número de escolares.

Accesibilidad geográfica

La accesibilidad física de las oficinas es un aspecto fundamental del acceso a los servicios de una institución. Las pruebas demuestran que la descentralización de las oficinas repercute en la accesibilidad de las instituciones, algo que no resulta sorprendente. Para aquellas instituciones que emprendieron su actividad desde una única oficina en una gran ciudad, adquirir presencia física en otros lugares ha incidido de inmediato, por lo general, en el número de denuncias recibidas.⁶⁷

67 En contextos tan diversos como Croacia, el territorio palestino ocupado o Uganda, las instituciones independientes han apreciado un incremento de las denuncias personales tras la apertura de sucursales locales.

Muchas instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños de América Latina cuentan con defensorías locales. De este modo, a las comunidades rurales e indígenas les resulta más sencillo acceder a las instituciones, del mismo modo que lo hacen las personas que residen en centros urbanos. En Perú, por ejemplo, existen 840 Defensorías del Niño y del Adolescente locales, las cuales se hicieron cargo de más de 130000 casos en 2010.⁶⁸

Otro modo de mejorar la accesibilidad geográfica de las instituciones implica desplazarse a zonas remotas para establecer un contacto directo con la gente. En 2009, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras creó un conjunto de unidades móviles para promover el conocimiento público de la institución, recoger denuncias e informar a la opinión pública sobre los casos pendientes y el resultado de sus investigaciones.⁶⁹

En los países afectados por conflictos armados, los desplazamientos del personal han permitido que las instituciones independientes evalúen la situación de los niños y conciencien a la opinión pública de la gravedad de su situación. La Comisión Independiente de Derechos Humanos del Afganistán dispone de un equipo de Vigilancia de los Derechos del Niño en el Terreno. Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos de Uganda visitó los campamentos para los desplazados internos situados en el norte del país durante la etapa más violenta del conflicto.⁷⁰

Accesibilidad para todos los grupos de menores

La posibilidad de que todos los niños, entre ellos los más marginados, puedan acceder a las instituciones plasma el principio de no discriminación que consagra el Artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño. En aras de la equidad, las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños han incrementado sus esfuerzos para llegar a los menores más marginados. Entre las listas convencionales de grupos de niños en riesgo de exclusión se encuentran, entre otros, los de los entornos más pobres, aquellos que viven o trabajan en las calles, los niños sin escolarizar, los niños que pertenecen a grupos minoritarios y pueblos indígenas, y aquellos con discapacidades.

Estas categorías pueden servir de orientación pero también pueden resultar engañosas, pues la realidad de la exclusión suele combinar múltiples factores. Por ejemplo, una niña de una familia pobre y monoparental puede sufrir más la marginación que un hermano suyo, quien quizá vaya a la escuela; en ese caso, su sexo se sumaría a la situación de pobreza y a la situación familiar. Para llegar realmente a las personas más marginadas es necesario que las instituciones desarrollen un modelo de análisis de la exclusión que permita identificar y comprender las dinámicas locales.

Varios estudios, entre ellos el que nos ocupa, señalan que la escasa participación de los niños más pequeños es una deficiencia notable de los mecanismos de participación juvenil.⁷¹ La mayoría de las estructuras participativas analizadas cuenta con los adolescentes; algunas se dirigen a niños de hasta siete u ocho años, pero no es lo habitual.⁷²

Si bien es cierto que la división en categorías tiene limitaciones, los niños que forman parte de grupos minoritarios o pueblos indígenas, así como los refugiados o migrantes, a menudo son víctimas de los casos de exclusión más extremos, con muy poco acceso a recursos eficaces contra la violación de sus derechos. La desconfianza hacia las instituciones estatales puede evitar que los niños más excluidos recurran al defensor del menor. Por ejemplo, aunque la Defensoría del Pueblo tiene sucursales en los 32 departamentos de Colombia, el Comité de los Derechos del Niño ha criticado la falta de acceso por parte de los niños de las zonas rurales del país, donde existe un elevado porcentaje de afrocolombianos, indígenas o desplazados.⁷³

El Comité de los Derechos del Niño ha pedido que se trabaje de modo específico para llegar a los niños más marginados y desfavorecidos.⁷⁴ En nuestro estudio de las prácticas vigentes se describen diversos enfoques para llegar a estos grupos. Algunas instituciones se hacen más accesibles mediante la publicación de diversos materiales, como pueden ser los sitios web, en varios idiomas. El sitio web de la Defensoría del Pueblo de Perú se puede consultar en quechua, lengua indígena en la que también se ofrece un formulario de denuncia.⁷⁵ El Comisionado del Menor de Gales (Reino Unido) incluye en su sitio web notas de antecedentes sobre la dependencia y su mandato en diez idiomas de las comunidades inmigrantes.⁷⁶

Ser accesible para los niños con discapacidad da credibilidad y legitimidad al trabajo de las instituciones en favor de estos. En este sentido, no se suele facilitar información sobre la accesibilidad física de las instituciones para los niños con discapacidad. Algunas de las instituciones analizadas sí emplean métodos adecuados para comunicarse y transmitir sus preocupaciones a los niños con discapacidades; por ejemplo, adaptan sus sitios web, publican mensajes para los niños en lenguajes de signos y visitan a los niños con discapacidades para conocer sus opiniones de primera mano. En Ontario (Canadá), la Oficina Provincial de Promoción Infantil y de la Juventud visita mensualmente los centros escolares especiales para los niños con discapacidad auditiva y visual o los niños con graves discapacidades de aprendizaje, para conocer sus experiencias con los servicios de la Oficina. Dados los significativos problemas que los demás medios de comunicación plantean a estos alumnos, suelen sentirse más cómodos transmitiendo

68 'Directorio de Defensorías del Niño y el Adolescente Registradas', sitio web del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, <http://www.mimdes.gob.pe/archivos_sites/dgnna/dna/directorio/index.htm>, último acceso el 13 de octubre de 2012.

69 Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de la República de Honduras, Informe anual de 2009, CONADEH, p. 14.

70 Comisión de Derechos Humanos de Uganda, Informe anual de 2004, UHRC, p. 110.

71 Hodgkin, R. y Newell, P., *Child Participation and Children's Ombudsman Institutions within the European Union (Preliminary Report)*, diciembre de 2008, p. 20.

72 Para obtener más información sobre cómo promover la participación de los niños más jóvenes, véase Lansdown, G., *Can you hear me? The right of young children to participate in decisions affecting them*, Bernard Van Leer Foundation, 2005.

73 Comité de los Derechos del Niño, Observaciones Finales para Colombia, CRC/C/COL/CO/3, 8 de junio de 2006, párrafo 18.

74 Comité de los Derechos del Niño, Observación general n.º 2, párrafo 15.

75 <<http://www.defensoria.gob.pe/quechua/modelo-queja.php>>, último acceso el 13 de octubre de 2012.

76 <<http://www.childcom.org.uk/en/about-us/>>, último acceso el 13 de octubre de 2012.

sus preocupaciones al personal de la Oficina en persona.⁷⁷ No obstante, todavía no se ha estudiado suficientemente la capacidad de las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños para comunicarse con los menores con discapacidades cognitivas.

En la Observación general n.º 2 se subraya que es necesario que las instituciones tengan acceso a los niños que reciben modalidades alternativas de cuidado y a cualquier otro entorno en el que haya menores.⁷⁸ Se trata de un aspecto especialmente importante para los niños que viven en entornos «cerrados», que están separados de sus familias y comunidades y tienen menos oportunidades para presentar denuncias sobre sus condiciones de vida e interactuar con el mundo exterior en general.

A menudo, las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños tienen la prerrogativa de hacer visitas sin previo aviso a los centros de detención, orfanatos, hogares de acogida, centros escolares y hospitales. Algunas instituciones independientes, especialmente aquellas que se crearon a partir de una serie de denuncias de abusos en el sistema de atención a la infancia (por ejemplo, en Australia, Canadá, los Estados Unidos de América y Nueva Zelanda), realizan numerosas visitas a los centros «cerrados». La Comisión para los Niños y los Jóvenes y la Tutoría de Menores de Queensland (Australia) organiza visitas todos los meses a los niños que reciben modalidades alternativas de atención en ese estado. El personal de la Comisión escucha sus demandas directamente y puede defender a los niños si no se satisfacen sus necesidades o si se vulneran sus derechos.⁷⁹

El acceso a los niños por parte de las instituciones presenta una serie de dificultades. Es importante acceder sin impedimentos ni aviso previo a los lugares donde los niños pasan cierto tiempo, pero en la práctica suele haber varios obstáculos para ello. Diversas instituciones, entre ellas la Comisión Independiente de Derechos Humanos (la organización nacional palestina en favor de los derechos humanos), denuncian que a menudo se niega la entrada a su personal a los centros de detención, o se rechazan las visitas sin previo aviso.⁸⁰

Las restricciones legales pueden dificultar las visitas por parte de las instituciones independientes a centros cerrados y privados tales como hogares en los que los niños son empleados domésticos o fábricas donde trabajan.⁸¹ Son pocos

los países cuya legislación otorga amplias competencias en tal sentido a las instituciones. En Mauricio, el Defensor del Menor tiene autorización para acceder con fines de investigación a cualquier establecimiento en el que, entre otras condiciones, se encuentre un menor, ya sea de forma temporal o permanente, o bien en el que pueda estar trabajando.⁸² Del mismo modo, el Defensor del Pueblo de Colombia puede visitar cualquier entidad pública o privada a efectos de investigar una denuncia o de evitar una violación de los derechos humanos.⁸³ Estos dos casos son la excepción que confirma la regla entre las instituciones analizadas.

3.3 Recepción de denuncias sobre violaciones concretas de los derechos de los niños

El alcance de los mecanismos de denuncia depende del grado de cobertura respecto a los derechos de los niños y de las limitaciones del mandato legislativo.

Para poder gestionar denuncias relativas a todo el conjunto de los derechos del menor es necesario disponer de un mandato amplio en el que se mencionen específicamente la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales. También hay que contar con una legislación nacional firme y acorde con las normas internacionales relativas a los derechos del niño. En muchas de las denuncias que reciben las instituciones analizadas no se produce una violación propiamente dicha de la legislación nacional. De hecho, es posible que, de aplicarse la ley al pie de la letra, se propicie una situación de desigualdad o incluso un perjuicio para el goce de los derechos del niño. De la situación descrita anteriormente se deriva una de las cualidades notables de las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños: pueden hacerse cargo de cuestiones ajenas a las competencias tradicionales de los tribunales nacionales.

Nuestro estudio demuestra que las instituciones independientes gestionan denuncias que abarcan toda la gama de los derechos del niño: violencia sexual, maltrato infantil en las familias, detención prolongada en los centros para menores, falta de acceso a la educación, prestación inadecuada de servicios de salud, acoso, custodia, manutención infantil, participación infantil, discriminación étnica y racial, tratamiento de niños no acompañados y separados, y acceso de los niños con discapacidad a los servicios sociales, entre otros.

Algunos mandatos institucionales reflejan explícitamente que la Convención sobre los Derechos del Niño obliga tanto a los órganos públicos como a los privados a respetar los derechos que en ella se estipulan, como es el caso de Grecia, Lituania y Mauricio. Sin embargo, otras instituciones no pueden investigar las denuncias relativas a organismos

77 Oficina Provincial de Promoción de Ontario, Informe anual 2010–2011, p. 19.

78 Comité de los Derechos del Niño, Observación general n.º 2, párrafo 15. Esta recomendación es acorde con las disposiciones de las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil y las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad. Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad), aprobadas y proclamadas por la Asamblea General en su Resolución 45/112 del 14 de diciembre de 1990, párrafo 57; Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, aprobadas por la Asamblea General en su Resolución 45/113 del 14 de diciembre de 1990, párrafo 77. Véanse también las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, aprobadas por la Asamblea General en la Resolución 64/142 del 24 de febrero de 2010, párrafo 130.

79 Comisionado para la Infancia y la Juventud y la Tutela Infantil de Queensland, Informe Anual, 2010–2011, p. 52.

80 Comisión Independiente Palestina de Derechos Humanos, Informe anual de 2007, p. 259.

81 Muchos sistemas jurídicos tienen disposiciones relativas a la protección de la privacidad que prohíben el acceso de las instituciones públicas a establecimientos privados sin un mandato judicial.

82 «(2) Para los fines de una investigación derivada de la presente ley, el Ombudsman de los Niños podrá (...) (b) acceder a cualquier establecimiento en el que – (i) se encuentre un menor, ya sea de forma temporal o permanente, entre ellos las instituciones educativas o sanitarias y los centros de detención, a efectos de evaluar el lugar y determinar su adecuación; (ii) puede haber un menor trabajando; (iii) haya motivos razonables para creer que está en peligro la integridad moral y física de un menor; (...) (d) acceder a cualquier establecimiento autorizado en el que el Ombudsman de los Niños sospeche que los niños manipulan, consumen o adquieren alcohol o tabaco; (...)» Ley del Ombudsman de los Niños, Ley 41 del 10 de noviembre de 2003, Artículo 7.

83 Ley n.º 24 del 15 de diciembre de 1992, Art. 28.

privados. Esto es habitual en las oficinas del defensor del menor tradicionales, en las que la protección de los derechos del niño se integra en un conjunto más amplio de derechos humanos.⁸⁴

Prácticamente ninguna institución independiente de derechos humanos en favor de los niños puede ocuparse de casos pendientes de resolución en los tribunales u otro órgano administrativo, entre ellos los que se han apelado. En ocasiones también se impide que las instituciones investiguen denuncias que afectan a determinados tipos de entes públicos, como por ejemplo las relacionadas con la seguridad nacional o la actividad militar.⁸⁵

Son muy pocas las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños que no pueden aceptar denuncias individuales. Los defensores del menor de Finlandia, Noruega y Suecia reciben miles de comunicaciones al año, entre ellas denuncias de los niños, pero suelen remitir los casos a otros órganos competentes o bien facilitar asesoramiento y orientación.⁸⁶

¿Quién puede presentar denuncias?

Los mandatos de las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños difieren enormemente en cuanto a quién puede presentar una denuncia. En determinados casos no existe ninguna restricción; en otros, se especifica claramente el papel del niño y de sus padres o tutores legales. Probablemente los derechos del niño están mejor protegidos cuando el mandato legislativo no impone ningún tipo de restricción sobre quién puede presentar una denuncia.

La capacidad de recibir denuncias de cualquier fuente facilita la transmisión de las dudas sobre el bienestar de los niños,

pues la institución independiente de derechos humanos en favor de los niños correspondiente se convierte en un órgano asequible para todos. Un mandato abierto de esa clase fomenta una mayor apropiación de la institución por parte del público y pone de relieve algo fundamental: proteger los derechos de los niños es responsabilidad de todos.

Todas las instituciones analizadas en este estudio aceptan denuncias directas de los niños. En determinados contextos (fundamentalmente en las instituciones integradas), la legislación no indica específicamente que los niños pueden presentar denuncias, si bien se considera que es un derecho implícito.

Las denuncias colectivas (casos que se presentan de manera conjunta al estar implicados varios menores en una situación parecida) ofrecen a las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños más oportunidades de descubrir problemas sistémicos.

Otro de los mecanismos de denuncia que pueden emplear las instituciones es investigar la posible violación de los derechos de un menor por iniciativa propia. El 75 % de los países en los que trabajan instituciones independientes de defensa de los derechos del menor otorgan a estas el mandato explícito de investigar casos por su propia iniciativa. Este tipo de mandato, ya sea explícito o implícito, permite que las instituciones estudien posibles violaciones de los derechos del niño sin importar dónde han obtenido la información. Se trata además de un útil instrumento jurídico que permite que las instituciones sean proactivas, en lugar de reactivas.

Vigilar y registrar cuidadosamente todas las denuncias aporta información vital para evaluar el desempeño de las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños. Los datos relativos a las denuncias ofrecen una idea general sobre quién utiliza los servicios de la institución y, por tanto, son una medida de la eficacia con que se llega a los grupos objetivo. Las pautas de vigilancia de las violaciones de derechos que se reflejan en las denuncias también son una herramienta de defensa importante. Así pues, hay que registrar y desglosar debidamente los datos del denunciante y la naturaleza de su denuncia.

Muchas instituciones han puesto en marcha líneas de atención telefónica gratuitas para que los menores y los adultos planteen sus preocupaciones; también ofrecen formularios de denuncia en sus sitios web, a menudo con versiones adaptadas para niños. Numerosas instituciones, sobre todo en Europa,⁸⁷ han elaborado formularios en línea adaptados para que los niños presenten sus denuncias, y los sitios web de muchas instituciones de base amplia⁸⁸ ofrecen formularios de denuncia.

A modo de ejemplo de cómo se desglosan las denuncias, dos tercios de las denuncias recibidas por la Oficina del Defensor del Menor de Jamaica entre 2008 y 2009 se realizaron por teléfono; el resto de las demandas se presentaron en persona, por escrito o bien en reuniones y sesiones educativas públicas.⁸⁹ En la República Srpska, más de una tercera parte de las denuncias se efectuaron en persona en las oficinas, un 25 % se realizó por teléfono y otro 25 % por correo; el resto de las demandas se presentaron a través del correo electrónico, fax o los medios de comunicación.⁹⁰

84 Hodgkin, R. y Newell, P., *The role and mandate of children's ombudspersons in Europe: Safeguarding and promoting children's rights and ensuring children's views are taken seriously*, ENOC, diciembre de 2010, p. 7.

85 Por ejemplo, véase el Artículo 11(1)(b) de la Ley del Ombudsman de los Niños, 2002, Irlanda.

86 Ley del Ombudsman de los Niños, 21 de diciembre de 2004/122, Finlandia; Ley del Ombudsman de los Niños, n.º 2002:337, Suecia.

87 Instituciones de Austria, Bélgica, Estonia, Irlanda, los Países Bajos, Polonia y el Reino Unido.

88 Instituciones de Letonia, Tailandia, Sudáfrica y Zambia.

89 Oficina del Defensor del Niño de Jamaica, Informe anual 2008–2009, p. 31.

90 Ombudsman de los Niños de la República Srpska, Informe anual 2011, p. 24.

Existen diversos procedimientos para presentar una denuncia, aunque en general son bastante más flexibles que los del ámbito judicial o administrativo. Los mecanismos de denuncia de las instituciones son gratuitos y no es necesario que el demandante tenga representación legal. La formalidad del proceso varía según la institución. En la mayoría de los casos se admite cualquier forma de comunicación con la oficina, ya sea por correo postal, teléfono, correo electrónico o en persona. Además, casi todas las instituciones tratan de ofrecer formas de presentación de denuncias adecuadas para los niños.

Respuesta a las denuncias

Las instituciones han desarrollado una serie de procedimientos para tratar las denuncias del modo más ético y adecuado para los niños.

Uno de los factores en este sentido es tratar las denuncias en el momento oportuno. Tal como se señala en el informe de una institución, «los niños y los jóvenes no tienen el mismo sentido del tiempo que los adultos. Un mes puede parecer una eternidad (...) los procesos han de ser oportunos y desarrollarse con mayor celeridad que los relacionados con adultos».⁹¹ Algunas denuncias exigirán actuar de inmediato, por ejemplo cuando un niño corra peligro o cuando una decisión pueda tener consecuencias irreversibles; otras podrán ser menos urgentes pero, en cualquier caso, hay que abordarlas con prontitud.

El mecanismo de denuncia de las oficinas del defensor del menor es, en gran medida, cuasijudicial. Por consiguiente, cuando una institución recibe una denuncia individual, no toma decisiones vinculantes sobre el caso concreto, sino que pone en marcha un proceso de mediación o conciliación entre las partes para abordar el problema.

Es indispensable que las instituciones independientes tengan un mandato sólido que les permita atender y responder a las denuncias individuales. Un instrumento importante en este sentido es el poder de citación, por el cual las instituciones pueden obligar a presentar pruebas o solicitar el testimonio de un testigo. El incumplimiento de tales demandas puede ser motivo de una sanción civil o penal. Más de la mitad de los países con instituciones independientes otorgan ese poder. En otros lugares se recurre a instrumentos de cumplimiento como la petición de sanciones disciplinarias o la presentación de informes especiales ante el Parlamento. En estos casos, las instituciones dependen principalmente de la buena fe de los implicados.

Aproximadamente un 25 % de las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños tiene el mandato de llevar casos ante los tribunales o remitirlos de otro modo a la judicatura. Unas doce instituciones independientes, casi todas ellas de países de tradición jurídica anglosajona, pueden representar legalmente a los demandantes y llevar directamente las supuestas violaciones de derechos de los niños a los

tribunales. Estos órganos suelen tener el mandato específico de proteger los derechos de los niños bajo custodia estatal. En otros lugares, las instituciones independientes pueden remitir los casos que se ponen en su conocimiento a la Policía o el Ministerio Fiscal, sobre todo en los casos de maltrato.⁹²

La Defensoría del Pueblo de Perú ha creado un instrumento específico para evaluar el grado de cumplimiento de sus recomendaciones. El «Defensómetro» evalúa la respuesta de los organismos públicos a las peticiones de la institución, mide y clasifica su cumplimiento y compara el desempeño de los diversos entes y su evolución. De este modo, la dependencia detecta los casos de bajo desempeño y puede entablar un diálogo al respecto con los órganos correspondientes.⁹³

En los casos más llamativos de abuso infantil grave, la atención de los medios y de la opinión pública puede contribuir al cumplimiento por parte de los organismos y a la reforma de las políticas. La publicidad que los medios de comunicación dieron al fallecimiento de varios niños en el sistema de atención canadiense,⁹⁴ sumada a las declaraciones de diversos personajes públicos relativas a las deficiencias del sistema de protección infantil, dio pie a una revisión exhaustiva del sistema.⁹⁵ En Serbia, el Defensor del Ciudadano denunció la discriminación que una niña romaní sufría en la escuela. Sus recomendaciones fueron desatendidas y un programa de televisión aprovechó el caso para destacar la función de la institución y la importancia de poner en práctica sus recomendaciones.⁹⁶

El mecanismo de denuncia, una oportunidad para reforzar las instituciones independientes y promover los derechos de los niños

El mecanismo de denuncia es un medio de defensa ante determinados casos de violación de los derechos de un niño o un grupo de niños particular. También sirve para sacar a la luz problemas de carácter general, sistémicos, que obstaculizan el ejercicio de los derechos de los niños. Puede lograr por sí mismo que los gobiernos se muestren más dispuestos a aplicar los cambios necesarios para reducir las violaciones de derechos y promover los derechos de los menores. La información que se recoge a través del

91 Informe especial conjunto, Representante de la Infancia y la Juventud y Ombudsman de los Niños de la Columbia Británica, *Hearing the Voices of Children and Youth, A Child-Centred Approach to Complaint Resolution*, enero de 2010, p.3

92 Hodgkin, R. y Newell, P., *The role and mandate of children's ombudspersons in Europe: Safeguarding and promoting children's rights and ensuring children's views are taken seriously*, ENOC, diciembre de 2010, p. 13.

93 Defensoría del Pueblo de Perú, Informe anual de 2011, pp. 191-192.

94 Es necesario respetar debidamente la confidencialidad y proteger la privacidad de los niños, sobre todo cuando se atrae el interés de los medios.

95 Véase, por ejemplo, Ted Hughes, *BC Children and Youth Review, An Independent Review of BC's Child Protection System*, 7 de abril de 2006, pp. 7-8.

96 Defensor del Ciudadano de Serbia, Informe anual de 2010, p. 87.

mecanismo de denuncia puede ser tan importante para el trabajo de promoción y reforma como otros recursos institucionales (por ejemplo, investigación y análisis de políticas). El mecanismo de denuncia puede servir para que las personas más afectadas por un determinado problema alcen la voz.

La capacidad de las instituciones independientes puede verse desbordada por la cantidad de denuncias y comunicaciones que reciben, reduciendo su eficacia; para evitarlo, hay que asegurarse de que el mecanismo de denuncia se adapte al programa estratégico general de cada dependencia, a efectos de promover un enfoque más proactivo que reactivo. Hay que seleccionar los casos, en cierta medida. Un especialista ha defendido que la selección de casos no solo ha de reflejar el plan estratégico de la entidad, sino también publicitarse bien para que aumenten las probabilidades de recibir el tipo de casos que le interesan para avanzar.⁹⁷ Si bien este enfoque tiene sentido desde un punto de vista práctico, las instituciones han de permanecer alerta para no contribuir a la exclusión o marginación de los niños o problemas emergentes.

A la larga, los mecanismos de denuncia adecuados para los niños se rigen por una serie de principios: el hincapié en los mejores intereses del niño; el respeto de la dignidad, la privacidad y las opiniones del menor; la no discriminación; la pertinencia de la información presentada de un modo adecuado; la asistencia profesional; y la aplicación en el momento oportuno.⁹⁸ Estos elementos exigen una capacidad significativa en términos de habilidades, instalaciones y recursos, de la que no se dispone en todos los lugares. La evaluación de la adecuación a los menores de los mecanismos de denuncia por parte de las instituciones independientes, con una participación significativa de los niños, ha sido limitada. Algunas instituciones se han mostrado eficaces a la hora de adaptar para los niños el sistema de gestión de denuncias y de solventar determinados problemas. Sin embargo, el bajo porcentaje de denuncias presentadas directamente por los propios niños, así como otras pruebas más anecdóticas, indican que, en la práctica, la accesibilidad para los niños sigue siendo una asignatura pendiente para las instituciones en todas las regiones.

3.4 Compromiso internacional

El compromiso a nivel internacional entre las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños y otros organismos pertinentes de derechos humanos se ha convertido en un útil instrumento para abordar las necesidades institucionales, desde la construcción de capacidades hasta el deseo de apalancamiento o promoción en cuestiones fundamentales.

97 Murray, R., 'National Human Rights Institutions: Criteria and Factors for Assessing their Effectiveness,' *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 25/2, 2007, p. 208.

98 Informe conjunto de la Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía y el Representante Especial sobre la violencia contra los niños, Asamblea General de las Naciones Unidas, A/HRC/16/56, 7 de marzo de 2011, párrafo 41.

Así pues, existen una serie de redes institucionales, la mayoría organizadas siguiendo criterios geográficos, de modo que agrupan a organismos de una misma región o subregión; por ejemplo, la Red de Defensores de la Niñez y Adolescencia de Centroamérica y Panamá y la Asociación de Comisionados del Niño de Asia-Pacífico. Algunas redes integran a entidades subnacionales; otras, en cambio, solo aceptan a las de carácter nacional. Asimismo, existen redes domésticas, como por ejemplo las de Austria y Canadá. Por otra parte, las redes pueden basarse en otros rasgos comunes, como pueden ser la historia, la lengua o la cultura; por ejemplo, la Red Iberoamericana de Defensa de los Derechos de la Niñez y Adolescencia y las redes francófonas de defensores del menor y comisiones de derechos humanos.

Por lo general, las redes de instituciones independientes se corresponden con organizaciones intergubernamentales internacionales de las que forman parte los países correspondientes y que prestan apoyo a las primeras, tales como el Consejo de Europa, la Organización de los Estados Americanos y la Organisation internationale de la Francophonie, además de organismos especializados de las Naciones Unidas como la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el UNICEF.

Igualmente importantes son las relaciones con los mecanismos internacionales de vigilancia, como por ejemplo los órganos creados en virtud de tratados (comités de expertos que vigilan el cumplimiento de determinados tratados de derechos humanos). La relación más estratégica y beneficiosa para ambas partes en el caso de las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños es la que establecen con el Comité de los Derechos del Niño. También resultan pertinentes otros órganos creados conforme a tratados como el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Lo son del mismo modo determinados procedimientos especiales (relatores y representantes especiales, tales como el Representante Especial sobre la violencia contra los niños y la Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil) y el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos (un examen periódico sobre la situación de cada Estado Miembro de las Naciones Unidas desde la perspectiva de los derechos humanos). Mecanismos regionales como el Comité africano de expertos sobre los derechos y el bienestar del niño y el Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos sobre los Derechos del Niño son significativos a escala regional.

El valor de la interacción entre las instituciones nacionales de derechos humanos y los órganos creados en virtud de un tratado se refleja con precisión en un informe sobre un taller que la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos organizó en Ginebra en 2007. En referencia a las instituciones independientes de derechos humanos en general, no solo las que trabajan con menores, se concluyó lo siguiente: «Si bien las instituciones nacionales de derechos humanos son un elemento fundamental para la solidez de los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos, la dimensión internacional es vital. Cuantas más instituciones nacionales de derechos humanos aporten información, se involucren en el sistema

internacional de defensa de los derechos humanos y sigan sus recomendaciones, mayor impulso y solidez adquirirá su posición nacional. Las instituciones nacionales de derechos humanos y los órganos de Naciones Unidas creados en virtud de tratados sobre derechos humanos son asociados naturales en la protección y promoción de los derechos humanos».⁹⁹

Redes institucionales

A pesar de que colaboran con actores muy diversos, la posición única de las instituciones independientes implica cierto aislamiento en el plano nacional. En ese contexto, las redes pueden convertirse en grupos de apoyo entre pares para las instituciones particulares y mejorar de ese modo su eficacia.¹⁰⁰ Son un foro en el cual se comparten prácticas positivas y creativas y se inspiran iniciativas para el futuro. Una de las consecuencias más significativas de la creación de redes es la convergencia de las prácticas institucionales. Por ejemplo, la participación de los niños es un área en la que las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños han desarrollado un conjunto de prácticas comunes.

Las redes pueden adoptar posturas públicas comunes respecto a determinados temas delicados. De este modo aumenta la sensación de legitimidad de cada una de las instituciones al defender su posición sobre una cuestión a escala nacional. Por otra parte, las redes aportan visibilidad y apoyo cuando una institución está amenazada. Actúan, pues, como un sistema de alerta para movilizar el apoyo para sus miembros. Otro aspecto importante es la solidaridad

que surge entre los miembros de las redes, que trasciende las reuniones y otros actos oficiales. Al cultivar relaciones interpersonales y un sentimiento de pertenencia, promueven la colaboración entre las instituciones individuales fuera del plano formal.

De igual modo, las redes fomentan el cumplimiento de las normas internacionales por parte de cada una de sus instituciones, mediante los criterios de admisión y de la vigilancia entre los miembros. De hecho, los criterios de admisión de las redes de instituciones independientes de derechos humanos suelen ser bastante rigurosos.

El establecimiento de redes ofrece ventajas notables a las instituciones independientes, tanto a nivel individual como de grupo; no obstante, implica también ciertas dificultades. Para empezar, el grado de apertura de cada red es siempre objeto de debate y depende en gran medida de cómo se equilibre el papel de la red como grupo de difusión de información y de apoyo entre iguales y, por otro lado, su condición de mecanismo de investigación para las instituciones individuales y el propio grupo. Los obstáculos para el ingreso tienen un efecto paradójico: las instituciones frágiles de reciente creación que podrían beneficiarse enormemente del apoyo de la red corren el riesgo de ser excluidas. La creación de redes también resulta costosa y precisa tiempo.

Uno de los riesgos que plantean las exigencias de la creación de redes es la aparición de desequilibrios de poder dentro de las propias redes, cuyo funcionamiento puede favorecer las preocupaciones y problemáticas de las instituciones con más recursos. Para contrarrestar este riesgo hay que conceder espacio a las instituciones con capacidades más limitadas, para que puedan participar de modo significativo en la red e influir en sus decisiones.

99 'Conclusions of the Workshop on National Human Rights Institutions and Treaty Bodies' (Ginebra, 26–28 de noviembre de 2007), párrafo 3.

100 Para obtener más información sobre las redes internacionales de organismos públicos en general, véase Slaughter, A.-M, *A New World Order*, Princeton University Press, 2004.

La Red Europea de Defensores del Menor (ENOC)

Fundada en 1997, la Red Europea de Defensores del Menor se compone de instituciones independientes de defensa de los derechos de los niños con sede en un Estado Miembro del Consejo de Europa y que cumplen los criterios que estipulan los estatutos de la red.¹⁰¹ La ENOC, además de trabajar en el ámbito de la aplicación estratégica de la Convención sobre los Derechos del Niño, promueve conjuntamente los derechos de los niños; es un foro de intercambio de información, construcción de capacidades y asistencia profesional; y promueve la creación de órganos independientes eficaces en favor de los niños en Europa y el resto del mundo.

La red ha logrado promover un diálogo de alto nivel sobre las políticas regionales e internacionales relativas a los niños; entre otros aspectos, mediante la elaboración de estrategias sobre los derechos de los menores para el Consejo de Europa y la Unión Europea; la elaboración de las directrices del Consejo de Europa en materia de una justicia amiga de los niños; sus actividades en el Comité de los Derechos del Niño; y su participación en el III Congreso Mundial contra la Explotación Sexual de Niños y Niñas y Adolescentes. A mediados de 2012, integraban la Red Europea de Defensores del Menor 39 instituciones de 31 países.¹⁰²

101 Estatuto de la Red Europea de Defensores del Menor, aprobado en mayo de 2006 en Dublín.

102 Sitio web de la ENOC <<http://www.crin.org/enoc/about/index.asp>>, último acceso el 18 de julio de 2012.

Las redes son un canal mediante el cual las instituciones independientes de derechos humanos acceden a una serie de foros regionales y mundiales y participan en debates a escala internacional. Hay pruebas de que el trabajo de las redes ha propiciado una mayor participación sistemática de las instituciones en el debate político a nivel regional y mundial, especialmente en actividades normativas. La participación directa de las instituciones independientes de derechos humanos es cada vez más fundamental en dichas actividades; por ejemplo, la redacción del borrador del tercer Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño en relación a un procedimiento de denuncia y la elaboración de las Observaciones generales del Comité de los Derechos del Niño.

La mayoría de las redes de instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños tienen una estrecha relación con otras organizaciones regionales o bien con organizaciones intergubernamentales mundiales. Así, la Oficina Regional de América Latina y el Caribe del UNICEF colabora con la Red Iberoamericana de Defensa de los Derechos de la Niñez y Adolescencia; por su parte, la Secretaría de la Red Europea de Defensores del Menor se encuentra en las instalaciones del Consejo de Europa (a pesar de que mantiene su independencia). A menudo las organizaciones internacionales, entre ellas las ONG, tienen acceso a recursos útiles para las actividades de las redes. Eso ha sucedido con Save the Children y la Red de Defensores del Menor en el sur y el este de Europa.

El Comité de los Derechos del Niño y otros mecanismos en favor de los derechos humanos

Las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños y el Comité de los Derechos del Niño (con sede en Ginebra) tienen una relación especialmente estrecha y beneficiosa para todos. Las instituciones independientes ofrecen una vigilancia continua de la Convención sobre los Derechos del Niño y aportan las observaciones finales a nivel nacional; a su vez, reciben el respaldo del Comité y otros organismos. El fuerte apoyo y la promoción del Comité aumentan la legitimidad y credibilidad de las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños en el ámbito nacional.

Si bien la relación entre las instituciones puede propiciar resultados beneficiosos para todos, para sacar el máximo partido a esa relación es necesario tener acceso, visibilidad y recursos, así como conocer los puntos de entrada del proceso. Las instituciones independientes han presentado informes independientes sobre la situación de los derechos de los menores en sus respectivos países. Muchas han participado en diálogos especiales con el Comité de los Derechos del Niño, algo muy habitual entre las instituciones europeas, que se encuentran más cerca de Ginebra desde el punto de vista geográfico y disponen de más recursos económicos. La capacidad de las instituciones de otras regiones para participar de un modo tan directo en el Comité constituye un problema.

Involucrarse en el trabajo del Comité de los Derechos del Niño puede tener consecuencias positivas para las instituciones independientes de derechos humanos. La interacción con el Comité probablemente aumentará la legitimidad y credibilidad de la institución en el

ámbito nacional, impulsará reformas para fortalecer su independencia y eficacia, y resultará útil para promover el cambio.

El Comité de los Derechos del Niño publica periódicamente sus observaciones finales con el objetivo de mejorar la eficacia de las instituciones. Estas recomendaciones suelen reflejar una serie de problemas relacionados con los recursos que se asignan a las instituciones, su estructura y su capacidad para ofrecer un mecanismo de denuncia de violaciones de derechos adecuado para los niños.

Nuestro estudio demuestra que las instituciones y otros defensores de los derechos del niño de diversos países han utilizado estas observaciones para impulsar reformas estructurales y legislativas y atraer más inversiones en apoyo de la eficacia de las instituciones independientes. Por ejemplo, en una ocasión se publicó una observación final relativa a la Oficina del Defensor del Menor de Mauricio y a cómo podría afectar a su independencia el empleo de funcionarios en comisión de servicios. La Oficina empezó a contratar a sus investigadores y a parte del personal de apoyo con su propio presupuesto.¹⁰³ El Defensor del Menor irlandés alude a las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño y de otros órganos internacionales de vigilancia como impulsoras del trabajo de promoción a efectos de fortalecer el mandato de la institución mediante una reforma legislativa.¹⁰⁴

Las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños pueden beneficiarse enormemente de las observaciones finales, a las que respalda el peso político y moral del Comité de los Derechos del Niño. En 2011, la Unidad de Niñez y Adolescencia de la Defensoría del Pueblo de Panamá creó con el apoyo del UNICEF un Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia para hacer un seguimiento continuo de las recomendaciones del Comité y de otros órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas, así como de la sociedad civil.¹⁰⁵

Las instituciones independientes pueden emplear otros mecanismos internacionales de vigilancia para promover los derechos de los niños. La presentación de informes a otros órganos creados en virtud de tratados puede dar visibilidad a determinados problemas relacionados con la aplicación de otros tratados internacionales que complementen la Convención sobre los Derechos del Niño.

El Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos, que consiste en un análisis exhaustivo del historial de un país determinado en el ámbito de los derechos humanos realizado por dicho Consejo, ofrece asimismo un canal importante a través del cual las instituciones independientes pueden expresar sus preocupaciones. Varias instituciones han decidido aprovechar la oportunidad de contribuir al examen aportando su punto de vista, ya sea a través de las instituciones de base amplia de las que forman parte (por ejemplo, la Comisión Independiente de Derechos Humanos del Afganistán); desde la posición de un defensor del menor autónomo que se adhiere a la oficina del defensor

¹⁰³ Información facilitada por el Ombudsman de los Niños de Mauricio, 10 de marzo de 2010.

¹⁰⁴ Informe del Ombudsman de los Niños sobre la preparación de la Ley del Ombudsman de los Niños de 2002, marzo de 2012, p. 12.

¹⁰⁵ Defensoría del Pueblo de Panamá, Informe anual de 2011, p. 92.

Perspectivas de futuro: El papel de las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños en el procedimiento de comunicaciones de la Convención

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el 19 de diciembre de 2011 un tercer Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones. De este modo, el Comité de los Derechos del Niño puede recibir y revisar comunicaciones sobre casos de posibles violaciones de los derechos de un niño o un grupo de niños y llevar a cabo investigaciones (incluidas las visitas a los países) cuando se denuncie una violación grave y sistemática de los derechos de los niños.

Es probable que las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños, dada su relevancia en el ámbito nacional, hagan de vínculo nacional principal para facilitar el acceso a este procedimiento de comunicaciones internacional.¹⁰⁶ Se encuentran en una posición ventajosa para facilitar una evaluación preliminar de la elegibilidad de acuerdo con el Protocolo facultativo, para remitir y asesorar a los posibles demandantes a lo largo del proceso y para facilitar documentación al Comité. También se espera de ellas que vigilen el cumplimiento por parte de los Estados de las recomendaciones del Comité en los casos que abarque el Protocolo facultativo.

Las instituciones independientes de derechos humanos pueden desempeñar un papel esencial, al informar a los niños y a las comunidades de la existencia de un recurso internacional. También pueden realizar un trabajo dirigido para llegar a los niños más vulnerables a las violaciones de sus derechos.

¹⁰⁶ Preámbulo del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del niño relativo a un procedimiento de comunicaciones.

del pueblo tradicional (como sucedió en Croacia); o bien mediante la presentación de un informe independiente (como en Irlanda o en el Reino Unido, cuyos cuatro comisionados presentaron un informe conjunto).

4. Conclusiones y recomendaciones

La labor de las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños ha propiciado numerosos logros. Cabe destacar algunos ejemplos como la adopción temprana del concepto institucional y su rápida proliferación en Europa y América Latina; el trabajo pionero de reforma de políticas y legislativa en el ámbito de los derechos del niño que se ha desarrollado en América Latina y el Caribe; la activa participación de las ONG en la defensa del concepto en Asia; la creación de departamentos especializados en los derechos del niño en las instituciones nacionales de derechos humanos del África Meridional y Oriental; el auge del debate en torno a la creación de instituciones independientes de derechos centradas en los niños de Oriente Medio y el norte de África; y la atención especial que se presta a los niños en situaciones difíciles en muchos países de tradición jurídica anglosajona. En todos estos lugares, los Estados han reconocido que es necesario que las instituciones tengan independencia para comprender la situación de los niños y defender sus derechos. En cualquier caso, aunque el número de instituciones ha aumentado desde la década de los noventa, estas siguen haciendo frente a las amenazas a su independencia, a la falta de financiación, a la escasa respuesta a sus recomendaciones y, en algunos casos, incluso a su posible desaparición.

Una de las preguntas que plantean con más frecuencia aquellos que solicitan ayuda para crear, consolidar o proteger una institución independiente es qué forma debe adoptar la institución. La conclusión de este estudio de la Oficina de Investigación – Innocenti del UNICEF es que no existe ninguna forma óptima para todos. Hay que considerar las realidades nacionales o locales del contexto institucional y el respaldo político, económico y social con que cuenta la defensa de los derechos del niño. Los mandatos divergen en función de las circunstancias, las historias y la participación nacional. Así pues, todos los acuerdos tienen sus pros y sus contras. En definitiva, la forma y el alcance de cada institución ha de ser el resultado de un conjunto de procesos políticos y sociales a escala nacional y local que le confieren legitimidad y una apropiación general.

De igual modo, que la institución independiente de derechos humanos en favor de los niños adopte la forma de una oficina de defensa del menor o de una comisión no tiene grandes repercusiones. En ambos casos, su función suele ser muy personalizada, pues el defensor del menor o el comisario (o el presidente de la comisión, como sucede en la India) son los portavoces principales de los niños y desempeñan una labor decisiva en la formación de asociaciones.

Las instituciones de defensa de los derechos del niño que se integran en instituciones de derechos humanos de base amplia han de superar una serie de dificultades particulares: el riesgo de que el trabajo en favor de los niños sea desplazado por otras prioridades de la organización y el hecho de que los mecanismos y procedimientos organizativos no promueven necesariamente la accesibilidad de los niños. Es importante que las estructuras y los líderes

de las instituciones contribuyan a preservar la influencia y visibilidad de la dependencia infantil. Para ello, por ejemplo, se puede otorgar a dicha dependencia un estatus legislativo propio, un presupuesto blindado en el marco de la asignación nacional y un estatus superior a sus líderes dentro de la institución.

Todas las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños tienen un atributo innegociable: un mandato basado en la Convención sobre los Derechos del Niño. Para que la institución obtenga el respaldo y la confianza de la opinión pública se deben tener en cuenta (y reafirmar continuamente) otros factores como la eficacia y la independencia, los cuales se refuerzan de forma natural entre sí.

Contribuyen a la eficacia la capacidad para detectar y analizar violaciones de los derechos de los niños (entre otros, mediante mecanismos de denuncia accesibles para los menores); para formular y difundir recomendaciones; para transmitir la preocupación por determinadas cuestiones; y para mediar, aglutinar y tender puentes entre otras instituciones públicas, el gobierno y el conjunto de la sociedad en torno a las problemáticas relacionadas con los derechos de los niños. En este sentido, las habilidades, el carácter y el perfil de los trabajadores de las instituciones, sobre todo de su directiva, son importantes. Por otra parte, es fundamental que los gobiernos y otros actores reflexionen seriamente sobre sus recomendaciones.

Tal y como se describe en este informe, la independencia no se deriva únicamente del mandato de una institución, sino también de su financiación y liderazgo. Tanto la percepción como la realidad de la independencia de las instituciones dependen en cierta medida del contexto político y de la participación de los medios de comunicación y la sociedad civil. Todos los procesos necesarios para crear una institución –en esencia, el amplio debate que ello implica, con la participación de un gran abanico de grupos de interés político y social– y la transparencia en la contratación del personal de categoría superior contribuyen a su independencia. La financiación, obviamente, es clave. Lo ideal es contar con el respaldo directo y continuado del presupuesto nacional; no obstante, en los países de rentas bajas y medias lo habitual es obtener financiación adicional de donantes internacionales, lo cual tiene sus ventajas pero también sus riesgos.

La participación de los menores es una cuestión fundamental que sigue planteando dificultades a todos, sobre todo a las entidades de defensa de los niños que se integran en instituciones de derechos humanos de base amplia. Se ha avanzado mucho en este ámbito, si bien sigue siendo un área que, en general, precisa atención. La participación no se limita a la recepción de denuncias, ni mucho menos, pero una de las conclusiones de este estudio es que el porcentaje de denuncias presentadas por menores a las instituciones es bajo. Las causas pueden ser muy diversas pero todo parece indicar que muchos mecanismos de denuncia siguen siendo poco adecuados para los niños.

A continuación se resumen las recomendaciones que se exponen más pormenorizadamente en el informe técnico completo:

- **Los gobiernos y los parlamentos** deben proporcionar a las instituciones una base legislativa adecuada, sin olvidar una serie de disposiciones clave. Se debe indicar explícitamente que la institución tiene su fundamento en la Convención sobre los Derechos del Niño, que su misión consiste en defender los mejores intereses del niño y que se trata de una institución independiente. La legislación debe prever procesos de nombramiento abiertos y transparentes y ofrecer garantías para la asignación de recursos del presupuesto nacional. Estos recursos han de ser sostenibles y adecuados, de modo que la institución pueda planificar su trabajo a medio y largo plazo, y asignarse de una manera que contribuya al cumplimiento del mandato de la institución. La legislación debe otorgar a la institución las competencias investigadoras adecuadas para que pueda acceder libremente a los lugares, documentos y testimonios necesarios para cumplir su función de vigilancia (también de las entidades privadas). Se ha de exigir a la institución que sea accesible para todos los niños y que promueva la participación de los menores en su trabajo y en el conjunto de la sociedad.
- **Los gobiernos** deben dar instrucciones a todos los departamentos y órganos públicos pertinentes, a todos los niveles, para que cooperen sin reservas con las instituciones en todas sus operaciones, entre ellas las investigaciones, y debe hacer rendir cuentas a aquellos que no lo hagan. Es necesario considerar debidamente las recomendaciones en materia de aplicación. Un debate exhaustivo de las conclusiones y recomendaciones de la institución, tanto por parte del gobierno como del parlamento y la sociedad (incluidos los medios de comunicación), es fundamental para la sostenibilidad y la eficacia de la institución a largo plazo. Los gobiernos tienen la responsabilidad particular de garantizar el seguimiento de las recomendaciones, para lo cual han de demostrar que las estudian con seriedad y que toman las medidas adecuadas.
- **Los parlamentos** deben colaborar activamente con las instituciones independientes. Deberían consultar con las instituciones cualquier proceso destinado a elaborar o aprobar leyes que afecten a los menores; respaldar la apertura y la transparencia de los procesos de nombramiento; y realizar una rigurosa labor de supervisión, revisando y debatiendo exhaustivamente los informes anuales y de otro tipo y emitiendo evaluaciones periódicas exhaustivas.
- **Las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños**, especialmente las que forman parte de una institución de derechos humanos de base amplia, han de revisar su eficacia en el fomento de la participación de los menores, sobre todo de los más pequeños y marginados,¹⁰⁷ y tomar medidas para alentarla cuando sea necesario. Se debe prestar especial atención a ofrecer mecanismos de denuncia accesibles para los niños. Las instituciones han de buscar formas de dar a conocer su labor entre los menores y

¹⁰⁷ Para que sea significativa, la participación de los niños ha de basarse en la evolución de sus capacidades. En otras palabras, hay que emplear diferentes métodos y es posible que se planteen distintos ámbitos y objetivos en función de la edad y de la situación de cada niño.

entre aquellos adultos que trabajan con ellos. Deben fortalecer la colaboración entre ellas y con otros órganos de derechos humanos, tales como otros departamentos de las instituciones generales, especialmente con aquellos que trabajan en el ámbito de las cuestiones de género y otros grupos de interés especial. Por último, las instituciones independientes tienen la responsabilidad de medir el grado de cumplimiento del estado, así como de destacar posibles obstáculos e identificar resultados concretos para los niños.

- **La sociedad civil** debe apoyar a las instituciones independientes; para ello ha de cooperar con ellas, compartir información, ayudar a los niños y a otros actores a presentar denuncias, respaldar el seguimiento de las recomendaciones y, si procede, compartir sus conocimientos técnicos. Las ONG deben ser amigos críticos, es decir, colaborar con las instituciones independientes pero también señalar posibles deficiencias en su desempeño. Los centros académicos pueden colaborar con el trabajo de las instituciones a través de sus investigaciones y de la aportación de pruebas. Por su parte, los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental, pues transmiten

las recomendaciones de las instituciones a la opinión pública. Por encima de todo, la sociedad civil debe promocionar y defender las instituciones independientes, dando a conocer su labor y acudiendo en su ayuda cuando las fuerzas sociales y políticas pongan en peligro su eficacia.

- **Los donantes y las organizaciones intergubernamentales** deben facilitar asistencia técnica para crear y fortalecer las instituciones independientes, dar a conocer su labor, asesorar respecto a su mandato legislativo y construir capacidades de apoyo en el país. Cuando se facilite asistencia económica, se debe considerar debidamente la sostenibilidad a largo plazo del trabajo en favor de los derechos de los niños y la apropiación nacional de las instituciones. Los donantes y las organizaciones internacionales deben facilitar la creación y consolidación de redes regionales e internacionales de instituciones independientes mediante la prestación de apoyo técnico, financiero y logístico. Han de promover asimismo la participación de las instituciones independientes en los organismos regionales e internacionales y los debates pertinentes.

El presente resumen es una síntesis de un exhaustivo informe en el que los profesionales podrán hallar información más pormenorizada sobre las problemáticas que aquí se exponen, así como un conjunto de análisis regionales de todo el mundo.





únete por la niñez

ISBN : 978-88-6522-013-9
Número de stock: 669U

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
Oficina de Investigación, Innocenti
Piazza SS. Annunziata, 12
50122 Florencia, Italia
Tel: +39 055 20 330
Fax: +39 055 2033 220
florence@unicef.org

www.unicef-irc.org

