EL DIÁLOGO NUNCA DEBE SUSTITUIR LA ACCIÓN

Derechos de la infancia, compromisos internacionales y responsabilidad institucional

Mariana J. Rey Galindo

PRELIMINAR. Tomarse en serio los derechos de la infancia

Este texto nace de una inquietud que considero necesario explicitar. Los informes que los organismos internacionales publican cada año ofrecen datos objetivos, elaborados con metodologías verificables, sobre la situación de niñas, niños y adolescentes en el mundo. En paralelo, los aniversarios, las conferencias y las sesiones de los órganos internacionales renuevan proclamaciones de compromiso con sus derechos. Ambos discursos conviven, pero rara vez se confrontan.

Esa confrontación es la que me propongo realizar. No para restar valor a las declaraciones, que cumplen una función en la construcción de consensos, sino para evitar que el lenguaje de los derechos se deslice hacia el registro de las aspiraciones, es decir, hacia enunciados que expresan aquello que se desea pero que no comprometen a nadie a hacer algo determinado, en un plazo determinado y con recursos determinados.

Ronald Dworkin formuló esta advertencia con precisión. Para él, los derechos individuales son «triunfos políticos en manos de los individuos»[1], esto es, razones que prevalecen frente a objetivos colectivos que, por sí solos, no alcanzan para justificar su postergación. Un derecho que cede ante cualquier consideración de conveniencia, oportunidad o escasez deja de operar como derecho y pasa a operar como expectativa.

Dworkin agregó que «la institución de los derechos es, por consiguiente, crucial, porque representa la promesa que la mayoría hace a las minorías de que la dignidad y la igualdad de éstas serán respetadas» (p. 303). Su reflexión se dirigía a las

[1]Dworkin, R. (1984). Los derechos en serio (trad. M. Guastavino). Barcelona, Ariel, p. 37. Título original Taking Rights Seriously, 1977. Las citas siguientes corresponden a la p. 303 de la misma edición.

minorías políticas. La extensión a la infancia es mía, pero entiendo que la categoría la admite. Niñas, niños y adolescentes no votan, no integran los órganos que deciden los presupuestos y tienen escasa capacidad de incidir en la agenda pública. Su relación con las instituciones descansa, en buena medida, sobre esa promesa. Por eso la pregunta por su cumplimiento no es retórica.

La conclusión de aquel ensayo adopta la forma de una exigencia, pues afirma que «si el Gobierno no se toma los derechos en serio, entonces tampoco se está tomando con seriedad el derecho» (p. 303). Tomarse en serio los derechos de la infancia supone aceptar que su reconocimiento normativo genera deberes exigibles, y que la medida de esa seriedad no se encuentra en la frecuencia con que se los invoca, sino en lo que las instituciones hacen para que se cumplan.

Desde otra tradición, Norberto Bobbio había advertido que «el problema de fondo relativo a los derechos humanos no es hoy tanto el de justificarlos como el de protegerlos»[2]. Más de seis décadas después, y con un sistema internacional de protección de la infancia considerablemente más desarrollado, la observación conserva plena vigencia. La Convención sobre los Derechos del Niño no requiere nuevas justificaciones; requiere condiciones de cumplimiento.

En el derecho argentino, esa exigencia no es solo filosófica. La Convención goza de jerarquía constitucional desde la reforma de 1994 (art. 75, inc. 22, de la Constitución Nacional), y la Ley 26.061 dispone que es «de aplicación obligatoria en las condiciones de su vigencia» en todo acto, decisión o medida que se adopte respecto de personas menores de dieciocho años (art. 2). El mismo cuerpo legal consagra un principio de efectividad, que obliga a los organismos del Estado a adoptar «todas las medidas administrativas, legislativas, judiciales y de otra índole» para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos reconocidos (art. 29). La distancia entre proclamación y cumplimiento constituye, en consecuencia, también un problema de juridicidad.

[2]Bobbio, N. (1991). «Sobre el fundamento de los derechos del hombre» [1964], en El tiempo de los derechos (trad. R. de Asís Roig). Madrid, Sistema, p. 61.

Leer los datos con este criterio exige, a su vez, una cautela. Las cifras tampoco deben convertirse en una nueva forma de proclamación, ya que, repetidas sin análisis, terminan cumpliendo la misma función ritual que las declaraciones que pretenden interpelar. Por eso las utilizo aquí con sus fuentes, sus períodos de referencia y sus límites metodológicos, como medida de una distancia y no como argumento de autoridad.

Con esa perspectiva retomo unas palabras pronunciadas el 26 de octubre de 2026 ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en la sesión que conmemoró los treinta años del mandato sobre los niños y los conflictos armados. La Representante Especial del Secretario General para la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados, Vanessa Frazier, formuló allí una advertencia que condensa el problema[3].

«El diálogo nunca debe sustituir a la acción».

La frase fue pronunciada en un contexto específico, pero su alcance no se agota en él. Concierne a las instituciones públicas, a los sistemas de justicia, a la educación, a la salud y a las políticas sociales, que comparten una misma responsabilidad, la de lograr que los derechos reconocidos encuentren condiciones reales para su ejercicio. Constituye, en otros términos, una formulación institucional de la exigencia de tomarse los derechos en serio.

¿Qué distancia existe, entonces, entre los compromisos que asumimos y la protección que efectivamente brindamos? Los apartados que siguen procuran responder esa pregunta a partir de los datos disponibles.

1. Los compromisos internacionales frente a las realidades de la infancia

[3]Naciones Unidas, Oficina de la Representante Especial del Secretario General para la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados (26 de octubre de 2026). Statement by Vanessa Frazier, Special Representative for Children and Armed Conflict, to the UN Security Council. En el original, «Engagement must never be a substitute for action». La versión en español corresponde a Noticias ONU, «Niños en conflictos. 30 años de promesas y un número récord de violaciones», 26 de octubre de 2026. https://childrenandarmedconflict.un.org/en/news/statement-vanessa-frazier-special-representative-children-and-armed-conflict-un-security y https://news.un.org/es/story/2026/10/1542105

Treinta y siete años después de la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño, el 20 de noviembre de 1989, los informes recientes de organismos internacionales permiten dimensionar algunas de las dificultades que persisten.

Según el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2026 de la UNESCO, **273 millones de niñas, niños, adolescentes y jóvenes estaban fuera de la escuela en 2024**. La cifra representa aproximadamente una de cada seis personas en edad escolar y evidencia las dificultades para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, que procura una educación inclusiva, equitativa y de calidad[4].

En materia de pobreza infantil, UNICEF informó en su *Estado Mundial de la Infancia 2025* que **417 millones de niñas y niños de países de ingreso mediano y bajo, más de uno de cada cinco, sufren privaciones graves en al menos dos de seis dimensiones esenciales de su bienestar** (educación, salud, vivienda, nutrición, saneamiento y agua). El análisis se basa en datos de más de 130 países[5].

La movilidad humana constituye otro escenario de especial preocupación. De acuerdo con UNICEF, **unos 48,7 millones de niñas y niños se encontraban desplazados al finalizar 2024 a causa de conflictos, violencia y otras violaciones de derechos humanos**, dentro de sus países o fuera de ellos[6].

Estos indicadores describen realidades diferentes y responden a metodologías y períodos de referencia específicos. No obstante, permiten identificar una preocupación común. La existencia de compromisos jurídicos internacionales no asegura, por sí misma, que sus destinatarios puedan ejercer efectivamente los derechos reconocidos.

---

[4]UNESCO (2026). Cuenta regresiva para 2030. Informe GEM 2026. Acceso y equidad. París, UNESCO. La cifra corresponde a 2024. https://www.unesco.org/reports/gem-report/en/2026

[5]UNICEF (2025). Estado Mundial de la Infancia 2025. Poner fin a la pobreza infantil, un imperativo universal. Nueva York, UNICEF. https://www.unicef.org/es/informes/estado-mundial-de-la-infancia-2025

[6]UNICEF (2025). Key Facts about Children on the Move. 2025 update. Nueva York, UNICEF. https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2025/12/Key-Facts-about-Children-on-the-Move-2025-7.pdf

La Convención sobre los Derechos del Niño establece obligaciones de respeto, protección y garantía. Su artículo 4 dispone que los Estados Partes «adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención» y que, en lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, adoptarán esas medidas «hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional»[7].

El Comité de los Derechos del Niño precisó el alcance de esa obligación. En su Observación General n.º 5 (2003) desarrolló las medidas generales de aplicación de la Convención, y en la Observación General n.º 19 (2016) se ocupó específicamente de la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño[8]. Leída desde esta perspectiva, la asignación de recursos deja de ser una decisión técnica ajena a los derechos y pasa a integrar el contenido mismo de la obligación estatal.

En el orden interno, el principio de efectividad del artículo 29 de la Ley 26.061 recoge esa misma lógica y menciona de modo expreso las medidas judiciales, que la Convención comprende en la fórmula «de otra índole». La precisión no es menor para quienes ejercemos la función jurisdiccional, porque nos ubica entre los obligados a garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos, y no solo entre quienes los declaran.

Por ello, la educación, la protección social o la atención de niñas y niños en situación de movilidad humana no pueden quedar exclusivamente en el plano de las declaraciones programáticas. Su cumplimiento demanda políticas sostenidas, asignación de recursos, coordinación institucional y mecanismos que permitan examinar los resultados alcanzados.

---

[7]Convención sobre los Derechos del Niño, art. 4. https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child

[8]Comité de los Derechos del Niño, Observación General n.º 5 (2003), Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, CRC/GC/2003/5, y Observación General n.º 19 (2016), sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4), CRC/C/GC/19. https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/crc/general-comments

2. Del compromiso jurídico a la responsabilidad de actuar

El diálogo constituye una herramienta indispensable para construir consensos, promover acuerdos y desarrollar mecanismos de cooperación. Su importancia, sin embargo, no debe confundirse con la satisfacción de las obligaciones que corresponden a los Estados y a sus instituciones.

La existencia de espacios de diálogo no sustituye el deber de adoptar medidas cuando los derechos se encuentran comprometidos.

Este principio adquiere especial significado en materia de infancia, donde las consecuencias de una intervención tardía pueden proyectarse sobre etapas decisivas del desarrollo personal. La falta de acceso oportuno a la educación, las privaciones materiales persistentes o las dificultades para acceder a servicios de salud y protección pueden generar efectos que no siempre resultan reversibles mediante respuestas posteriores.

El tiempo también constituye una dimensión de la efectividad de los derechos. El Comité de los Derechos del Niño lo advirtió al señalar que niñas, niños y adultos no perciben del mismo modo el paso del tiempo, y que las demoras o la prolongación en la toma de decisiones tienen efectos particularmente adversos en su desarrollo[9]. Dicho en los términos del PRELIMINAR, un derecho cuya satisfacción se posterga en nombre del diálogo, de la planificación o de la espera de mejores condiciones comienza a operar como expectativa.

A su vez, la responsabilidad institucional no se agota en adoptar una medida o aprobar una política pública. Requiere evaluar su implementación, identificar obstáculos y revisar los resultados obtenidos. Una política puede contar con reconocimiento normativo y financiamiento sin alcanzar adecuadamente a sus destinatarios. Una decisión judicial puede reconocer un derecho sin conseguir su

[9]Comité de los Derechos del Niño, Observación General n.º 14 (2013), sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, CRC/C/GC/14, párr. 93.

cumplimiento. Un mecanismo internacional puede formular recomendaciones sin que estas se traduzcan en transformaciones verificables.

En todos estos supuestos, la cuestión no es únicamente si el Estado ha manifestado su compromiso, sino **qué acciones ha desarrollado, con qué recursos, bajo qué mecanismos de seguimiento y con qué resultados para las personas cuyos derechos procura garantizar**.

Esta perspectiva exige, además, reconocer la participación de niñas, niños y adolescentes. Su condición de sujetos de derechos supone que las decisiones y políticas destinadas a protegerlos contemplen sus opiniones, experiencias y circunstancias, conforme a la evolución de sus facultades. La Convención lo establece en sus artículos 5 y 12, y el Comité desarrolló el alcance del derecho a ser escuchado en su Observación General n.º 12 (2009)[10]. En el derecho argentino, la Ley 26.061 incluye el derecho a ser oídos y a que su opinión sea tenida en cuenta entre los aspectos que deben respetarse al determinar el interés superior (art. 3, inc. b), y el Código Civil y Comercial de la Nación consagra la autonomía progresiva como principio de la responsabilidad parental (art. 639, inc. b).

La efectividad de los derechos no puede evaluarse prescindiendo de quienes son sus titulares.

Reflexiones finales. Lo que hacemos con los compromisos asumidos

La comunidad internacional ha avanzado considerablemente en el reconocimiento jurídico de los derechos de la infancia y ha desarrollado mecanismos de seguimiento, cooperación y supervisión que permiten identificar avances y dificultades. Esos progresos merecen ser reconocidos.

Las realidades que describen los organismos internacionales recuerdan, sin embargo, que la protección de derechos continúa exigiendo respuestas concretas y sostenidas. La responsabilidad alcanza a los Estados, a las instituciones, a los

[10]Comité de los Derechos del Niño, Observación General n.º 12 (2009), El derecho del niño a ser escuchado, CRC/C/GC/12.

sistemas judiciales y a quienes intervienen profesionalmente en la formulación y ejecución de decisiones que afectan a niñas, niños y adolescentes. En cada uno de esos espacios corresponde examinar si las actuaciones realizadas contribuyen efectivamente a garantizar derechos o si permanecen limitadas al cumplimiento de exigencias formales.

El diálogo es necesario para comprender los problemas, construir acuerdos y coordinar esfuerzos. La acción permite que esos acuerdos produzcan consecuencias en la vida de las personas.

Los acuerdos importan. Las decisiones importan. Su cumplimiento, todavía más.

Si la institución de los derechos es, como sostuvo Dworkin, una promesa, la infancia es quizás el ámbito donde esa promesa resulta más exigente, porque sus destinatarios cuentan con menos medios para reclamar su cumplimiento. A treinta y siete años de la Convención, una de las responsabilidades más importantes consiste en revisar qué estamos haciendo con aquello que ya sabemos y con los compromisos que hemos asumido.

Porque la medida de nuestra responsabilidad institucional también se encuentra en los derechos que conseguimos hacer efectivos.

Fuentes de consulta

Bobbio, N. (1991). «Sobre el fundamento de los derechos del hombre» [1964], en El tiempo de los derechos (trad. R. de Asís Roig). Madrid, Sistema.

Código Civil y Comercial de la Nación (Ley 26.994), art. 639.

Comité de los Derechos del Niño. Observación General n.º 5 (2003), CRC/GC/2003/5. Observación General n.º 12 (2009), CRC/C/GC/12. Observación General n.º 14 (2013), CRC/C/GC/14. Observación General n.º 19 (2016), CRC/C/GC/19. https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/crc/general-comments

Constitución de la Nación Argentina, art. 75, inc. 22.

Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 44/25, del 20 de noviembre de 1989. https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child

Dworkin, R. (1984). Los derechos en serio (trad. M. Guastavino). Barcelona, Ariel. Título original Taking Rights Seriously, 1977.

Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (2005), arts. 2, 3 y 29.

Naciones Unidas, Oficina de la Representante Especial del Secretario General para la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados (26 de octubre de 2026). Statement by Vanessa Frazier, Special Representative for Children and Armed Conflict, to the UN Security Council. https://childrenandarmedconflict.un.org/en/news/statement-vanessa-frazier-special-representative-children-and-armed-conflict-un-security

Noticias ONU (26 de octubre de 2026). Niños en conflictos. 30 años de promesas y un número récord de violaciones. https://news.un.org/es/story/2026/10/1542105

UNESCO (2026). Cuenta regresiva para 2030. Informe GEM 2026. Acceso y equidad. París, UNESCO. https://www.unesco.org/reports/gem-report/en/2026

UNICEF (2025). Estado Mundial de la Infancia 2025. Poner fin a la pobreza infantil, un imperativo universal. Nueva York, UNICEF. https://www.unicef.org/es/informes/estado-mundial-de-la-infancia-2025

UNICEF (2025). Key Facts about Children on the Move. 2025 update. Nueva York, UNICEF. https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2025/12/Key-Facts-about-Children-on-the-Move-2025-7.pdf