

INTRODUCCIÓN

Los Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes, constituye la séptima publicación especializada en temas de derechos humanos realizada por el Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea.

En esta ocasión las memorias que presentamos retoman las ponencias presentadas por expertos nacionales e internacionales en el seminario sobre el tema, llevado a cabo en la ciudad de Monterrey en octubre de 2005. Los organizadores del evento se propusieron promover la discusión y la elaboración de propuestas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los compromisos internacionales de los que México es parte, teniendo en cuenta las recomendaciones que el país ha recibido en materia de justicia para adolescentes y de políticas públicas para la prevención del delito.

Igualmente, los responsables se plantearon analizar las reformas a la Constitución mexicana y las leyes federales y estatales, de acuerdo con los estándares desarrollados por la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño así como de otras normas, directrices y la jurisprudencia internacional en materia de justicia para adolescentes y prevención del delito. Por último, los organizadores proyectaron estudiar las políticas públicas sobre el tratamiento de la delincuencia juvenil y las distintas alternativas que existen para garantizar el respeto integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en las entidades federativas.

Tanto las discusiones llevadas a cabo en el marco del seminario como las ponencias presentadas en este libro, retoman los principios

de la Convención de Derechos del Niño (CDN), al igual que otros instrumentos internacionales, entre ellos la Convención Americana de Derechos Humanos, que reconocen al niño su condición de sujeto de derecho y establecen para los Estados la obligación de brindarles medidas especiales de protección.

En este sentido, el principio de “interés superior del niño”, expresado en la CDN, representa una nueva concepción respecto de la condición jurídica y material de la infancia, entendida como la premisa bajo la cual se debe interpretar, integrar y aplicar la normativa respecto a la niñez y la adolescencia —en la que se abandona la concepción del sujeto como “incapaz” y se logra el respeto de todos sus derechos—, lo que constituye un límite a la discrecionalidad de las autoridades en la adopción de decisiones relacionadas con los niños —lo que supone no sólo una garantía para éstos sino una limitación para los Estados al momento de interpretar normas y legislar en el ámbito interno en la materia—, así como el reconocimiento de una protección adicional.

A este respecto es importante enfatizar que el *corpus juris* de protección de la infancia, en especial el gran número de ratificaciones de la Convención de Derechos del Niño, excepción hecha de Estados Unidos y Somalia, configura un amplio consenso internacional (*opinio iuris communis*) favorable a los principios e instituciones acogidos por dicho instrumento, lo que refleja el desarrollo en esta materia, del cual se desprende la obligación especial para los Estados de adoptar “una política integral para la protección de los niños” y la instrumentación de todas las medidas necesarias para garantizar el disfrute pleno de sus derechos.

Estos principios, desarrollados ampliamente por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, deben reflejarse en la legislación interna por medio de un proceso de adecuación normativa que establezca, entre otros aspectos, la garantía del debido proceso en todo trámite judicial o administrativo al cual se vea sometido el adolescente. Esta garantía ha sido configurada como uno de los elementos sustanciales del Estado de Derecho, y una guía para configurar cualquier modelo democrático respetuoso de los derechos fundamentales.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que los Estados tienen la obligación de reconocer y respetar los derechos y libertades de la persona humana, así como de proteger y asegurar su ejercicio por medio de las garantías respectivas. Tanto el *corpus*

iuris de derechos y libertades, como las garantías de éstos son conceptos inseparables del sistema de valores y principios característicos de las sociedades democráticas. En éstas “los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros”.

Específicamente en el campo de los derechos de niños, niñas y adolescentes, la Corte, en su Opinión Consultiva No 17, ha señalado como una obligación que se desprende de la Convención Americana, firmada y ratificada por el Estado mexicano, que las garantías consagradas en los Artículos 8 y 25 de la Convención se reconocen a todas las personas por igual, y deben correlacionarse con los derechos específicos que, además, estatuye el artículo 19, de forma que se reflejen en cualesquiera procesos administrativos o judiciales en los que se discuta algún derecho de un niño. En definitiva, el aplicador del derecho, sea en el ámbito administrativo o el judicial, deberá tomar en consideración las condiciones específicas del menor y su interés superior para acordar la participación de éste, según corresponda, en la determinación de sus derechos.

Estos criterios jurídicos establecidos tanto en el *corpus juris* de protección de los derechos de la niñez como en la jurisprudencia de sus órganos, no pueden ser objeto de interpretación restrictiva de ninguna índole, lo cual ha sido evidente en la práctica y el tratamiento del fenómeno en México.

El sistema que por muchos años prevaleció y que deberá ser totalmente reformado con la entrada en vigor de la reforma al Artículo 18 Constitucional, consideraba al sujeto menor de edad como un ser carente de capacidad de decisión, posibilidad de reflexión, ausencia de derechos y objeto de protección. Este sistema denominado “tutelar”, de acuerdo con diversos autores, se sustenta en un uso indiscriminado del encierro (eufemísticamente llamado internamiento) de niños, niñas y jóvenes, desconociendo los derechos y garantías fundamentales de los que son titulares todas las personas, sin distinción de edad, fundamentalmente: el principio de legalidad; el principio de culpabilidad por el acto; la presunción de inocencia; y el debido proceso legal, todos ellos principios liberales clásicos del Estado de Derecho.

La reforma constitucional reciente al Artículo 18 Constitucional, aprobada por el Congreso de la Unión en noviembre de 2005 y sancionada mediante Decreto Presidencial de 12 de diciembre de 2005, trasciende

de forma sustancial la aplicación actual de la justicia en materia de niños, niñas y adolescentes, y retoma de forma acertada los principios del derecho internacional de los derechos humanos. En particular, ordena a la Federación, los Estados y el Distrito Federal, establecer en el ámbito de sus respectivas competencias un sistema integral de justicia, que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito en las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad.

Como se observa, la reforma incorpora el principio de legalidad material y formal en el tratamiento de los jóvenes infractores, y crea un sistema de aplicación de justicia basado en los derechos constitucionales. Asimismo, al definir claramente la edad de intervención penal, cierra de manera acertada una laguna legal que generó casos gravísimos de actuaciones ministeriales arbitrarias en contra de niños y niñas.

La reforma, además, comporta grandes retos para todos los sectores del poder público encargados de su implementación; en particular, ordena crear en cada estado y en la federación instituciones, tribunales y autoridades especializadas en la procuración e impartición de justicia para adolescentes, atendiendo siempre la protección integral y el interés superior del adolescente, que incluye, como hemos reiterado, la garantía del debido proceso legal, la proporcionalidad de la sanción con respecto a la gravedad del acto ocasionado y el fin resocializador que justifica la pena.

Los criterios esbozados sobre el impacto de la reforma, y su adecuación en las leyes federales y estatales, deben generar, además, profundas transformaciones en el campo de sus operadores. Por ello es crucial el establecimiento de mecanismos que destinen un presupuesto adecuado para adelantar su exitosa implementación. Ello, además, debe acompañarse de un proceso de capacitación que incluya los principios y estándares de derecho internacional que inspiran las nuevas leyes y, especialmente, debe reconocer al personal que ha venido realizando una importante labor desde los Consejos de menores; ahí se encuentra una amplia experiencia y capacidad profesional que sin duda servirá para completar el proceso de implementación legal.

En esta discusión, un capítulo de gran relevancia es el de la redefinición de las políticas públicas y las acciones de prevención y tratamiento hacia los niños, niñas y adolescentes. En especial, se debe reiterar que la concreción de cualquier acción de política pública debe reconocer el carácter indivisible

de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, y la obligación que tienen los Estados de adoptar todas las medidas y acciones positivas que aseguren la plena vigencia de sus derechos y garantías, estableciendo condiciones que permitan la concreción del proyecto de vida individual y su correlato colectivo, basándose en el principio de respeto irrestricto de la autonomía de los niños, niñas y adolescentes.

El libro que presentamos al lector retoma de forma profunda las reflexiones anteriores. En el primer capítulo se analiza el marco normativo internacional para la protección de los niños, niñas y adolescentes, que es abordado por dos destacados juristas: Norberto Liwski, Vicepresidente del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas y Sergio García Ramírez, Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Para complementar esta visión, especialmente en aquellos temas relacionados con los desarrollos sustantivos en materia de derechos reconocidos por la Convención de Derechos del Niño, invitamos en esta publicación a dos destacados conocedores del tema: Mary Beloff y Daniel O'Donnell. Asimismo, Olger González, abogado de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, presenta un artículo sobre las obligaciones internacionales de los Estados a la luz del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y específicamente de la jurisprudencia que la Corte Interamericana ha desarrollado en la materia. Como colofón de este capítulo, Elías Carranza y Rita Maxera, ambos miembros del Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y reconocidos expertos sobre el tema, abordan la situación de la justicia penal de menores en los países de América Latina.

En el segundo capítulo del libro se analizan, desde una perspectiva práctica, los modelos de aplicación de la justicia juvenil en España y México; en este sentido, se incluyen las ponencias de Eva M^a Martínez Gallego, Fiscal de Salamanca, España, quien presenta el tema de los sistemas de aplicación de justicia juvenil en ese país. Por su parte, con relación a México, se pueden consultar los artículos de José Antonio Aguilar Valdez, Secretario Técnico del Consejo Federal de Menores y Verónica Navarro, Directora Técnica de la misma institución, quienes estudian las obligaciones internacionales de México en materia de justicia penal para adolescentes. En este capítulo se incluye además un artículo sobre el acogimiento familiar de menores, por familias seleccionadas, en la Comunidad de Madrid, elaborado por Jesús María Rubio López, Director de Programas de

Acogimiento Familiar del Instituto Madrileño del Menor y la Familia.

En el tercer capítulo de la publicación se analizan las obligaciones internacionales de México en materia de justicia juvenil y la armonización de la ley interna en relación con los Tratados internacionales; en este sentido, se presentan las ponencias de Juan José Gómez Camacho, Director General de Derechos Humanos y Democracia, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y de Dilcy García, encargada de Reformas Legislativas de UNICEF México. Igualmente, Miguel Enrique Sánchez Frías, Secretario de Estudio y Cuenta, de la Suprema Corte de Justicia, presenta la ponencia titulada: “Principios necesarios y garantías del debido proceso para la construcción de un Sistema de Justicia Juvenil en México”. En sentido similar, la Magistrada del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Sara Patricia Orea Ochoa, analiza el principio acusatorio respecto de la justicia juvenil. Este panorama es completado con dos ponencias, la de Alfonso Poiré Castañeda, quien desde su experiencia en la Red para la Protección de los Derechos de la Infancia, de Guanajuato, presenta un texto titulado: “Estrategias legislativas para la construcción de un sistema de justicia juvenil en México” y la de Pedro José Peñalosa, Director General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, de la Procuraduría General de la República (PGR), quien diserta sobre “La prevención social, un paradigma en favor de la infancia y la juventud”.

Las implicaciones de la Reforma al Artículo 18 Constitucional y las iniciativas legislativas para la creación de una Ley Federal para el tratamiento de la delincuencia juvenil en México son profusamente analizadas en el capítulo cuarto del libro. En este sentido, dos de los más importantes impulsores de la iniciativa constitucional y las iniciativas de ley, el Senador César Camacho Quiroz y la Diputada Federal Angélica de la Peña, analizan con detalle el impacto de la reforma y las características que deberán tener, tanto en el ámbito federal como estatal, las leyes reglamentarias.

Asimismo, bajo la perspectiva y el rigor propio de la academia, Luís González Placencia, Investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE); Mónica González Contró, Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Rubén Vasconcelos Méndez, Presidente del Consejo Tutelar de Menores de Oaxaca, presentan sus comentarios al respecto.

Los capítulos cinco y seis del libro, se detienen en el estudio de las políticas públicas enfocadas al tratamiento de la delincuencia juvenil y la

implementación de políticas para la protección y restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el estado de Nuevo León. En particular, Alejandro Bonasso, desde su experiencia como Director Emérito del Instituto Interamericano del Niño de la OEA, presenta los principios necesarios para la puesta en operación de políticas públicas tendentes a favorecer el tratamiento de los jóvenes infractores y sus alternativas. Esta mirada es complementada con los textos de Héctor Morales, Director de Iniciativas para la Identidad y la Inclusión (INICIA AC) y Francisco Castellanos, Director de la Fundación Mexicana de Reintegración Social A. C., quienes hacen un análisis a partir de la experiencia que genera el trabajo con jóvenes en organizaciones de la sociedad civil.

El estudio sobre las políticas públicas para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el estado de Nuevo León, es presentado desde visiones diversas, lo que permite enriquecer el análisis y el estudio de las propuestas a partir de un enfoque que retoma la multidisciplinariedad. Por una parte, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Diputada del H. Congreso del estado de Nuevo León, analiza el tema desde el horizonte de las acciones legislativas; Graciela Guadalupe Buchanan Ortega, Magistrada de la Quinta Sala Familiar del Tribunal Superior de Justicia del estado de Nuevo León, realiza un estudio desde la perspectiva jurídica garantista y Javier Álvarez Bermúdez, Subdirector de Posgrado e Investigación de la Facultad de Psicología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, desde las ciencias sociales.

En su parte final el libro incluye un capítulo en el que se han recuperado las conclusiones, las cuales retoman las reflexiones abordadas durante los tres días de trabajo que duró el seminario e intentan señalar los puntos sustanciales, de acuerdo con los temas desarrollados en los paneles y las mesas de trabajo. Igualmente, como marco de referencia hemos incorporado un disco compacto que incluye documentos de consulta obligada en la materia.

El Programa de Cooperación desea reconocer el trabajo de las personas e instituciones que con su profesionalismo y esfuerzo hicieron posible que la organización del seminario fuera exitosa. En especial a Dilcya García, Encargada de Reformas Legislativas de UNICEF México; José Antonio Guevara, Director Adjunto de la Dirección de Derechos Humanos y Democracia, de la Secretaría de Relaciones Exteriores; Marcela Mora, Directora de Área de la misma Dirección; Angélica de la Peña, Diputada Federal de

la H. Cámara de Diputados; Luis González Placencia, Investigador del INACIPE y Alejandro Morton Martínez, Director de Protección al Menor y la Familia del DIF Nuevo León, todos ellos quienes de forma generosa intercambiaron criterios, experiencias, conocimientos y contribuyeron en la construcción del programa y la acertada elección de los ponentes.

Igualmente, es necesario reconocer la labor de las personas que aportaron su trabajo en la moderación de los paneles y la elaboración de las relatorías del seminario: Luis Eduardo Zavala, Catedrático de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, del Instituto Tecnológico y Estudios Superiores de Monterrey; Mónica González Contró, Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Zandra Villarreal Arteaga, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del estado de Nuevo León; Tania Luna, Consultora de UNICEF México; María de los Ángeles Guerrero Bazaldúa, Coordinadora Jurídica de la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Nuevo León en el Consejo Tutelar de Menores; Tayrin Saldivar Hernández, de Christelhouse México; Martín Carlos Sánchez, Director de la Organización Renace, Monterrey y Antonio Romero Garza, Presidente de la Asociación de Sociólogos del estado de Nuevo León.

Además, es pertinente agradecer a las instituciones que de manera generosa auspiciaron el evento y brindaron las facilidades para su realización. En particular al Gobierno del estado de Nuevo León; la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, del Instituto Tecnológico de Monterrey; UNICEF; la Comisión Especial de la Niñez, Adolescencia y Familias, de la H. Cámara de Diputados; el Instituto de Naciones Unidas para la Prevención del Delito, ILANUD; el Instituto Nacional de Ciencias Penales, INACIPE; la Comisión Estatal de Derechos Humanos del estado de Nuevo León, la Delegación Regional de la Secretaría de Relaciones Exteriores en Nuevo León y el Centro para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) Nuevo León.

En este sentido el Programa de Cooperación agradece la hospitalidad brindada por Luis Eduardo Zavala, catedrático de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, del Instituto Tecnológico de Monterrey, y Alejandro Morton Martínez, Director del Centro para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) Nuevo León, quienes con sus gestiones y equipos de trabajo nos brindaron las facilidades necesarias para la exitosa realización del seminario.

De la misma forma, reitero mi agradecimiento al equipo de trabajo que realiza las actividades del Programa, particularmente a José Luis Hernández, Director Administrativo, en quien recayó la responsabilidad logística del evento y quien coordinó los esfuerzos colectivos para lograr un seminario de altísima calidad. Asimismo a Miguel Díaz Reynoso, Asesor de la Subsecretaría de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, quien en este seminario, como en las demás actividades realizadas por el Programa de Cooperación, con su consejo y experiencia ha respaldado constantemente la consecución de los objetivos de éste. Igualmente a Diana Patricia Bordier, quien realizó gran parte de la organización de las ponencias, relatorías y conclusiones de este libro.

Por último, esta actividad y las otras que realiza el Programa de Cooperación han contado con el impulso constante y el acompañamiento de la Subsecretaría de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, Dra. María del Refugio González Domínguez; Juan José Gómez Camacho, en su momento Director General de Derechos Humanos y Democracia; Rodrigo Labardini, actual Director de la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, y su Director General Adjunto, José Antonio Guevara, quienes generosamente han aportado sus consejos y sugerencias para lograr una acertada conducción en las actividades del programa.

Creemos sin duda que este libro es un instrumento de consulta obligada para todas aquellas personas relacionadas con la discusión que se presenta en el país respecto de la justicia penal para adolescentes, asimismo, es un aporte desde la necesaria perspectiva de las garantías y los principios que entraña el Derecho Internacional.

Estamos seguros que los aportes del Seminario Internacional sobre Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes concretados en esta publicación, se verán traducidos en transformaciones reales al marco legal e institucional mexicano, y en la instrumentación de efectivas políticas públicas en favor del respeto de los derechos humanos.

Juan Carlos Gutiérrez Contreras
Director del Programa de Cooperación