

## **LA INFANCIA EN EUROPA: UNA APROXIMACIÓN A PARTIR DE LA CONVENCION DE LOS DERECHOS DEL NIÑO**

*Paludí Dávila Balsera\**  
*Luis María Naya Garmedia\**

La Convención de los Derechos del Niño (CDN) de 1989 es uno de los hitos más importantes en el camino del reconocimiento de los derechos de los niños y niñas, ya que pone en juego aspectos relevantes sobre la nueva situación de la infancia desde el ámbito jurídico, así como la implicación de los diferentes Estados Partes en la orientación y cumplimiento de sus principios.

Sabemos que la infancia, como categoría social, y los niños y niñas en su realidad cotidiana ofrecen una panorámica amplia, que explica la extraordinaria variedad que existe cuando nos acercamos a su estudio tanto desde la perspectiva histórica como comparada (HAWES y HINER, 1991). En este artículo presentamos la situación de la infancia en Europa a partir de los informes remitidos y analizados por el Comité de los Derechos del Niño, para mostrar desde una perspectiva comparada la aplicación y el desarrollo de los derechos del niño. Es cierto que muchos Estados Partes europeos viven en la creencia de que la Convención se inventó para proteger a los niños y niñas de los países en desarrollo; no obstante, hay que ser conscientes de que el respeto y aplicación de los principios de la Convención no tiene límites territoriales.

La aproximación que pretendemos resulta sugerente para la educación comparada. Desde el punto de vista metodológico los informes se han ido homogeneizando en cuanto a su información, resultando una fuente muy rica para cono-

---

\* Departamento de Teoría e Historia de la Educación. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

cer diversos aspectos legislativos, institucionales, estadísticos, etc. lo que, sin duda, permite la realización de estudios comparados en diversos ámbitos relativos a la educación, la protección y la defensa de los derechos de la infancia. No obstante, el hecho de tener en el horizonte la clave de los derechos de los niños, a pesar de su incumplimiento, es una buena orientación ética para la salvaguarda de los Derechos Humanos.

## **I. LOS DERECHOS DE LA INFANCIA EN LAS DECLARACIONES UNIVERSALES**

Dos son las bases sobre las que se asientan los derechos universales de la infancia: la primera, que son declaraciones escritas y firmadas por mandatarios de diversos países, lo cual desde el punto de vista formal, supone un cierto estilo literario y también una lógica jurídica interna que subyace en este tipo de documentos; y la segunda, que el ámbito de aplicación de aquello que se afirma o niega en los documentos es de aplicación universal, lo cual supone, también, otro régimen de seguimiento de estas normativas, pues no existe, a menos que los países firmantes así lo acuerden, ninguna obligación legal de llevar a término lo acordado en las respectivas legislaciones. Por lo tanto, el que una declaración universal tome cuerpo como tal en una legislación de un Estado determinado está sujeto principalmente a los vaivenes políticos de los diferentes países.

No obstante, con relación a las convenciones, hemos de tener presente que, en la formulación de derechos, existe la exigibilidad de los mismos. Si bien es cierto que progresivamente se reconoce el carácter vinculante que para los Estados Partes tienen estos derechos, lo cierto es que las convenciones tienen una mayor obligatoriedad por parte de los Estados, conteniendo mecanismos específicos que permiten la supervisión internacional, además de que existe un requerimiento para que los gobiernos puedan adaptar su legislación interna a fin de garantizar la vigencia de los derechos reconocidos. Este planteamiento supone una nueva consideración del derecho interno e internacional. En este sentido, y con referencia a la Convención de los Derechos del Niño, existe un principio de responsabilidad por parte de los Estados Partes firmantes, que lo hacen de forma voluntaria, a aceptar los derechos del tratado, comprometiéndose a adaptar sus legislaciones nacionales a lo acordado. Por otra parte, la existencia de un Comité de Derechos

del Niño, fruto de la Convención, también obliga a los Estados Partes a rendir cuentas de la situación de la infancia en sus respectivos países y la aplicación de la Convención. Otro principio importante de la Convención desde el punto de vista formal es que los derechos son indivisibles e interdependientes; por lo tanto, todos los derechos reconocidos tienen la misma categoría y rango jerárquico.

Al margen de estas dos cuestiones fundamentales que determinan las características de este tipo de documentos nos referiremos al contenido objeto de las declaraciones, es decir los niños y niñas y no la infancia. Hemos de tener presente que la comprensión de los derechos de la infancia entra en un ámbito superior como es el de los Derechos Humanos. En este sentido, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 es la base sobre la que se irán desarrollando todos los derechos individuales, políticos, sociales, económicos, culturales, etc... La premisa fundamental de la que hay que partir es que los Derechos de la Infancia son Derechos Humanos, pues como señala el artículo segundo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, «todo persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición». Por lo tanto, al incluir la edad, también los derechos de los niños y las niñas están comprendidos entre los Derechos Humanos. Además, la visión integral de esta declaración, permite tener en consideración los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Como señala Picado, si los Derechos del Niño y los Derechos Humanos son en el fondo la misma cosa: ¿Se justifica que existan y se hayan desarrollado separadamente? La respuesta nos la da la misma autora:

«En defensa de esta duplicidad se han levantado tres argumentos: 1. Porque las normas específicas permiten desarrollar el contenido de ciertas reglas generales más específicamente; 2. Porque la existencia de normas específicas permite llamar la atención sobre ciertas situaciones de violación masiva de los derechos humanos y 3. Porque las normas específicas pueden contribuir más ágilmente al desarrollo de elementos que comprendan innovación.» (PICADO, 1996)

El caso, por ejemplo, de los niños discapacitados como sujetos de protección (art. 23 de la Convención), así como el desarrollo del principio de participación, son dos buenos ejemplos del tercer argumento. No obstante, la Declaración de los

Derechos Humanos, de 1948, es la base sobre la que se asientan todas las declaraciones y conferencias posteriores<sup>1</sup>. Esta Declaración Universal se produce en un contexto posbélico e inspirada en la necesidad de asegurar la paz, sentando las bases del respeto a las relaciones internacionales, pero también con las precauciones de evitar el enfrentamiento entre las dos grandes potencias que en ese momento se están fraguando, estamos en la guerra fría entre los dos países hegemónicos: los Estados Unidos de América y la extinta Unión Soviética.

### **I.1. Las Declaraciones de los Derechos de los Niños y las Niñas**

En este apartado nos vamos a referir a las dos Declaraciones de Derechos del Niño, la de Ginebra de 1924 y la de la ONU de 1959, dejando para el apartado siguiente la Convención de 1989, cuyas características difieren de estas dos declaraciones universales. Desde el punto de vista histórico la Declaración de Ginebra de 1924 es el primer antecedente sobre los derechos de la infancia, si bien no tiene ni la amplitud, ni la implicación que posteriormente va a conseguir la declaración de 1959.

Por lo que respecta a la Declaración de Ginebra de 1924, hemos de señalar que el surgimiento de la primera ONG sobre la infancia, (*Save The Children Fund* en 1919 y *Save The Children International Union* en 1920) no es ajena a la misma<sup>2</sup>, pues elaboró esta declaración, aprobada por la Sociedad de Naciones en 1924. Este documento aprobado es muy sucinto y se recoge en cinco principios, plante-

---

<sup>1</sup> Cabe destacar entre ellas, la Comisión Europea de Derechos Humanos (1954), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (1959), la Convención Europea sobre Derechos Humanos (1950), la Convención de la ONU sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1965), la Convención de la ONU sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979), la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989), etc.

<sup>2</sup> *Save The Children* fue creada por Eglentyne Jebb (1876-1928) y su hermana en Londres en 1919 con el objetivo de ayudar a los millones de niños refugiados y desplazados diseminados por Europa después de la Primera Guerra Mundial. Cuenta con miembros de 26 países, habiendo recibido el Premio Príncipe de Asturias de la Concordia en 1994, por su labor a favor de la infancia, es organismo consultor del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas y Premio Nóbel de la Paz en 1997, y sus ámbitos de trabajo en la actualidad son los Derechos del Niño, pobreza y economía Internacional, conflictos armados y niños desplazados y educación básica. Hemos de señalar también que esta organización trabajó a favor de la evacuación de los niños y niñas vascas durante la Guerra Civil Española y el intercambio de niños entre los bandos enfrentados.

ados desde una nueva ética a favor de la infancia (MONESTIER, 1999: 14). El «debe ser» que aparece en cada uno de los principios, acoge todos los ámbitos de la vida infantil, desde el cuidado biológico, educativo y psicológico, al judicial y educativo, inspirándose todavía en una mentalidad de ayuda y protección más que en el hecho de considerar a los niños y niñas como sujetos de derecho.

Tiene que pasar la Segunda Guerra Mundial para que, tras la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, cuyo objetivo principal es luchar por la paz, volvamos a recuperar el sendero de los Derechos Humanos. La Declaración de los Derechos del Niño de 1959, surge en un contexto internacional más pacificado, con la recuperación de todos los países que intervinieron en la guerra y también con los procesos de descolonización de los países africanos, reivindicando su derecho a la libre determinación. La creación del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia –UNICEF– en 1946, y la nueva situación de la infancia después de la Segunda Guerra Mundial, explican la nueva Declaración Universal de los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959. Esta declaración se expresa en 10 principios, que asume a partir de la Declaración de los Derechos Humanos.

A la vista de esta declaración y comparándola con la de Ginebra de 1924, se puede constatar que subyacen en la misma el espíritu primero con respecto a los valores éticos que deben presidir el reconocimiento de los derechos del niño, en aspectos como la educación, cuidados especiales a los niños discapacitados, la atención en primer lugar en casos de conflictos, la formación en sentimientos de solidaridad y la amistad entre los pueblos, la no discriminación por razón de raza, nacionalidad o creencia, etc. Es decir, la mayoría de los principios recogidos en esta declaración están perfilados en la primera de 1924, y también se recogen los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. De manera que el principio primero de la Declaración de los Derechos del Niño, coincide literalmente con el artículo 2 de la Declaración de Derechos Humanos, además de recogerse todos los derechos relativos a la nacionalidad, derecho a la educación, etc. Ello no es extraño que así sea, pues en el preámbulo de dicha declaración se manifiesta claramente su relación con ambas declaraciones, la de 1924 y la de 1948, «considerando que el niño, con su falta de madurez física o mental, necesita protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento», además de considerar que «la humanidad debe al niño lo mejor que puede darle».

No obstante, por primera vez aparece un concepto nuevo que supondrá en la Convención de 1989 un punto fundamental y controvertido en el ámbito jurídico: «el interés superior del niño». Así, en el principio II se dice: «Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño» y también en el principio VII se dice: «El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe en primer término a sus padres». Por lo tanto, en dos principios fundamentales, como es el de la protección especial para «el desarrollo físico, mental, moral, espiritual y social en forma saludable y normal», y el derecho a la educación, en el cual se encuentran implicados los gobiernos, la sociedad y los padres, queda claro que debe primar el «interés superior del niño». Este planteamiento resulta innovador ya que debe primar sobre cualquier otra consideración, abriendo la posibilidad a considerar a los niños como sujetos de derecho. En la Convención todavía resultará más esclarecedora la postura con relación a este concepto.

## **II. LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO DE 1989**

Treinta años más tarde, la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989, aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), que entró en vigor en septiembre de 1990, siendo el tratado internacional que más apoyo ha recibido a lo largo de la historia del derecho internacional.

### **II.1. Génesis de la Convención**

La Convención sobre los Derechos del Niño fue minuciosamente elaborada durante diez años (1979-1989) con la colaboración de los representantes de *todas* las sociedades, *todas* las religiones y *todas* las culturas. No obstante, la propuesta inicial de un Convenio sobre los Derechos del Niño partió, en 1978, del gobierno de Polonia que sometió a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas una propuesta en este sentido. Un grupo de trabajo compuesto por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, expertos independientes y delegaciones de observadores de los gobiernos no miembros, las

Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y los Organismos de las Naciones Unidas, se encargaron de la preparación del primer borrador. Las ONG que participaron en la preparación del borrador representaban un abanico de intereses que abarcaban desde las esferas jurídicas hasta el ámbito de la protección de la familia. Pero esta Convención venía precedida por otras declaraciones de reconocimiento de derechos civiles, en contra de la discriminación racial, pactos internacionales sobre derechos civiles, políticos, económicos sociales y culturales de las Naciones Unidas (1966), la Primera Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Teherán (1968), la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura (1984) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo (1986). De manera especial, en el preámbulo de la Convención, se recogen los antecedentes más inmediatos dentro de los instrumentos y organizaciones internacionales en el ámbito de protección a la infancia: El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 23 y 24) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 10), además de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

En este proceso de elaboración fue muy importante la presencia de las ONG desde el primer momento, sobre todo a partir de la declaración de la ONU sobre el Año Internacional del Niño celebrado en 1979 y la implicación de las ONG internacionales dedicadas a la infancia. Estas organizaciones establecieron un grupo intergubernamental, bajo los auspicios de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que había comenzado a redactar una Convención para sustituir a la Declaración de 1959. El UNICEF planteará su apoyo y su capacidad de movilización, sobre todo a partir de 1987, al reconocer la convergencia entre «la revolución en pro de la supervivencia y el desarrollo del niño y el proceso a favor de los derechos del niño» (UNICEF, 1996: 64).

## **II.2. Estructura y contenido del texto de la Convención**

La estructura de la Convención sobre los Derechos del Niño estipula en los primeros 41 artículos los derechos humanos de todos los niños y niñas menores de 18 años que se deben respetar y proteger, y exige que estos derechos se apliquen a la luz de los principios rectores de la Convención. Los artículos 42 al 45 abar-

can la obligación de los Estados Partes de difundir los principios y las disposiciones de la Convención entre los adultos y los niños, la aplicación de la Convención y la verificación de los progresos alcanzados hacia el cumplimiento de los derechos de los niños mediante las obligaciones de los Estados Partes, y la responsabilidad de presentar informes de los Estados Partes. Y finalmente, las cláusulas finales (artículos 46 a 54) abarcan el proceso de adhesión y de ratificación de los Estados Partes, la entrada en vigor de la Convención; y la función como depositario del Secretario General de las Naciones Unidas.

El contenido de los derechos del niño, recoge, por lo tanto, toda la tradición de los Derechos Humanos, en sus dos vertientes: derechos civiles y políticos y económicos, sociales y culturales. Una de las cuestiones que está presente a lo largo de todos los derechos reconocidos es la constante alusión, en casi todos los artículos de la Convención, a la responsabilidad de los «Estados Partes» que reconocerán, adoptarán, respetarán, asegurarán, velarán, se comprometerán, garantizarán, cooperarán, promoverán, convendrán, tendrán en cuenta, tomarán todas las medidas, etc. los derechos objeto de la Convención. Es decir, que en una primera lectura, los compromisos más importantes han de tomarlos los Estados Partes, que son los que deben estar más implicados en favorecer la aplicación de los derechos reconocidos en la Convención.

Los núcleos de los derechos recogidos en la Convención podríamos aglutinarlos alrededor de los siguientes ámbitos (DÁVILA, 2001), en los cuales los Estados Partes se comprometen a:

- Satisfacer las necesidades básicas de la infancia: atención, salud y servicios médicos, seguridad social, nivel de vida, educación y desarrollo de la personalidad y juego (artículos 6, 24, 25, 26, 27, 28, 29 y 31).
- Garantizar los derechos civiles y políticos: nombre y nacionalidad, libertad de expresión, de pensamiento, conciencia y religión, asociación, opinión del niño, protección de la vida privada, y participación, de acuerdo con su capacidad y desarrollo (artículos 7, 8, 12, 13, 14, 15, 16 y 17).
- Proteger a los niños y las niñas contra toda forma de explotación y violencia: malos tratos, explotación laboral, tráfico de drogas, explotación sexual, venta o trata de niños, tortura y pena de muerte (artículos 19, 32, 33, 34, 35, 36 y 37);

- Colaborar con la familia respetando sus derechos y obligaciones: dirección y orientación de padres y madres para el ejercicio de los derechos del niño, separación de padres y madres, y la reunificación familiar (preámbulo y artículos: 5, 6, 9, 10 y 18).
- Atender especialmente a los niños y niñas en situaciones vulnerables: retención ilícita de niños, niños privados de medio familiar, adopción, niños refugiados, niños impedidos mental o físicamente, niños pertenecientes a minorías o poblaciones indígenas, conflictos armados, justicia del menor y reintegración social (artículos 11, 20, 21, 22, 23, 30, 38, 39 y 40).
- Asimismo, los primeros cinco artículos pueden interpretarse como marco y eje que subyace en todo el articulado: definición del niño (artículo 1); no discriminación (artículo 2, que corresponde al principio de no discriminación de los derechos humanos); interés superior del niño (artículo 3) y aplicación de los derechos, implicando a los Estados partes a hacer efectivo los derechos de la Convención (artículo 4); implicación de los padres en el ejercicio de los derechos (artículo 5); y finalmente
- Los artículos correspondientes a la segunda y tercera parte están dedicados al procedimiento de cumplimiento de la Convención, las obligaciones de los Estados, el establecimiento del Comité de los Derechos del Niño, colaboración de los organismos de las Naciones Unidas y ONG y proceso de firma y ratificación de la Convención.

Al reunir todos esos derechos en un único y mismo texto se establecían tres elementos básicos: la reafirmación de los Derechos Humanos reconocidos en otros tratados, el refuerzo de determinados Derechos Humanos con el objeto de tener en cuenta las necesidades especiales del niño y su vulnerabilidad y, finalmente, el establecimiento de normas en áreas que son especialmente importantes para los niños, en procedimientos de adopción, acceso a la educación, abandono familiar, pensión asignada a su mantenimiento, etc. (CANTWELL, 1995).

Por otra parte, el hecho de que el reconocimiento de la Convención sea prácticamente universal, reforzando los derechos de la infancia, sustenta como instrumento jurídico la siguiente combinación única de virtudes: subraya y defiende la función de la familia en la vida de los niños, fomenta el respeto de la infancia, pero no a costa de los Derechos Humanos o de las responsabilidades de los otros, apoya

el principio de no discriminación y establece claras obligaciones a los Estados que tienen que armonizar su legislación nacional con las provisiones del tratado, excepto en los casos en que las normas nacionales ofrezcan una protección superior (UNICEF, 1999a).

### **II.3. Los principios rectores de la Convención**

La Convención tiene unos principios rectores que organizan todo el entramado de derechos, según entienden algunos autores y que son también, de alguna manera, el marco del enfoque, por ejemplo, del UNICEF sobre el desarrollo basado en los Derechos Humanos. Los programas del UNICEF en los diferentes países están basados en el cumplimiento de la promesa que suponen estos principios, y sus resultados se miden según este baremo. Así, los principios rectores de la Convención son los siguientes:

- **No discriminación:**

Este principio general recogido en el artículo 2, de hecho no es más que la traslación del mismo artículo 2 de la Declaración de los Derechos Humanos de 1948. Lo único que añade a dicho artículo es que, además, se amplía la no discriminación por «impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales». Como corresponde al articulado de la Convención también se especifica que los Estados Partes respetarán estos derechos. Cuando la Convención añade «cualquier otra condición» lo que intenta recoger son todas las posibles discriminaciones no previstas, tales como estar discapacitado, vivir en la calle, tener VIH/Sida, ser huérfano, no estar registrado en el momento de nacimiento o estar en conflicto con el sistema de justicia del menor.

- **Interés superior del niño:**

Este principio es uno de los más importantes y el que está sometido a mayores críticas tanto positivas como negativas. El artículo 3 es el que lo consagra, aunque ya lo encontrábamos en la Declaración de 1959. Su redacción no deja lugar a dudas en cuanto a los agentes que deben aplicar ese principio, pero sí en cuanto al principio mismo: «En todas las medidas concernientes a los niños, que tomen las

instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño». También se menciona en los siguientes artículos, aunque en realidad este concepto es transversal a todo el articulado de la Convención:

- 9, sobre separación de padres y madres;
- 18, sobre la responsabilidad de los padres y madres en la crianza de los niños;
- 20, sobre protección de los niños privados de su medio familiar;
- 21, sobre el sistema de adopción;
- 37, sobre privación de libertad, separado de los adultos, y
- 40, sobre asesoramiento jurídico en caso de la justicia del menor.

Es decir que, excepto en los dos primeros casos, artículos 9 y 18, (que por otra parte consolidan una práctica ya habitual sobre la custodia de los niños), los cuatro artículos restantes en los que se menciona el concepto de interés superior del niño se refiere a los casos de acogida y adopción y a los niños con conflicto con el sistema judicial del menor. Se trata, por lo tanto, de considerar este principio sobre todo en las áreas de intervención en lo que comúnmente conocemos como niños abandonados y delincuentes. En ambos casos es fundamental el comportamiento del sistema judicial, de lo cual se deduce que es este sistema el más implicado en la aplicación de este concepto, de ahí la acusación de discrecionalidad con la que puede ser aplicado.

Este concepto, como hemos apuntado es de los más criticados, sobre todo por lo ambiguo de su formulación; porque es un concepto que no se sostiene por sí mismo; porque se trata de una «noción mágica», y porque es confusa tanto en el debate jurídico como en el de las sentencias. Algunos entienden que debería ser más secundario, así las reservas que se hacen a este concepto son las siguientes: si es apropiado hablar de «interés» cuando el niño ya tiene unos derechos, que plantea más preguntas que respuestas, que es un concepto indeterminado, o que puede ser un Caballo de Troya «introduciendo consideraciones culturales en el terreno de los derechos del niño que pueden minar el consenso reflejado en la

Convención» (ALSTON y GILMOUR-WALSH, 1996: 253). En este último sentido, el Comité de los Derechos del Niño ha detectado que «casi un 90% de los casos en los que se invoca la cultura como interés superior que justifica la limitación o negación de uno de los derechos reconocidos en la Convención el argumento real está muy poco fundamentado en ella y, sin embargo, mucho en el propio interés político, de quienes lo defienden (grupos sociales, gobiernos, etc.)» (VERGUGO y SOLER-SALA, 1996: 338).

Pero los problemas vienen sobre todo de la aplicación del concepto, desde la perspectiva de las instituciones judiciales. Como ha estudiado Alfredo Carlo Moro (2000), Director del *Centro de Innocenti* de Florencia y de la revista *Cittadini in crescita*, se trata del único instrumento para resolver todos los problemas de la tutela, pero también concede toda la omnipotencia a los magistrados de menores. Es cierto que el criterio del interés del menor no puede abarcar la construcción de estereotipos válidos para todas las situaciones, es por ello que tiene que estar relacionado con la edad del sujeto. Ante esta situación, Moro defiende que la evaluación de este concepto no sea únicamente jurídica, sino necesariamente basada en la aportación de otras ciencias humanas; por lo tanto, junto al saber jurídico también deben intervenir otros saberes como el psicológico, pedagógico y sociológico y que, en consecuencia, es más productivo de la manera en que está redactado que si se suprimiese dicho concepto. Lo que se observa, desde el punto de vista de la aplicación, es lo positivo que resulta cuando se utiliza el concepto de la manera que se entiende en la Convención, en contraposición a su utilización de forma tradicional, es decir, desde un punto de vista cultural.

Aunque el mayor reto que tiene este concepto es establecer qué constituye el interés superior en un contexto sociocultural completo. El UNICEF se ha preocupado por estudiar las maneras de aplicación de este principio, y entiende que se puede aplicar de tres maneras (UNICEF, 1999b: 9):

- Como enfoque orientado hacia las actividades y decisiones referidas a los niños,
- Como principio mediador que puede ayudar a resolver la confusión que se establezca en torno a distintos derechos, y
- Como base para evaluar las leyes y prácticas de los Estados.

No obstante, la intervención de Adam Lopatka, miembro del Comité Polaco de UNICEF, en el Simposio Internacional de 1996, y participante en la redacción del documento aclara un poco el por qué de la inclusión de este concepto:

«La inclusión del principio del interés superior del niño en la Convención se hizo para, entre otras razones, darlo a conocer a todo el mundo, porque había países que no lo conocían, que no lo aceptaban o que no lo respetaban. Y hay que tener en cuenta que es el elemento fundamental para el entendimiento de la infancia. En cuanto a la interpretación que de dicho principio hacen algunos autores, señalando que es vago y difuso, cabe señalar que su limitación y concretización, la cual debe hacerse para el caso determinado de cada niño particular. Y en lo que se refiere a que la Convención no determina quién tiene la responsabilidad de decidir cual es ese interés superior, también indicar que sí viene expresado en ella: son los padres, o cualquier persona, organismo, o institución que tenga la responsabilidad de ese niño, y en caso de no llegar a un acuerdo, la última palabra la tienen los tribunales, siempre recordando que hay que tener en cuenta la opinión del propio niño, si tiene capacidad para expresarla» (VERGUGO y SOLER-SALA, 1996: 343).

• **Supervivencia y desarrollo infantil:**

El artículo 6, que desarrolla este principio, es contundente al plantear el derecho a la vida y que los Estados Partes deben garantizar «en la máxima medida posible» la supervivencia y el desarrollo del niño. La puesta en práctica de este derecho significa el reconocimiento de las desigualdades sociales y la escasa capacidad que tienen muchos países en desarrollo para garantizarlo. En este sentido, la asistencia internacional se plantea como una vía de ayuda para poder asegurar la supervivencia de los niños y niñas; es decir, recursos nacionales y cooperación internacional son las estrategias que permiten asentar este principio.

• **Participación de los niños:**

El otro principio innovador de la Convención es el derecho a la participación por parte de los niños, recogido en el artículo 12, «Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afecten al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño». Este artículo está orientado a fomentar la participación y a favorecer actitudes democráticas. No obstante, los artículos referentes a la participación son controvertidos «dado que la visión de éstos como sujetos independientes,

capaces de participar, varía muchísimo entre las diferentes culturas, las clases sociales y en función del género» (MOERMAN, 1996: 152). También cabe señalar que uno de los aspectos más problemáticos es la importancia de la participación y no de la responsabilidad. Por ello, una de las labores más importantes, como señala la propia Convención es el concepto de una «educación para una ciudadanía responsable» (art. 29).

También se trata de un derecho criticado en cuanto que es objeto de polémicas e interpretaciones. Para algunos el derecho a la participación reduce su autoridad (bien sea el Estado, la familia o los educadores) y para otros deja en entredicho la supuesta propiedad de los padres sobre los hijos, en según qué tipos de cultura (VERDUGO y SOLER-SALA, 1996: 246).

En aplicación de este principio muchos países han modificado sus leyes y sus procesos judiciales para permitir escuchar la palabra de los niños. Es el caso de Bélgica, para situaciones de divorcio o separación de los padres; también el Reino Unido que exige a las autoridades locales, según la ley del menor, informar a los niños sobre los planes a llevar a cabo y tener en cuenta sus deseos, etc. También muchos países han desarrollado asambleas, consejos o parlamentos infantiles. No obstante, una vía a la participación es abrir posibilidades a los niños en los medios de comunicación. Una de las iniciativas más interesantes, abierta por el UNICEF, es la llamada «¿Y tú que opinas?», que reúne a Organizaciones No Gubernamentales y del gobierno para implicar a los niños en el proceso de informar al Comité de los Derechos del Niño sobre la situación de sus respectivos países. En septiembre de 1999 algunos de estos niños participaron en un seminario conjuntamente con el Comité y el UNICEF, con el fin de poner en común sus métodos y preocupaciones.

#### **II.4. Crítica a la Convención**

No obstante, y a pesar del apoyo recibido, la Convención también ha sido objeto de crítica en su totalidad o en algunos de sus aspectos más importantes, como las que ya hemos señalado sobre el interés superior del niño o la participación. Esta crítica se sustenta en los principios que rigen el derecho internacional, de manera que, a la luz de los mismos, cabe desmitificar los alcances de la

Convención. En este sentido, uno de los elementos sujetos a crítica es el de las reservas que pueden hacer los Estados Partes a la Convención, con el único límite de que no se aceptarán reservas incompatibles con el objeto y propósito de la Convención (art. 51). De todos modos, es casi imposible determinar si las reservas son o no compatibles con los principios de la Convención, a menos que no exista un tribunal internacional que dictamine sobre cada una de ellas, institución que no existe. De hecho, en las reservas presentadas por los diferentes Estados Partes y las enmiendas a las mismas por otros Estados Partes se acepta la ratificación inicial.

Otro aspecto sujeto a la crítica es la vaguedad de algunas disposiciones, ante las que el jurista se enfrenta más ante unas «obligaciones de buena voluntad» que de comportamiento por parte de los Estados Partes.

De todos modos, la crítica más fuerte se encuentra en «la fragilidad del mecanismo de garantía instituido: un sistema de informes que los Estados Partes tienen obligación de presentar periódicamente ante un órgano internacional integrado por expertos independientes, el Comité de los Derechos del Niño» (CARRILLO, 1996: 97), pues los Estados apenas se sienten «amenazados» en sus prerrogativas soberanas por las competencias de este órgano internacional de control. De hecho el procedimiento para el estudio de dichos informes está sujeto a un proceso lentísimo, que ralentiza cualquier observación del Comité. Recientemente el Secretario General de la ONU ha ampliado este Comité a 18 personas, a pesar de lo cual la acumulación de trabajo es constatable a poco que revisemos la agenda de reuniones del Comité, que lleva un retraso considerable en sus labores. A pesar de ello, hay que tener presente aspectos positivos en ese Comité como es la independencia de sus miembros, la autoorganización, la amplitud de sus fuentes de información (no únicamente los informes del gobierno), y la presencia de organismos especializados como el UNICEF que están representados en el examen de las disposiciones de la Convención.

También otro aspecto crítico de la Convención, es el artículo primero y la cuestión de la edad de 18 años, como definitoria del concepto de la terminación de la infancia. Entre las objeciones formuladas por Joseph Moerman, presidente durante diez años del grupo de Organizaciones Internacionales No Gubernamentales para la redacción de la Convención, resalta esta cuestión sobre todas. El proponente pretendía que fuese la de 15 años, como definición mínima de edad, y nos

da la información sobre el porqué se eligió la edad de 18 años: «si se optó por 18 años, es porque esta edad marca la distinción entre minoría y mayoría legal en varios países influyentes. Como la Convención estaba destinada a ser un documento jurídico, se estimaba que era preciso fijar la edad partiendo de un criterio jurídico y no pedagógico, biológico o sociológico» (MOERMAN, 1996: 148). De ahí que muchos artículos sean imprecisos y marquen anotaciones como «en función de la edad y madurez del niño» para matizar la conveniencia o no de aplicar de forma estricta la edad máxima señalada. Pero, ese criterio jurídico que bien había servido para definir la infancia, no fue respetado en la propia Convención cuando admite que los Estados podrán reclutar a los mayores de 15 en caso de conflictos bélicos. Esta última cuestión fue criticada por muchos países sin conflictos bélicos al realizar las reservas en el momento de la ratificación.

## **II.5. Reservas y aplicación de la Convención**

Si las anteriores declaraciones sobre los derechos de los niños podían resumirse en unos cuantos principios, cuya ambigüedad se ha ido depurando paulatinamente, esta Convención es un documento mucho más elaborado, (54 artículos) donde se completan y pormenorizan muchos de los vacíos existentes, creando un instrumento internacional de carácter obligatorio para los Estados Partes que lo ratifican y se comprometen formalmente a respetar los derechos anunciados. De esta manera, estos derechos irán formando parte del derecho interno de cada uno de los países, en función de los procesos de ratificación o adhesión que cada uno de ellos haya seguido. Este proceso fue muy importante en los años inmediatos a la entrada en vigor de la Convención, de manera que la mayoría de Estados la ratificaron entre 1990 y 1992. No obstante, todavía en 1995 no la habían firmado ni Suiza, ni Estados Unidos, Islas Cook y Suazilandia. Con posterioridad a esa fecha firmarían países como Arabia Saudí, Oman, Emiratos Árabes Unidos, Tonga, Tuvalu, Brunei y Singapur. En la actualidad son ya 191 los Estados firmantes, de manera que puede decirse que es universal, siendo la Convención que más adhesión ha obtenido de todas las declaraciones universales. Con la excepción de Estados Unidos y Somalia, el resto de los países la han ratificado o se han adherido, si bien algunos países han hecho algunas objeciones y reservas a su aplicación. Los motivos por los que Estados Unidos no ha ratificado la Convención se deben

a problemas internos como la no aceptación del artículo 37, que prohíbe la condena a pena de muerte o prisión perpetua a menores de 18 años, y al largo proceso de análisis que conlleva en este país, en donde su sistema sólo permite tener abierto un único proceso de revisión de una Convención y todavía no han finalizado de revisar la Convención sobre Derechos de la Mujer de 1979. El caso de Somalia se debe a la inexistencia de un gobierno capaz de legitimar su posición.

### FECHA DE FIRMA, RATIFICACIÓN O ADHESIÓN Y ENTRADA EN VIGOR DE LA CDN EN LOS PAÍSES DE EUROPA

País	Firma	Ratificación o adhesión	Entrada en vigor
<b>Albania</b>	26-ene-90	27-feb-92	28-mar-92
<b>Alemania</b>	26-ene-90	6-mar-92	5-abr-92
<b>Andorra</b>	2-oct-95	2-ene-96	1-feb-96
<b>Austria</b>	26-ene-90	6-ago-92	5-sep-92
<b>Belarús</b>	26-ene-90	1-oct-90	31-oct-90
<b>Bélgica</b>	26-ene-90	16-dic-91	15-ene-92
<b>Bosnia Herzegovina</b>	Sucesión		6-mar-92
<b>Bulgaria</b>	31-may-90	3-jun-91	3-jul-91
<b>Croacia</b>	Sucesión		8-oct-91
<b>Chipre</b>	5-oct-90	7-feb-91	9-mar-91
<b>Dinamarca</b>	26-ene-90	19-jul-91	18-ago-91
<b>Eslovaquia</b>	Sucesión		1-ene-93
<b>Eslovenia</b>	–		25-jun-91
<b>España</b>	26-ene-90	6-dic-90	5-ene-91
<b>Estonia</b>	–	21-oct-91	20-nov-91
<b>Fed. Rusa</b>	26-ene-90	16-ago-90	15-sep-90
<b>Finlandia</b>	26-ene-90	20-jun-91	20-jul-91
<b>Francia</b>	26-ene-90	7-ago-90	6-sep-90
<b>Grecia</b>	26-ene-90	11-may-93	10-jun-93
<b>Hungría</b>	14-mar-90	7-oct-91	6-nov-91
<b>Irlanda</b>	30-sep-90	28-sep-92	28-oct-92

**FECHA DE FIRMA, RATIFICACIÓN O ADHESIÓN Y ENTRADA  
EN VIGOR DE LA CDN EN LOS PAÍSES DE EUROPA (continuación)**

País	Firma	Ratificación o adhesión	Entrada en vigor
Islandia	26-ene-90	28-oct-92	27-nov-92
Italia	26-ene-90	5-sep-91	5-oct-91
Ex Rep. Yugoslava de Macedonia	Sucesión		17-sep-91
Letonia	–	14-abr-92	14-may-92
Liechtenstein	30-sep-90	22-dic-95	21-ene-96
Lituania	–	31-ene-92	1-mar-92
Luxemburgo	21-mar-90	7-mar-94	6-abr-94
Malta	26-ene-90	30-sep-90	30-oct-90
Moldova	–	26-ene-93	25-feb-93
Mónaco	–	21-jun-93	21-jul-93
Noruega	26-ene-90	8-ene-91	7-feb-91
Países Bajos	26-ene-90	6-feb-95	7-mar-95
Polonia	26-ene-90	7-jun-91	7-jul-91
Portugal	26-ene-90	21-sep-90	21-oct-90
Reino Unido	19-abr-90	16-dic-91	15-ene-92
Rep. Checa	Sucesión		1-ene-93
Rumanía	26-ene-90	28-sep-90	28-oct-90
San Marino	–	25-nov-91	25-dic-91
Santa Sede	20-abr-90	20-abr-90	2-sep-90
Serbia y Montenegro	Sucesión		12-mar-01
Suecia	26-ene-90	29-jun-90	2-sep-90
Suiza	1-may-91	24-feb-97	26-mar-97
Turquía	14-sep-90	4-abr-95	4-may-95
Ucrania	21-feb-91	28-ago-91	27-sep-91

No obstante, existe toda una serie de reservas, objeciones y declaraciones por parte de los Estados firmantes. En este sentido, cabría diferenciar dos gru-

pos de países en función de las reservas hechas al documento, bien en el momento de la firma o de la ratificación. Por una parte, estarían los Estados regidos por la ley coránica y, por otra, los países desarrollados. La mayoría de los Estados islámicos basan su objeción a los artículos 2, relativo a la no discriminación; al 14, sobre respeto al derecho del niño sobre libertad de pensamiento, conciencia y religión; y al 20 y 21, sobre protección de los niños privados de su medio familiar y la adopción. El argumento que subyace detrás de estas objeciones se refiere a que, siendo el Islam la religión del Estado, no tiene cabida la libertad de religión, ni tampoco la adopción, que no está reconocida en esos países. En muchos casos, la objeción presentada es de tal amplitud («Reserva a todas las disposiciones de la Convención que sean incompatibles con las normas de la ley coránica, o con el derecho islámico») que, según entienden algunos Estados europeos, puede peligrar la entrada en vigor y desvirtuar la Convención.

Por otra parte, otros Estados más desarrollados deplorarán el mantenimiento de la edad de 15 años para poder ser reclutados en casos de conflictos armados (Andorra, Argentina, España, Colombia, Países Bajos, Suiza y Uruguay) y, sobre todo, los países europeos interpretan los aspectos relacionados con la familia en un sentido amplio, a fin de incluir en ella también las familias monoparentales, o padres que no estén casados, o la planificación familiar (Alemania, Argentina, China —Hong Kong—, Reino Unido y Santa Sede) o cuestiones de tutela, la reunificación familiar o el acceso a la nacionalidad.

Con respecto a Europa, de los 15 países miembros de la Unión Europea, casi todos han hecho alguna reserva, con la excepción de Italia, Finlandia, Portugal y Suecia. En el caso de España su reserva no era en sentido restrictivo sino extendiendo los derechos. De todos modos lo que sí se constata en las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño es la petición a todos los países de que retiren sus reservas a la Convención, a menos de que no se produzcan observaciones objetivas.

Uno de los baremos más fiables para realizar un seguimiento sobre el cumplimiento de la Convención lo podemos encontrar en los trabajos realizados por el Comité de los Derechos del Niño, que es el organismo de seguimiento de la Convención. Hasta 1996, eran 50 los países que habían remitido sus informes al Comité y, por lo menos, 15 de ellos habían incorporado los principios de la

Convención en sus constituciones nacionales y más de 35 habían elaborado nuevas leyes o reformado las existentes para adaptarse a sus criterios. Asimismo se constata que en otros países se ha creado la figura del Defensor del Niño (LEWIS, 1996: 157).

En relación con la aplicación de la Convención y, a través del trabajo que realiza el Comité de los Derechos del Niño, se podían distinguir dos posturas hasta 1996 (VERDUGO y SOLER-SALA, 1996: 343):

- La de los países en desarrollo que, en general, reconocen sus dificultades y solicitan el recurso al artículo 45 que evoca la cooperación internacional, y
- la de los países desarrollados que muestran la tendencia a señalar que la Convención no está hecha para ellos, sino para los países pobres y, en algunos casos, que la propia legislación nacional supera lo acordado en la Convención.

Ambas posturas pueden ser interpretadas como una falta de voluntad política para aplicar la Convención. No obstante, hay que realizar un estudio más pormenorizado de los cambios que se están introduciendo en muchas legislaciones nacionales donde consta el respeto a los derechos del niño. En este sentido, y en lo que se refiere a cambios jurídicos, la Convención ha contribuido a reformar las Constituciones de Angola, Brasil, Burkina Faso, Etiopía, Namibia y Sudáfrica. También se han aprobado importantes leyes relativas a la infancia en Costa Rica, Guatemala, Honduras, Jordania, Nepal y Túnez (UNICEF, 1997b)<sup>3</sup>.

Pero, sobre todo, una de las primeras consecuencias de la Convención fue la *Cumbre Mundial a favor de la Infancia*, celebrada en Nueva York, en septiembre

---

<sup>3</sup> Para un seguimiento de la aplicación de la Convención y de las diversas reuniones realizadas por el Comité, donde se analizan los informes remitidos por los Estados Parte, puede consultarse PAJA, J. A. (1998): *La Convención de los Derechos del Niño* (Madrid, Tecnos). Desde Internet también pueden consultarse los informes y las observaciones realizadas por el Comité a través del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, pues en último término, dicho Comité depende de este organismo. ([http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu2/6/crc\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu2/6/crc_sp.htm)).

de 1990, y en la que se marcaron una serie de objetivos globales para el año 2000, relativos a solucionar los problemas de la mortalidad infantil y materna, la desnutrición, el saneamiento ambiental, la educación básica y el analfabetismo y la protección a la infancia. En esta Cumbre se hace mención expresa a la Convención como orientación y a la necesidad de que la mayoría de países aceptasen sus principios. En 1996, se efectuó en las Naciones Unidas un examen de mediados del decenio, que puso de manifiesto los adelantos conseguidos en el logro de los objetivos marcados para el 2000, lejos de las soluciones previstas en algunas cuestiones (UNICEF, 1996: 5).

Por otra parte, el Consejo de Europa en 1996 adoptó la Convención Europea sobre el ejercicio de los Derechos del Niño, restringiendo alguno de los artículos de la Convención, en concreto el artículo 12 sobre participación y otros mecanismos de seguimiento que demuestran claramente que esta Convención europea debilita las posibilidades de seguimiento real de la CDN. Algunos autores consideran que esta Convención no debería ratificarse por limitar esos derechos ya reconocidos (VERHELLEN, 1997: 121). Asimismo, y dentro del campo europeo, tenemos que reconocer el importante papel que se le otorga a EURO-NET a fin de dar a conocer el tratado de la Unión Europea a los niños y niñas (SUTTON, 1998: 165 y ss). El objetivo de todo ello es poder reconocer los Derechos del Niño y su capacidad jurídica en la Nueva Constitución Europea, cuyas bases están siendo discutidas y en vías de aprobación en el momento de redactar este artículo.

## **II.6. Una nueva ética a favor de la Infancia**

El análisis del articulado de la Convención nos muestra una buena fotografía en negativo y en positivo de la situación de la infancia y de los derechos que se proponen. En negativo se refiere a la situación de la infancia en los más variados escenarios: niños y niñas objeto de malos tratos, niños y niñas privados del medio familiar, niños y niñas refugiados, impedidos, con falta de salud y servicios médicos, pertenecientes a poblaciones indígenas, sin esparcimiento ni juego, objeto de explotación sexual, soldados y refugiados, trabajadores, sin acceso a la educación; en definitiva, objetos de una innumerable serie de discriminaciones. Para conocer con más precisión toda esta situación puede consultarse el libro de Monestier

(1999), en el que se recoge con infinidad de datos la situación real de la infancia en el mundo, atendiendo a las diferentes situaciones. En la fotografía en positivo recoge todos los derechos que los niños tienen en esas situaciones, tratando de implicar a los Estados, la sociedad, la familia y las organizaciones sociales en la aplicación de esos derechos humanos. Al igual que ocurre con los Derechos Humanos, estos derechos abarcan los derechos y libertades individuales, sociales, económicos, políticos y culturales.

Si esta es parte de la realidad de la infancia sobre todo en países en desarrollo, lo que se observa a primera vista en las declaraciones universales, cuando nos acercamos al discurso sobre la infancia, a través del análisis de contenido, es que se está hablando de una nueva ética sobre la infancia. Se habla en términos de «deber ser», sobre todo en las dos primeras declaraciones; se trata de imperativos morales contenidos en los Derechos Humanos. No obstante, se trata también de una literatura posibilista donde detrás de una afirmación sobre los derechos de la infancia le sigue un «pero» sobre las posibilidades de que tal derecho se lleve a cabo. El solo hecho de contrastar la situación real de la infancia y este tipo de declaraciones nos indica el tipo de contradicciones en el que vive la infancia y también la mirada compasiva de los adultos.

La propuesta de una nueva ética a favor de la infancia ha surgido como un elemento positivo. Como formuló en 1991, quien fuera Director general del UNICEF, y gran luchador a favor de la infancia, James P. Grant, en un momento de euforia y de optimismo internacional, visto el proceso de ratificación de la Convención y la Cumbre de 1990 de jefes de Estado y de gobierno con su declaración sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño (BLACK, 1996). Esta última Cumbre se basaba en los principios rectores de la Convención —no discriminación (art. 2), el interés superior del niño (art. 3), la supervivencia y el desarrollo infantiles (art. 6), y la participación de los niños (art. 12)— que son además el marco del enfoque del UNICEF. Como señala Grant, todos los cambios sociales significativos han requerido una transformación del clima ético imperante y esa transformación solo será posible con la aceptación de una nueva ética a favor de la infancia, cuya esencia resume el mismo autor: «Los niños ante todo. Es decir, las necesidades esenciales de los niños deben tener la máxima prioridad en la asignación de los recursos» (UNICEF, 1992: 28).

La plasmación de esta nueva ética, según entiende Grant, está en la Convención y en la Cumbre de 1990 que se marcó como objetivo el cumplimiento a escala mundial de la Convención, dentro de un contexto internacional del nuevo orden, tras la caída del muro de Berlín. Aunque bien es cierto que en anteriores informes la personalidad de Grant se muestra sobre todo en el optimismo y en la esperanza de que la revolución a favor de los niños debe producir cambios de mentalidad (1985), la postura moral de no aceptar tantas muertes infantiles por causas previsibles (1987), la confianza en que la promesa debe cumplirse, etc. Lo cierto es que, en 1992, el UNICEF presentó 10 propuestas para una nueva orientación ética, para un nuevo orden mundial emergente, de acuerdo con los principios de la Convención, y que pasará a formar parte incluso de la misión del UNICEF, cuando en 1996, relaciona directamente los derechos con los principios éticos (UNICEF, 1992).

Diez años después de este optimismo, y reconociendo que algo se había avanzado, Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, señala que no es momento de demorarse en los logros alcanzados y que «el problema como ocurre con frecuencia, estriba en la puesta en práctica de las buenas intenciones» (UNICEF, 2000b: 4). Siguiendo esta misma línea argumentativa, también se manifiesta Carol Bellamy, Directora ejecutiva del UNICEF, al pedir «una urgente exhortación al liderazgo», para que «los líderes de países tanto industrializados como en desarrollo reafirmen sus compromisos en pro de los niños» (UNICEF, 2000b: 8).

No obstante, hay que reconocer que en el plano discursivo, esta nueva ética es tan antigua como la pobreza. La evidente visibilidad de los niños ante el fenómeno de la pobreza es la que hace más urgente y necesaria su aplicación. En todas las políticas de gestión de la pobreza, encontramos valores que nos acercan al sufrimiento de los menores y consecuentemente a la prioridad sobre otros grupos humanos, sobre todo a partir del siglo xx, e incluso en toda la evolución de la caridad y la beneficencia. La vigencia de esta nueva ética en favor de la infancia destaca porque ha sabido plasmarse en derechos exigibles a quienes están obligados a proteger a la infancia. En este sentido, la CDN es una victoria de quienes luchan a favor de los Derechos Humanos y la Infancia.

Esta ética tiene otra lectura cuando la contemplamos no desde el «interés del niño» sino desde el «interés del adulto», en cuanto que una infancia no protegi-

da encierra el peligro de un mal mayor para las sociedades. Todas las políticas de protección a la infancia tienen esa vertiente dirigida a crear las estructuras que permitan controlar los límites de la pobreza. En este sentido, se entienden las afirmaciones del propio Grant, cuando se refiere a la situación de la infancia en los países industrializados, que ha creado bolsas de marginación, con niños que viven por debajo del nivel oficial de pobreza, sea tanto en Nueva York, como en Canadá, Alemania, Irlanda o Reino Unido, augurando que «la nueva guerra fría no será ya una guerra entre países sino entre los opulentos y los marginados de nuestras propias sociedades» o cuando cita a Edelman, presidente del Fondo de Defensa de la Infancia, quien se refiere a que «la falta de atención a la infancia en nuestra sociedad representa una amenaza más grave que cualquier enemigo externo para nuestra seguridad, armonía y productividad», o la de Cole, psiquiatra de Harvard, quien afirma que «los niños desatendidos son niños que se volverán contra el mundo que no cuidó de ellos» (UNICEF, 2000b: 33). No se trata de amenazas ni de coacciones, en esta nueva visión ética de la infancia lo que está en juego, según entienden muchos políticos, es la paz universal. Por lo que esta nueva ética implica que la protección de los derechos de la infancia se convierte, en realidad, en la protección de los derechos de los adultos (DÁVILA, 2001).

### **III. EL COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO**

Sin embargo la Convención nos somete a otro tipo de consideraciones con relación a los derechos del niño. Ya no hay solamente una nueva ética alrededor de la infancia, sino que existen posibilidades de analizar el progreso real que los Estados Partes están realizando para aplicar los derechos contenidos en la Convención. En este sentido, resulta esclarecedora la lectura de los informes realizados por los diferentes Estados en aplicación del Art. 41 de la Convención. La existencia de un Comité de los Derechos del Niño es una garantía internacional, aunque no elimine radicalmente todas las lacras sociales en las que viven una parte de los niños y niñas. Así hemos procedido al análisis de los informes de los Estados Partes de los países europeos a fin de comparar la situación de los derechos de la infancia en el Viejo Continente.

El Comité sobre los Derechos del Niño estaba inicialmente formado por diez expertos, pero posteriormente a su puesta en marcha, y dada la gran cantidad de países que la habían ratificado, su número pasó a ser de dieciocho miembros, elegidos en una reunión de los Estados Partes por un período de cuatro años, a pesar de lo cual y como ya hemos planteado previamente, la acumulación de trabajo que sufre es considerable.

### **III.1. Funcionamiento del Comité**

De acuerdo con lo planteado en el párrafo 1 del artículo 44 de la Convención, cada Estado Parte se compromete a presentar ante el Comité un Primer Informe en un plazo de dos años a partir de la fecha en la que haya entrado en vigor la Convención en cada Estado, y posteriormente deberá presentar un informe periódico cada cinco años.

Estos informes enviados por cada Estado Parte son analizados por el Comité sobre los Derechos del Niño en reuniones que suelen celebrarse tres veces al año, con una duración de tres semanas. A lo largo de un año suelen ser examinados aproximadamente 20 informes nacionales. Toda la información enviada es analizada por el Comité y, en muchos casos, contrastada y apoyada por el diálogo con diferentes ONG. A la presentación de los informes finales del Comité, que se hace en sesiones públicas, asisten representantes de los Estados Partes que contestan a las cuestiones que se les preguntan y dialogan con los miembros del Comité. Posteriormente el Comité redacta un nuevo informe en el que recoge diferentes sugerencias, críticas, lagunas, etc. Finalmente presenta un informe general por menorizado cada dos años a la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Dado el incumplimiento casi generalizado de los plazos, el Comité entre las Conclusiones y recomendaciones aprobadas en el Quincuagésimo séptimo período de sesiones, decidió informar a los Estados Partes del plazo que disponían para presentar los citados segundos informes, y de la decisión de que, a modo excepcional, el segundo informe se pueda combinar con el tercero siempre que se den una serie de circunstancias concretas, por ejemplo, cuando éste se debiera de entregar al año siguiente al diálogo sostenido con el Comité o esté pendiente del mismo.

### **III.2. Los contenidos del informe**

Los informes deben seguir las directrices que marca el Comité y que se recogen en las *Orientaciones Generales para los informes periódicos* (doc. CRC/C/58, aprobado por el Comité en su 343.<sup>a</sup> sesión de 11 de octubre de 1996). En ellos deben aportar información suficiente para que el Comité tenga «cabal comprensión de la aplicación de la Convención» en el país correspondiente, asimismo deberá mencionar las medidas adoptadas por el Estado Parte para «dar efecto a los derechos enunciados en la convención y el progreso realizado en cuanto al goce de esos derechos».

Los informes deberán proporcionar, asimismo, información sobre las medidas que el Estado Parte ha tomado en el ámbito de los Derechos del Niño, los cambios legislativos, tanto a nivel central como regional o local, mecanismos o programas implementados para la aplicación de la Convención, el progreso en el disfrute de los Derechos del Niño, dificultades para su aplicación y planes para la mejora. Posteriormente, los informes periódicos deberán incluir información sobre la consideración prestada a las observaciones realizadas por el Comité sobre el informe anterior. Los informes deberán ir acompañados de copia de los textos legislativos que han sufrido cambios en el período determinado, así como toda la información estadística que le parezca pertinente al Estado Parte.

El análisis que vamos a presentar abarca los informes iniciales de los Estados Partes. La documentación utilizada son los informes definitivos que presenta el Comité de los Derechos del Niño a la Asamblea General de Naciones Unidas, cada dos años, de acuerdo con lo regulado en la Convención, y que se iniciaron en 1994 en el periodo de sesiones n.º 49, el segundo es de 1996, (periodo de sesiones n.º 51), el tercero de 1998 (periodo de sesiones n.º 53), el cuarto de 2000 (periodo de sesiones n.º 55) y finalmente el quinto de 2002 (periodo de sesiones n.º 57). Estos informes son prácticamente iguales a los analizados por el Comité en el plazo bienal comprendido entre cada una de las sesiones citadas<sup>4</sup>. En las

---

<sup>4</sup> Los documentos utilizados han sido los siguientes: Informes bienales presentados por el Comité de los Derechos del Niño a la Asamblea General de la ONU A/49/41 de 1994; A/51/41 de 1996; A/53/41 de 1998; A/55/41 de 2000 y A/57/41 de 2002. Dado que en este último informe se recogen tan sólo los aspectos generales de la labor desarrollada por el Comité, también han sido analizados los informes del Comité de los Derechos del Niño relativos a los informes iniciales de Grecia

tablas 2 a 6 aparecen las fechas de presentación de los informes iniciales y el periodo de sesiones en los que se analizaron dichos informes y la sesión en la que se presentaron dichas conclusiones a la Asamblea de la ONU; la agrupación de los Estados Partes la hemos realizado siguiendo un criterio que exponemos más adelante.

### PAÍSES MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

País	Informe Inicial			
	Fecha límite	Fecha de presentación	Periodo de sesiones en la que ha sido analizado por el Comité	Presentación en la Asamblea de la ONU
<b>Alemania</b>	4-may-94	30-ago-94	(10) oct-95	51 – jun-96
<b>Austria</b>	4-sep-94	8-oct-96	(18) ene-99	55 – may-00
<b>Bélgica</b>	14-ene-94	12-jul-94	(9) may-95	51 – jun-96
<b>Dinamarca</b>	17-ago-93	14-sep-93	(8) ene-95	51 – jun-96
<b>España</b>	4-ene-93	10-ago-93	(7) sep-94	51 – jun-96
<b>Finlandia</b>	19-jul-93	12-dic-94	(11) ene-96	51 – jun-96
<b>Francia</b>	5-sep-92	8-abr-93	(6) abr-94	51 – jun-96
<b>Grecia</b>	9-jun-95	14-abr-00	(29) ene-02	57 – may-02
<b>Irlanda</b>	27-oct-94	4-abr-96	(17) sep-97	53 – jul-98
<b>Italia</b>	4-oct-93	11-oct-94	(10) oct-95	51 – jun-96
<b>Luxemburgo</b>	5-abr-96	26-jul-96	(18) may-98	55 – may-00
<b>Países Bajos</b>	6-mar-97	15-may-97	(22) ene-99	55 – may-00
<b>Portugal</b>	20-oct-92	17-ago-94	(10) oct-95	51 – jun-96
<b>Reino Unido</b>	14-ene-94	15-mar-94	(8) ene-95	51 – jun-96
<b>Suecia</b>	1-sep-92	7-sep-92	(3) ene-93	49 – may-94

CRC/C/15/Add. 170; Eslovaquia CRC/C/15/Add. 140; Letonia CRC/C/15/Add. 142; Lituania CRC/C/15/Add. 146; Malta CRC/C/15/Add. 129; Turquía CRC/C/15/Add. 152; Andorra CRC/C/15/Add. 140; Liechtenstein CRC/C/15/Add. 143 y Mónaco CRC/C/15/Add. 158; así como aquellos que no han sido presentados todavía ante la Asamblea General de la ONU correspondientes a Estonia CRC/C/15/Add. 196; Moldova CRC/C/15/Add. 192 y Suiza CRC/C/15/Add. 182.

**PAÍSES FUTUROS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA  
(2004 Y POSTERIOR)**

País	Informe Inicial			
	Fecha límite	Fecha de presentación	Periodo de sesiones en la que ha sido analizado por el Comité	Presentación en la Asamblea de la ONU
<b>Bulgaria</b>	2-jul-93	29-sep-95	(14) ene-97	53 – jul-98
<b>Croacia</b>	6-nov-93	8-nov-94	(11) ene-96	51 – jun-96
<b>Chipre</b>	8-mar-93	22-dic-94	(12) may-96	53 – jul-98
<b>Eslovaquia</b>	31-dic-94	6-abr-98	(25) sep-00	57 – may-02
<b>Eslovenia</b>	24-jun-93	29-may-95	(13) sep-96	53 – jul-98
<b>Estonia</b>	19-nov-93	7-jun-01	(32) ene-03	–
<b>Hungría</b>	5-nov-93	28-jun-96	(18) may-98	55 – may-00
<b>Letonia</b>	13-may-94	25-nov-98	(26) ene-01	57 – may-02
<b>Lituania</b>	28-feb-94	6-ago-98	(26) ene-01	57 – may-02
<b>Malta</b>	29-oct-92	26-dic-97	(24) may-00	57 – may-02
<b>Polonia</b>	6-jul-93	11-ene-94	(8) ene-95	51 – jun-96
<b>República Checa</b>	31-dic-94	4-mar-96	(16) sep-97	53 – jul-98
<b>Rumania</b>	27-oct-92	14-abr-93	(5) ene-94	49 – may-94
<b>Turquía</b>	3-may-97	7-jul-99	(27) may-01	57 – may-02

**OTROS ESTADOS DE EUROPA**

País	Informe Inicial			
	Fecha límite	Fecha de presentación	Periodo de sesiones en la que ha sido analizado por el Comité	Presentación en la Asamblea de la ONU
<b>Islandia</b>	26-nov-94	30-nov-94	(11) ene-96	51 – jun-96
<b>Noruega</b>	6-feb-93	30-ago-93	(6) abr-94	51 – jun-96
<b>Suiza</b>	25-mar-99	19-ene-01	(30) may-02	–

**PAÍSES DE EUROPA ORIENTAL Y BALKANES OCCIDENTALES**

País	Informe Inicial			
	Fecha límite	Fecha de presentación	Periodo de sesiones en la que ha sido analizado por el Comité	Presentación en la Asamblea de la ONU
Albania	27-mar-94	No presentado	–	–
Belarús	30-oct-92	12-feb-93	(5) ene-94	49 – may-94
Bosnia Herzegovina	5-mar-94	No presentado	–	–
Federación Rusa	14-sep-92	16-oct-92	(3) ene-93	49 – may-94
Macedonia	16-sep-93	4-mar-97	(23) ene-00	55 – may-00
Moldova	24-feb-95	5-feb-01	(31) sep-02	–
Serbia y Montenegro	1-feb-93	21-sep-94	(11) ene-96	51 – jun-96
Ucrania	26-sep-93	8-oct-93	(10) oct-95	51 – jun-96

**PEQUEÑOS ESTADOS EUROPEOS**

País	Informe Inicial			
	Fecha límite	Fecha de presentación	Periodo de sesiones en la que ha sido analizado por el Comité	Presentación en la Asamblea de la ONU
Andorra	31-ene-98	27-jul-00	(29) ene-02	57 – may-02
Liechtenstein	20-ene-98	22-sep-98	(26) ene-01	57 – may-02
Mónaco	20-jul-95	9-jun-99	(27) may-01	57 – may-02
San Marino	24-dic-93	No presentado	–	–
Santa Sede	1-sep-92	2-mar-94	(10) oct.-95	51 – jun-96

Hasta 1997, el Comité examinó 77 informes de los Estados Partes, de los cuales 10 pertenecían a la Unión Europea (Suecia, Francia, España, Dinamarca,

Reino Unido, Bélgica, Italia, Alemania, Portugal y Finlandia), cuatro a otros países de Europa Occidental (Noruega, Santa Sede, Islandia y Chipre) y nueve a países de Europa Central y del Este (Rusia, Rumania, Polonia, Belarús, Ucrania, Yugoslavia, Croacia, Eslovaquia y Bulgaria). A partir de esa fecha y, hasta 2002, prácticamente todos los Estados Partes han remitido sus informes iniciales, si exceptuamos Albania, Bosnia-Herzegovina y San Marino. La fecha de entrega de esos primeros informes se corresponde con la de ratificación de la CDN, de ahí la diferencia en las fechas de entrega. Por lo que respecta al segundo informe, que debe ser presentado a los cinco años del primero, la mayoría de los países lo han presentado con posterioridad a la fecha límite, aunque todavía no han sido presentados en la Asamblea de la ONU, excepto Dinamarca, Rusia, Finlandia, Noruega, Portugal y Suecia. En este artículo excluimos el análisis de estos informes, ciñéndonos únicamente a los informes iniciales.

Si bien los informes que se presentan al Comité por los diferentes Estados Partes tienen una estructura amplia, con la intención de recabar información relativa a la situación de los derechos de la infancia y a la aplicación de la CDN, en cambio los informes que realiza el propio Comité para dar cuenta del análisis realizado recoge fundamentalmente tres apartados: aspectos positivos, principales temas de preocupación y finalmente sugerencias y recomendaciones. De esta manera se evalúa la información facilitada por los Estados Partes, la de las ONG, la información adicional solicitada por el Comité y lo aportado en la propia sesión pública para el análisis de los informes. Un primer análisis sobre el funcionamiento del Comité y los primeros informes presentados hasta 1997, fue el realizado por Paulo David (1997), secretario del Comité sobre los Derechos del Niño. En este trabajo David se centraba en las medidas generales para la implementación de la CDN por parte de los gobiernos europeos y también los problemas relacionados con su aplicación con respecto a tres principios básicos de la Convención: no discriminación (artículo 2), interés superior del niño (artículo 3) y participación (artículo 12).

#### **IV. MEDIDAS GENERALES DE APLICACIÓN DE LA CDN: COMPARACIÓN ENTRE ESTADOS PARTES**

Uno de los problemas que puede plantearse, para poder realizar un análisis comparado de la situación de la infancia en los diferentes países, a partir de los informes

de los Estados Partes, es el criterio de comparación, además de las distintas categorías que pueden utilizarse para sistematizar la información aportada. Con respecto a la primera cuestión, y a la vista de las recomendaciones del Comité y de los diferentes temas de preocupación, parece evidente que existe una dispersión muy amplia entre todos los países, debido a las características económicas, sociales y políticas. De esta manera, y aunque encontremos temas similares, lo cierto es que en determinados países preocupan ciertas cuestiones que son irrelevantes en otros, ya que las diferencias económicas, sociales, religiosas, educativas o políticas son importantes. En nuestro caso, donde más se aprecia esta diversidad es entre los países de la Unión Europea y los países de Europa del Este. Por lo tanto, parece pertinente que un primer criterio de comparación sea el que puede establecerse entre las diversas situaciones políticas, de manera que se facilite la comparación entre situaciones similares: así un primer grupo de comparación sería el conjunto de países que conforman la Unión Europea (España, Francia, Italia, Grecia, Portugal, Reino Unido, Irlanda, Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Alemania, Austria, Dinamarca, Suecia y Finlandia), otro conjunto sería el formado por el de países que se integrarán en la Unión Europea en 2004 o en fechas posteriores (Estonia, Lituania, Letonia, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Croacia, Hungría, Malta y Chipre; Turquía, Bulgaria y Rumania), otro conjunto lo formaría los países de Europa Occidental no integrados en la Unión Europea (Noruega, Islandia y Suiza); otro conjunto sería el formado por los países de la Europa Oriental y Balcanes Occidentales (Rusia, Belarús, Ucrania, Moldova, Bosnia y Herzegovina, Serbia y Montenegro, Albania y Macedonia) y, finalmente, un conjunto de Pequeños Estados (Mónaco, Santa Sede, San Marino, Liechtenstein y Andorra).

No hace falta insistir en este tema para poder comprender que la situación de la infancia, y sobre todo la falta de aplicación de sus derechos, está íntimamente relacionado con la situación económica de determinados países europeos en primer lugar, y también con los procesos políticos democratizadores que se están produciendo en Europa, además de las tradiciones culturales, religiosas y educativas. Por lo tanto, el mapa de Europa, con respecto a la aplicación de los derechos de los niños y las niñas ofrece un panorama, en cierta medida, coincidente con estas variables coyunturales, para ello a poco que nos fijemos en la renta per capita de los países aspirantes a su entrada en la Unión Europea, podremos constatar diferencias importantes, al igual que entre ciertos países de la propia Unión Europea (ITEM-IEPALA, 2003).

También hemos señalado que es necesario tener presente las categorías que recogen las *principales medidas de aplicación*. En este sentido, nos parece pertinente, la categorización realizada por David (1997) en su trabajo, y que son las siguientes: 1) Reforma legal; 2) Mecanismos de coordinación y seguimiento; 3) Mecanismos de recogida de datos, de indicadores y estadísticas; 4) Asignación de recursos; 5) Establecimiento de un organismo independiente para difundir y proteger los derechos de los niños y niñas; 6) Crear conciencia, educación, formación sobre la Convención; y 7) Cooperación con ONG locales, nacionales y cooperación internacional. Estas categorías recogen satisfactoriamente tanto los aspectos positivos, los temas de preocupación, como las recomendaciones del Comité sobre los derechos de los niños en sus informes finales. También deben incluirse las diferentes temáticas objeto de la CDN (Principios generales; Entorno familiar y otro tipo de tutela; Salud básica y bienestar; Educación, esparcimiento y actividades culturales y Medidas especiales de protección). Por lo tanto, seguiremos estas dos variables (la clasificación de los países y las categorías) para analizar la situación de la infancia en Europa.

En la introducción a los informes de evaluación que realiza el Comité de los Derechos del Niño, normalmente suele indicarse la satisfacción o el reconocimiento por la labor realizada por los Estados Partes. En general esta evaluación suele ser positiva, agradeciendo la autocrítica de muchos Estados y la colaboración de los mismos (Irlanda, Bélgica, Alemania, República Checa, Hungría, Islandia). No obstante, en muchos casos, con un lenguaje muy correcto suele realizar algunas amonestaciones, lamentando que no se haya seguido las orientaciones del Comité (Italia, o la Santa Sede —debido a las particularidades de ese Estado—), que no haya datos suficientes (Portugal, Alemania), no haber respondido a las preguntas formuladas en el debate (Países Bajos), etc. En algunos casos se agradece la disposición inmediata de países como Croacia o Rumanía que desde el primer momento se han mostrado colaboradores.

#### **IV.1. Aspectos positivos en la aplicación de la CDN**

Al referirse a los aspectos positivos por parte de los Estados Partes los informes recogen aquellas iniciativas que intentan plasmar el cumplimiento de la CDN, o bien reformas legales o institucionales acordes con los mismos. Sobre los países

de la Unión Europea, en general, no suele destacarse aspectos muy radicales con respecto a su aplicación y suelen recibir felicitaciones por las medidas adoptadas dando primacía a la CDN sobre la legislación nacional (Italia, España, Grecia, etc.) o bien la promulgación de legislación sobre la infancia (España y Reino Unido), el abuso sexual (Reino Unido, Irlanda, Países Bajos, Alemania, Austria y Dinamarca), haber firmado o estar en disposición de firmar el Convenio de La Haya sobre adopciones internacionales (Finlandia, Austria, Alemania, Reino Unido, Países Bajos y Bélgica) o tener figuras como el defensor del niño, *Ombudsman* o similares (Portugal y Finlandia, de futura creación). Por lo que respecta a otros países europeos se señala el caso de Noruega, que es el primer país con un *ombudsman* para niños, su importante ayuda al desarrollo y los programas de ayuda a los niños, así como las acciones emprendidas para combatir la xenofobia y racismo y la activa colaboración con ONG. También son de destacar las apreciaciones que realiza sobre Islandia en las que se recogen la ratificación del Convenio de la Haya sobre adopciones internacionales, la existencia de una oficina del defensor del niño, la firma del Convenio 138 OIT sobre la edad mínima para la admisión en el empleo, la existencia de un organismo público de Protección al niño, siendo el primer país que ha presentado un estatuto de niños apátridas, etc. El Comité resalta, asimismo, que Suiza recoge en su Constitución la CDN y que ha realizado modificaciones en toda su legislación relativa al divorcio y filiación, así como en el Código Penal y hay posibilidad de invocar la CDN en los tribunales.

Con respecto a los aspectos positivos de los Estados Partes futuros miembros de la UE hay que subrayar que, en la mayoría de los casos, se aprecia una buena disposición a aplicar la CDN y a crear instituciones u organismos que la defiendan. No obstante, al abordar el informe en su conjunto, se aprecian disparidades o dificultades para desarrollarlo. Hemos de tener en cuenta que la mayoría de países que conforman este grupo, en el momento en que han presentado estos informes (entre 1994 y 2002) están pasando por serias dificultades de tipo económico, debido a la transición a una economía de mercado, lo cual ha generado desempleo y crisis económica, además de tener que poner en marcha procesos democráticos en la toma de decisiones. En este sentido, son de señalar Polonia, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia, Croacia, las Repúblicas Bálticas, Rumania y Bulgaria, los cuales recogen las dificultades por las que estaban atravesando. A pesar de ello, se agradece en los informes las medidas favorecedoras de la CDN (Polonia,

República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Croacia, Letonia, Estonia, Chipre, Malta y Turquía). Asimismo en algunos de estos países se ha establecido algún tipo de mecanismo de vigilancia (Hungría, que ha creado un Consejo de coordinación de la Infancia; República Checa, que ha creado una oficina de crisis para niños; Eslovaquia, con un Viceprimer Ministro para Derechos Humanos; Letonia, con un Centro Nacional de Derechos del Niño; Lituania, con un protector de los Derechos del Niño, Bulgaria, con un Comité de Juventud e Infancia y Turquía, con una Oficina de aplicación de la CDN). También se reconocen los esfuerzos realizados para firmar el Convenio 138 de la OIT por parte de Hungría, Estonia, Malta y Turquía. Asimismo, es de señalar la existencia de un Parlamento de niños en Eslovenia y Lituania. En otros Estados de este grupo se han celebrado una serie de Reuniones Internacionales sobre la Infancia a fin de dar a conocer la CDN en el país y se observa un importante incremento de las reformas legislativas en un período corto de tiempo.

Al igual que los países en vías de integración en la UE el grupo de países que conforma la Europa Oriental y parte de los Balcanes, viven una situación de crisis económica, emigración y las consecuencias del desastre nuclear de Chernobyl; además de la situación de los refugiados por la guerra. Los factores positivos no son tan importantes y se aprecia un proceso más lento en el desarrollo de la CDN. En algunos casos existen leyes sobre los derechos de los niños (Belarús, Moldova y Macedonia) y en otros se han llevado a cabo reformas en las Constituciones respectivas (Ucrania), aunque lo más importante son las medidas de tipo protector sobre la mortalidad infantil o la asignación de recursos económicos.

Finalmente, en los pequeños Estados Europeos, debido a sus características y, a pesar de la buena disposición de los mismos, las consecuencias sobre la población son menos notorias. Así se puede decir que en Mónaco la mayoría de los niños disfrutan de sus derechos, existe un buen sistema de seguridad social y ha sido ratificado el Convenio de La Haya; Andorra ha desarrollado leyes sobre adopción y protección de menores, ratificando la mayoría de los protocolos facultativos de la CDN, al igual que Liechtenstein que posee además un Parlamento de la Juventud. Un caso particular es el de la Santa Sede cuyo aspecto más positivo es el haber fomentado de forma transversal la ratificación de la CDN, aunque mantiene una reserva importante sobre el niño como sujeto de derecho.

#### **IV.2. Legislación, coordinación, vigilancia, recursos y difusión**

Antes de entrar en las medidas de aplicación de la CDN hay que resaltar que la mayoría de los Estados Partes, a pesar de haberla ratificado, mantienen reservas sobre algunos artículos de la misma. Por lo que respecta a la UE el Reino Unido lo hace sobre los artículos 2, 3, 9, 10 y 37; Países Bajos 10, 26, 37 y 40; Luxemburgo 2, 6, 7 y 15. Suiza mantiene sus reservas sobre los artículos 5, 7, 10, 37 y 40. Entre los futuros miembros se puede destacar a Polonia (12 y 16); la República Checa, al párrafo primero del Art. 7; Eslovenia al párrafo primero del Art. 9; Malta al Art. 26 y Turquía a los Art. 17, 29 y 30. Entre los pequeños Estados, Liechtenstein al Art. 7 y Andorra que hace una declaración a los Art. 7 y 8. Esta situación no supone que, en el momento de aplicar los principios de la CDN, todos los estados sean escrupulosos a la hora de respetarlos, pues como se observa en las declaraciones del Comité, en muchos casos la legislación interna de los países no es compatible con los principios de la CDN. En todos los casos el Comité recomienda que los Estados Partes retiren dichas reservas ya que las mismas pueden desvirtuar el espíritu y la letra de la CDN.

Con respecto a la *legislación* observamos que, en muchos casos, no se armoniza con la CDN (Grecia, Alemania, Austria, Dinamarca, Islandia, Mónaco y Liechtenstein), y, en otros casos, es insuficiente en algunos niveles de desarrollo (Países Bajos, donde a nivel local y provincial no parece seguirse el mismo criterio, al igual que ocurre en Suiza). Donde es más evidente la no compatibilidad de la CDN con las legislaciones internas es en los Estados correspondientes a los futuros miembros de la UE y Europa Oriental (Polonia, Hungría, Letonia, Estonia, Lituania, Chipre, Malta, Rumania, Bulgaria, Turquía, Rusia, Belarús, Ucrania y Moldova). Dentro de este mismo conjunto de medidas sobre la aplicación es de resaltar el interés del comité por detectar la *coordinación*, *descentralización* y *vigilancia*, a fin de comprobar hasta qué punto las instituciones han creado mecanismos de control. En este sentido, se aprecia insuficiencia o falta de coordinación entre las diversas administraciones en España, Francia, Italia, Grecia, Portugal, Reino Unido, Irlanda, Bélgica, Luxemburgo, Alemania, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Suiza, y prácticamente en todos los países aspirantes a la UE y los de Europa Oriental. La explicación de este fenómeno debemos buscarla en las características territoriales de la mayoría de los países y, en algunos casos, en la excesiva centralización de los órganos o instituciones de vigilancia. No obstante, el

Comité parece proclive a promover la coordinación entre estos organismos, pues en algunos casos la descentralización muestra disparidades entre regiones y en otros puede obstaculizar su funcionamiento. Especialmente relevante en este aspecto es el relativo a la *obtención de datos* sobre la situación de la infancia, allí donde existe escasa coordinación para llevar a cabo esta importante tarea.

De todos modos, es de resaltar la existencia de la figura del defensor del pueblo en la mayoría de los países de la UE, aunque con diferentes denominaciones. En este sentido, vuelve a ser evidente que en los países de la Europa Oriental y futuros miembros de la UE no existe esta figura, con la excepción de Estonia, Chipre, Malta y Turquía que tienen previsto su creación. En el caso de Andorra el «*Raonador del Ciutatá*» asume la tarea de vigilancia de los derechos del niño. Otro dato importante a tener en cuenta es el de los *recursos* que se dedican para llevar a cabo la protección de los derechos del niño (art. 4 de la CDN). Se aprecia que la mayoría de Estados asigna recursos insuficientes y, en algunos casos, están además mal distribuidos (España, Italia, Grecia, Islandia). Nuevamente vuelven a ser los futuros miembros de la UE y los de Europa Oriental los que incumplen esta asignación, de manera que el Comité se ve obligado a recordarles la necesaria aplicación del art. 4 de la CDN.

Lugar destacado en la aplicación de las medidas es el relativo a la *relación de los Estados Partes con las ONG*. En la UE la cooperación con estas instituciones es dispar y, en general, poco aprovechada. En algunos casos se solicita institucionalizar la relación y colaborar más (España, Italia, Grecia, Irlanda, Países Bajos, Alemania, Austria, Finlandia e Islandia). Al igual que ocurre con otros aspectos que hemos señalado, la coordinación con las ONG es muy escasa o inexistente en los futuros miembros de la UE y Europa Oriental y de los Balcanes. El caso más destacable de colaboración con estas organizaciones es el de Noruega. Finalmente, una de las cuestiones más llamativas es la que se refiere a la *difusión de la CDN*, donde en la mayoría de los Estados se constata un escaso conocimiento de la misma tanto por parte de las autoridades administrativas, como por los grupos profesionales más directamente implicados en su aplicación (jueces, fiscales, Fuerzas de Orden Público, maestros, psicólogos, asistentes sociales, etc.). Es cierto, no obstante, que algunos Estados han implementado medidas para su formación (Francia, Bélgica, Alemania, Suiza, Liechtenstein y Andorra). El Comité aconseja que se hagan esfuerzos para difundir la CDN entre los profesio-

nales y que la misma sea objeto de enseñanza en los programas escolares. A la Santa Sede el Comité le aconseja que se aplique la CDN a los que se dedican a la educación en la red de escuelas religiosas.

### **IV.3. Principios generales de la CDN: definición del niño, no discriminación, participación**

Aunque la *definición del niño* no forma parte de los principios básicos de la CDN, lo hemos incluido aquí por ser uno de los rasgos más definitorios de la misma. Como sabemos la consideración de la infancia, según la Convención, alcanza hasta los 18 años; no obstante, se aprecia que muchos países no aplican este límite de edad en tres cuestiones fundamentales: la relativa a la edad de contraer matrimonio (Francia, Turquía, Moldova, Mónaco y Andorra), la edad jurídico-penal (Grecia, Suecia, Chipre y Turquía) y la edad para incorporarse al mercado de trabajo (Turquía, Belarús y Ucrania). Además hay algunos Estados Partes en los que todavía se mantiene una edad menor de 18 años para la incorporación a las Fuerzas Armadas (Grecia y Suecia). La recomendación por parte del Comité es ajustarse a la CDN y establecer la edad mínima de 18 años, aunque la realidad de muchos países en procesos de incorporación a la UE y Europa Oriental es que muchos niños se incorporan al mundo del trabajo antes de tener la edad recomendable. En este sentido, la escolaridad se resiente sobre todo en zonas rurales y deprimidas o en los casos de familias en situación vulnerable. Asimismo se observa que en algunos países hay diferencias entre la edad mínima para contraer matrimonio, siendo menor en el caso de las niñas que de los niños.

En su conjunto los *principios generales* de la CDN parecen tenerse en cuenta en la UE, aunque en los casos de Italia, Grecia, Alemania y Finlandia no es plena su incorporación; en cambio la situación es diferente en los casos de los países que se van a incorporar a la UE, la Europa Oriental y los Balcanes a los que el Comité recomienda hacer esfuerzos para integrarlos. Incluso se observa que, en algunos casos, no se aplican, como ocurre con Hungría, Letonia, Estonia, Lituania, Chipre, Bulgaria, Turquía, Moldova y Andorra donde los arts. 2, 3 y 12 no están integrados en las legislaciones y políticas respectivas. A la Santa Sede se le recomienda tener en cuenta estos principios generales en sus actividades.

Uno de los principios más importantes de la Convención es el relativo a la *no discriminación*, tal y como hemos señalado anteriormente, y es el que resulta más visible comparado con el del interés superior del niño o el de la participación, pues además es un derecho humano fundamental. Se aprecian casos de discriminación a diferentes niveles, siendo el más evidente el de la discriminación a grupos extranjeros, romaníes y niños con discapacidades, de los que nos ocuparemos posteriormente. Aunque, en muchos casos, la legislación prohíbe la discriminación, lo cierto es que las medidas para luchar contra ella son insuficientes, como ocurre en Italia, Austria y Finlandia; también es motivo de discriminación las restricciones a transmitir la ciudadanía los varones no casados (Reino Unido) o a las mujeres (Mónaco), el mantenimiento de los términos «Hijo legítimo» o «ilegítimo» o «natural» (Luxemburgo, Malta), o sobre los niños nacidos fuera del matrimonio (Chipre). La no discriminación no se aplica al caso de las niñas en Portugal, Austria y Santa Sede (en instituciones católicas). No obstante el caso más evidente de discriminación es el cometido contra las minorías romaníes (Italia, Hungría, Polonia, Rep. Checa, Eslovaquia, Lituania y Bulgaria).

Otro caso de discriminación es el de los niños discapacitados (Portugal, Eslovenia, Lituania, Turquía y Moldova). Los casos de los países que tienen minorías importantes que son objeto de discriminación, principalmente los kurdos en Turquía, la minoría rusófonoa en Estonia y Letonia y minorías en Grecia e Islandia, así como los kosovares en Yugoslavia. Es sorprendente el caso de Letonia, donde en el pasaporte debe consignarse el origen étnico.

El *respeto a la opinión del niño* está reconocido en la mayoría de países de Europa, aunque es insuficiente o no se aplica (Grecia, Portugal, Reino Unido, Irlanda, Suiza, Hungría, Rep. Checa, Estonia, Malta, Turquía, Mónaco, Andorra y Liechtenstein). En los países no citados no podemos considerar que el respeto a la opinión del niño esté plenamente integrado, más bien hay que decir que en los informes se ignora este asunto.

#### **IV.4. Derechos y libertades civiles: nombre e identidad**

Las preocupaciones con respecto a los derechos y libertades civiles quedan resumidas en cuatro apartados de dichos informes, el referente al nombre e identi-

dad, los malos tratos, la libertad religiosa y el acceso a la información. Resulta sorprendente que en casi todos los informes haya una ausencia de referencia a la libertad religiosa, con la excepción de Grecia, en el que los alumnos que acceden a secundaria deben hacer constar, en su caso, la no práctica de la religión ortodoxa griega. Puede desprenderse, por la carencia de esta información, que la libertad religiosa puede considerarse un derecho consolidado en todos los Estados Partes.

Sin embargo, en lo relativo al *derecho al nombre e identidad*, se constata una casuística diversa sobre todo en lo relativo al conflicto que puede surgir entre dos derechos, el de la madre a preservar la identidad del padre y el del niño a conocer sus orígenes. Así en Luxemburgo se deniega el conocimiento de la paternidad, mientras que en Francia se mantiene el conflicto de intereses en la identidad; también Dinamarca mantiene el conflicto entre los casos del derecho a conocer los orígenes en los casos de inseminación artificial. En Noruega se reconoce el derecho a conocer el origen y en Suiza se puede informar sobre el padre legítimo. Además de este aspecto sobre el derecho a conocer su origen por parte de los niños (que es objeto de controversia en los países de la UE), el Comité siempre es partidario de la defensa del interés superior del niño.

Otro aspecto es el de la identidad, que es objeto de conflicto en muchos países sobre todo en los casos de refugiados, petición de asilos y apatridias, como se aprecia en las medidas especiales de protección. No obstante, en Europa Occidental, podemos señalar el caso de Grecia, donde no se puede inscribir nombres en idioma que no sea el griego, o el caso de Islandia, donde se obliga a que en el nombre del niño haya al menos uno que sea de origen islandés, o en los casos de Letonia, Estonia y Lituania donde el acceso a la nacionalidad tiene serias dificultades. Es de señalar que en Turquía el 25% de los menores de cinco años no están registrados, pues los padres desconocen la importancia del registro de nacimiento o no pueden acceder a las oficinas correspondientes por residir en zonas rurales o alejadas de los núcleos urbanos.

#### **IV.5. Entorno familiar y tutela: asistencia a padres, abandono, tutela**

Dentro del conjunto de derechos protegidos en el capítulo de *entorno familiar y tutela*, el Comité en sus informes se refiere, tanto a los niños que viven dentro

como fuera de entorno familiar. Por lo que respecta al primer aspecto, se puede observar las recomendaciones dirigidas a algunos países para promocionar una paternidad responsable (Italia, Polonia) o una educación y planificación familiar (Rumania, Turquía, Eslovenia) o una mejor consideración hacia los niños nacidos fuera del matrimonio (Alemania); o a parejas no casadas (Irlanda). Asimismo se constata la escasa ayuda hacia las familias monoparentales (España, Alemania, Dinamarca, Estonia y Grecia).

En los países de Europa Oriental los informes insisten en los problemas familiares generados por los cambios debidos a la transición a una economía de mercado, lo cual ha provocado que las familias pobres se hayan visto obligadas a abandonar demasiados niños en instituciones. También insiste en la carencia de guarderías suficientes para atender a los niños menores (Suecia y Suiza), así como la incompatibilidad de los horarios de trabajo de los padres con el ejercicio de una paternidad responsable (Islandia y Andorra, principalmente por el trabajo de los fines de semana).

Uno de los problemas más graves que se constata a través de los informes es la situación de la *infancia abandonada* y la existencia de instituciones de acogida que, en la mayoría de las ocasiones, no cumplen los requisitos mínimos de atención, tanto por recursos económicos, como de infraestructura, recursos y personal. En este sentido, la situación más destacable es la de los países que conforman la Europa Oriental, Balcanes y países aspirantes a la entrada en la UE (Rusia, Belarús, Ucrania, Rumania, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Bulgaria, Turquía y Yugoslavia). En estos casos el Comité insiste en aconsejar la colocación de niños en hogares o familias de acogida, reservando la institucionalización como último recurso. Es de reseñar, asimismo, el caso de Luxemburgo ya que en las situaciones de abandono, coloca a estos niños en instituciones de países vecinos dada la inexistencia de este tipo de instituciones dentro del país.

Junto con el tema del abandono, uno de los aspectos más relevantes es la situación de la adopción. En este sentido, se insiste en reforzar el sistema de adopciones (Eslovaquia y Eslovenia), así como modificar, en algunos casos, las leyes internas de los Estados Partes para acomodarlas a la normativa internacional (Rumania, Moldova, Ucrania, Belarús, Rusia y Bulgaria), ya que se trata de legislación antigua que no cumple los mínimos exigidos para garantizar la adopción internacional. Hay que destacar, asimismo, el caso de Turquía, cuya legislación es

muy restrictiva en este campo. El Comité, en todos los casos, es muy escrupuloso en insistir en la necesidad de ratificar el Convenio de La Haya de 1993 sobre adopción internacional a todos aquellos países que no lo hayan hecho, entre los cuales se encuentran no solamente los países con una situación de menor desarrollo de los derechos de la infancia, sino también se incluyen muchos países de la Unión Europea. El Convenio de La Haya intenta reconocer el carácter prioritario de mantener al niño en la familia de origen, reconociendo que la adopción internacional puede presentar una ventaja al dar una familia permanente a un niño que no puede encontrar una familia adecuada en su Estado de origen. Por ello este Convenio adopta las medidas necesarias que garanticen la adopción internacional, considerando el interés superior del niño y el respeto a sus derechos fundamentales, estableciendo unos principios reconocidos por los instrumentos internacionales, señaladamente la CDN. No obstante, en algunos casos, se constata la existencia de que los padres pueden dar niños en adopción antes de nacer, como ocurre en Hungría, o el caso de Suiza en donde no se reconoce la adopción oficial de los niños por las familias adoptivas hasta pasados dos años de residencia en el propio país, lo cual puede dar lugar a una indefinición jurídica, de identidad y de nacionalidad. También es de destacar las recomendaciones para favorecer otro tipo de tutela en los casos de reunificación familiar (España); situación de los refugiados (Francia), o establecimiento de otro tipo de tutela familiar (Malta).

#### **IV.6. Salud básica y bienestar: discapacitados, adolescentes, asistencia, educación**

Este aspecto dentro de los informes es el que recoge menos críticas, sobre todo cuando nos referimos la situación general de los países de la Unión Europea. Señalando algunos casos, la mayoría de ellos referentes a los estados en vías de integración en la UE, se aprecia que la *salud básica y el bienestar* es insuficiente (Serbia y Montenegro y Belarús), o que no tiene previsto programas de salud (Lituania) o escasez de atención preventiva (Letonia y Macedonia). También es de señalar la alta tasa de mortalidad infantil en Lituania y Ucrania y los problemas para llevar a cabo los programas de vacunación en la Federación Rusa.

En los diversos apartados que comprende la salud básica, debemos considerar el de las *discapacidades*. Así se constata la existencia de políticas de integra-

ción en España, Austria, Eslovaquia y Suiza; contrastando con los casos de nula o escasa política de integración que se dan en Islandia, Luxemburgo, Estonia, Macedonia, Irlanda y Letonia. No obstante hay que señalar la existencia de discriminación con respecto a los discapacitados en Grecia, Rumania y, en algunos casos, de estigmatización social como en Malta o el caso de Moldova que define a los incapacitados como «sujetos inválidos». También es de constatar la existencia de discapacitados que son acogidos en instituciones, como ocurre en Lituania o Turquía. Finalmente es de señalar el caso de Austria, donde ciertas discapacidades pueden llevar a la esterilización de los sujetos, con permiso de los padres.

Con respecto a la situación de los *adolescentes*, y ya que la definición de la infancia, como ya hemos puesto de manifiesto previamente, alcanza hasta los 18 años de edad, es un tema que preocupa al Comité sobre todo en cuestiones que afectan a la situación del número cada vez mas alto, en algunos países, de suicidios (Irlanda, Luxemburgo, Dinamarca, Finlandia, Hungría, Lituania, Noruega y Suiza). El Comité en esos casos aconseja que se lleven a cabo investigaciones para analizar las causas que llevan a esta situación y que sirvan para luego implementar políticas que ayuden a hacerle frente. Asimismo es tema de preocupación el aumento del consumo de drogas, alcohol y tabaquismo (Polonia, Eslovaquia, Letonia, Estonia, Moldova, Países Bajos, Suiza y Liechtenstein). Otro grupo de situaciones sobre las cuales el Comité insiste es la falta de educación sexual, sobre las Enfermedades de Transmisión Sexual, VIH/SIDA y embarazos precoces y uso del aborto como método anticonceptivo (Grecia, Lituania, Moldova, Macedonia, Malta y Turquía).

Con respecto a la *asistencia sanitaria y seguridad social*, también se constata la existencia de desequilibrios o insuficientes medidas en países como Eslovaquia, Bulgaria, Belarús, Moldova y Grecia. En muchos de estos servicios se observan discriminaciones cuando la población a atender es de origen romaní (Eslovaquia y Grecia). Los informes detectan asimismo el escaso número de amamantamiento, y sugiere políticas de fomento de esta práctica en países como Irlanda, Países Bajos, Luxemburgo o Hungría, a través de campañas de información y divulgación de las ventajas de llevarla a cabo.

En el apartado dedicado a *educación, ocio y cultura* los informes inciden más sobre la educación que sobre los otros aspectos, de manera que a través de los

informes desconocemos la situación con respecto al acceso a la cultura y al ocio. Lo que más llama la atención con respecto a la obligatoriedad escolar es la alta tasa de deserción escolar que se registra en numerosos Estados Partes (Grecia, Irlanda, Finlandia, Estonia, Malta, Bulgaria, Turquía, Moldova y Macedonia), que además es mucho más patente en zonas rurales (Eslovaquia y Letonia). Otras situaciones relacionadas con la educación es la escasez de medidas que se toman en algunos países para mejorar la Formación Profesional y la situación en la que quedan muchos niños y niñas al finalizar su formación obligatoria (Italia, Reino Unido, Eslovenia y Macedonia). En este sentido, tenemos que recordar que, en muchos países, no hay una continuidad entre la finalización de la edad escolar y la edad mínima para iniciar la actividad laboral. También es de destacar la insuficiencia de plazas escolares en la educación infantil en países como Austria, Lituania e Islandia. Asimismo, y en el ámbito de la discriminación escolar, volvemos a encontrarnos con países que discriminan a los romaníes en el acceso a la enseñanza (Grecia, Eslovaquia, Rumania y Macedonia). Sorprende el caso de Noruega, aunque no es el único, donde se da una falta de reconocimiento legal del derecho a la educación y a la salud de los niños que han visto rechazada su petición de asilo pero que permanecen en el país. Con respecto a los contenidos de la enseñanza se recomienda al Reino Unido el fomento de la enseñanza del irlandés en Irlanda del Norte y en Serbia y Montenegro, donde no tiene reconocimiento oficial ninguna otra lengua que no sea el serbio, con referencia a la represión sobre el albanés en Kosovo. Por supuesto, en aquellos países que registran tasas de analfabetismo importantes, el comité recomienda favorecer políticas y consultar a los organismos internacionales para llevar a cabo campañas de alfabetización adecuadas.

No obstante, tenemos que resaltar un asunto importante con respecto a los Derechos Humanos y, en concreto, los contenidos de la CDN y es el escaso reconocimiento que tiene la enseñanza de estos derechos en el currículum escolar. A la inmensa mayoría de los países se les recuerda la necesidad de incorporar la enseñanza de estos derechos para favorecer actitudes favorables y comportamiento adecuados a los principios de la CDN. En este sentido, las recomendaciones que hace el Comité afectan tanto a los países de la UE, sobre los cuales se insiste más en la recomendación, que al resto. También aconseja a la Santa Sede que la enseñanza de los Derechos Humanos sea objeto del currículum escolar en las escuelas católicas del mundo.

#### **IV.7. Medidas especiales de protección: trabajo infantil, explotación sexual y justicia de menores**

Las medidas especiales de protección ofrecen una dispersión de casos que afectan, sobre todo, a las situaciones más vulnerables de los niños y niñas. Nos referimos a la explotación económica, sexual y a los niños en conflicto con la justicia. Un tema que resalta es la presencia del *trabajo infantil* en muchos países. En algunos casos debido a la situación de pobreza generada por el tránsito a una economía de mercado o por el impacto de la globalización y crisis económica. En este sentido, se reconoce la existencia de trabajo infantil en algunos países de la UE como Austria, Dinamarca o Finlandia y, sobre todo, en los países de la Europa Oriental (Rusia, Belarús y Moldova) y en algunos países aspirantes a la UE (Lituania, Chipre, Rumania y Turquía). Asimismo Islandia, Mónaco y Andorra son casos en los cuales el trabajo infantil está presente dentro de las empresas familiares.

También llama la atención el aumento y la visibilidad, cada vez más patente, de niños de la calle, sobre todo procedentes de familias vulnerables, refugiados o en situación de asilo (Grecia, Reino Unido, Rep. Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania y Turquía). El Comité aconseja a muchos países aumentar las medidas de protección a este último colectivo (España, Italia, Grecia, Países Bajos, Bélgica, Lituania, Serbia y Montenegro, Noruega y Suiza). Llama la atención el caso de Turquía donde el estatuto de refugiado sólo se contempla para personas procedentes de países europeos y donde también se registra un gran número de desplazados de la región suroriental (Kurdistán). Hay que reconocer que en muchos países, aunque en la ley esté prohibido el trabajo infantil, lo cierto es que su práctica es patente y los Estados Partes parecen no ser muy exigentes en el cumplimiento de estas leyes. En todos los casos el Comité aconseja la firma y ratificación del Convenio 138 de la OIT, lo cual ya ha sido realizado por algunos de ellos.

Con respecto a la *explotación sexual*, la Convención reconoce el derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser protegidos de la explotación sexual y de los que han sido víctimas de tales abusos o explotación a que se promueva su recuperación psicológica e integración social (artículos 34 y 39 de la CDN). Posteriormente han sido firmados diversos protocolos facultativos, siendo el más

importante el Protocolo Facultativo de la CDN relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía (2000), tras el I Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, celebrado en 1996 en la ciudad de Estocolmo. En este sentido, el Comité constata la existencia de prostitución infantil y de pornografía de niños en diversos países (Luxemburgo, Chipre, Bulgaria, Rusia, Belarús, Ucrania, Finlandia y Letonia), así como llama la atención sobre la existencia de que algunos países sean lugar de tránsito para las redes internacionales de prostitución infantil (Eslovaquia y Moldova) o incluso cabe destacar que en Estonia no está prohibida la trata de seres humanos o que exista, incluso, desaparición de menores (Lituania). También el hecho de no haber fijado la madurez sexual puede dar motivos a la explotación sexual, como ocurre en Suecia. No obstante, hay que reconocer que muchos países han firmado dichos protocolos y que existen leyes contra la explotación sexual o que la atención es suficiente.

Un ámbito en el cual es evidente la disparidad es en la aplicación de la *justicia a los niños en conflicto con la misma* por infracciones diversas. Hay que destacar que en muchos países se mantiene una edad penal inferior a la reconocida en la CDN (18 años). El caso más extremo es el de Suiza con 7 años o el del Reino Unido con 10, situación similar aunque con edades superiores, en general entre 14 y 16 años, se producen en Irlanda, Eslovenia, Estonia, Malta y Turquía. En otros casos se aplican las penas que corresponden a los adultos a mayores de 16 años (Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Portugal y Andorra). El Comité recomienda, sobre todo a los países aspirantes a formar parte de la UE, que hagan compatible su legislación con los art. 37, 39 y 40 de la CDN (Polonia, Hungría, Rep. Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Letonia, Lituania, Chipre, Rumania y Serbia y Montenegro). En algunos, como en Suecia, hay discriminación en cuanto a la detención de menores ya que se aplica a los extranjeros antes de los 18 años, pero no a los nacionales, o los casos de larga detención preventiva en Francia, Lituania, Bulgaria y Turquía. Asimismo, y en cuanto a las instituciones de reforma, se constata que, en algunos casos, los menores son reclusos junto con los adultos (Suecia, Letonia y Moldova, en caso de niñas) y que en otros existen tribunales tutelares de menores (Grecia y Turquía). El Comité recomienda reformas necesarias para poner alternativas distintas al internamiento y que éste no sea utilizado como único recurso. En cuanto al tratamiento recibido en estas instituciones se constatan casos de maltratos a los romaníes (Hungría y Rep. Checa) e

incumplimiento de las normativas reglamentarias contra los serbios y musulmanes en Croacia.

#### **IV.8. Protocolos CDN y difusión del informe**

Como complemento a todas las recomendaciones que, pormenorizadamente, hace el Comité, uno de los aspectos más importante es recordar a los Estados Partes la firma y ratificación de diversos protocolos facultativos que complementan la CDN. En este sentido, se insiste en los relativos a la venta de niños, la prostitución y la pornografía infantil y la implicación de los niños en conflictos armados. Asimismo les recuerda la necesidad de retirar las reservas o declaraciones realizadas en el momento de ratificación de la CDN pues, en muchos casos, algunas de éstas pueden estar en contra del espíritu y la letra de la CDN.

Finalmente, una constatación que se ha realizado es la escasa publicidad y difusión que se da a los informes finales realizados por el Comité, lo cual redundará en que muchos de los agentes sociales implicados en llevar a cabo los principios de la CDN desconozcan el alcance de las recomendaciones realizadas. Por ello el Comité insiste en que los Estados Partes difundan ampliamente el informe inicial, y publiquen el informe junto con las actas resumidas y las observaciones finales aprobadas sobre la materia por el Comité, y así promover el debate y destacar la importancia de la Convención, de su aplicación y de la vigilancia ejercida por el Gobierno, el Parlamento y el público en general, incluidas las ONG.

#### **V. CONCLUSIONES**

La CDN de 1989, como se está poniendo de manifiesto, es un instrumento válido para poder conocer la situación de los derechos del niño en el mundo y, en este caso, en Europa. Como bien sabemos se trata de un horizonte ético que marca las perspectivas de aplicación con ritmos desiguales en función de las diversas condiciones económicas, políticas, religiosas y sociales.

En el caso concreto de Europa hemos constatado que existen diferencias notables entre los Estados Partes que conforman la Unión Europea y los países de la

Europa Oriental y Balcanes Occidentales, así como los aspirantes a integrarse en un futuro cercano a la Unión Europea. De esta manera, se aprecia una distancia considerable en la aplicación de estos derechos entre estos grupos de países, en aspectos sobre todo que tienen que ver con cuestiones relacionadas con el entorno familiar, derechos y libertades civiles y su aplicación legislativa.

Podemos concluir asimismo que el mapa europeo de los Derechos del Niño coincide con las diversas situaciones, sobre todo, económicas, aunque también se aprecia la buena disposición de la mayoría de los Estados Partes para asumir los principios rectores de la CDN y buscar medidas de desarrollo y protección de la infancia.

Un elemento importante para que el reconocimiento de estos derechos llegue a su aplicación es la difusión, así como la inclusión de los Derechos Humanos en los programas escolares y en la formación de los grupos profesionales que trabajan con la infancia, como insiste una y otra vez el Comité de los Derechos del Niño en sus recomendaciones a la casi totalidad de los países.

De cara al futuro es recomendable seguir los informes, así como las actividades del Comité para apreciar la evolución de los Derechos del Niño y detectar los graves problemas que todavía persisten en muchos países. Hemos de considerar que, a pesar de que desde el punto de vista comparado, Europa goza de una situación privilegiada en este campo, esto no debe hacernos olvidar que todavía hay mucho camino por recorrer en el reconocimiento pleno de los Derechos de los Niños.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALSTON, PH. y GILMOUR-WALSH, B. (1996): The best interests of the child. Towards a Synthesis of Children's Rights and Cultural Values, en VERDUGO, M. A y SOLER-SALA, V. (Eds.): *La Convención de los Derechos del Niño hacia el siglo XXI* (Salamanca, Ediciones de la Universidad de Salamanca).

BLACK, M. (1996): *Children first. The story of UNICEF, Past and Present* (Oxford, Oxford University Press).

CANTWELL, N (1995): Introducción del texto de la Convención en *Normas internacionales referentes a los derechos del niño* (Ginebra, UNICEF).

- CARRILLO SALCESO, J. A. (1996): Procedimientos para la protección de los derechos de los menores en el ámbito de las Naciones Unidas, en VERDUGO, M. A y SOLER-SALA, V. (Eds.): *La Convención de los Derechos del Niño hacia el siglo XXI* (Salamanca, Ediciones de la Universidad de Salamanca).
- CASTELLS, M. (1998): *La Era de la información. Economía, sociedad y cultura. Fin de milenio*, 3 (Madrid, Alianza Editorial).
- COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (2002): *Contenido y longitud de los informes de los Estados*, Ginebra, ([http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu2/6/recommend\\_sp.htm#30th](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu2/6/recommend_sp.htm#30th)).
- DAVID, P. (1997): Reflexiones sobre el trabajo del Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. La Convención sobre los Derechos del Niño: se reta a los gobiernos de Europa Occidental, en FUNCOE, *El futuro de la infancia en Europa. Actas del Seminario Europeo la Protección de los niños y niñas y de las familias: el papel de las ONG en la UE*, pp. 79-103 (Madrid, FUNCOE).
- DÁVILA, P. (2001): Los derechos de la infancia, UNICEF y la educación, en NAYA, L.M. (Coord.): *La educación a lo largo de la vida, una visión internacional*, pp. 61-119 (Donostia, Erein).
- HAWES, J.M. y HINER, N.R. (1991): *Children in historical and comparative perspective* (New York, Greenwood Press).
- ITEM IEPALA (2003): *La Guía del Mundo. El Mundo Visto desde el Sur* (Madrid, Fundación Santa María).
- LEWIS, S. (1996): The child rights approach beyond the year 2000, en VERDUGO, M.A y SOLER-SALA, V. (Eds.): *La Convención de los Derechos del Niño hacia el siglo XXI* (Salamanca, Ediciones de la Universidad de Salamanca).
- LLORENT, V. (Coord) (1998): *Atención a la Infancia y Espacios Educativos. Actas del VI Congreso Nacional de Educación Comparada* (Sevilla, Departamento de Teoría e Historia de la Educación y Pedagogía Social).
- LLORENT, V. (2001): *Derechos y Educación de Niños y Niñas. Un Enfoque Multicultural* (Sevilla, GIECSE-Departamento de Teoría e Historia de la Educación y Pedagogía Social).

- MOERMAN, J. (1996): Identificación de algunos obstáculos a la aplicación de la Convención sobre los derechos del niño, en VERDUGO, M. A y SOLER-SALA, V. (Eds.): *La Convención de los Derechos del Niño hacia el siglo XXI* (Salamanca, Ediciones de la Universidad de Salamanca).
- MONESTIER, M. (1999): *Los niños esclavos. El infierno de trescientos millones de niños* (Madrid, Alianza Editorial).
- MORO, A.C. (2000): Diritti Del minore e nozione di interesse, *Cittadini in crescita*, 2-2, pp. 9-24.
- PAJA, J. A. (1998): *La Convención de los Derechos del Niño* (Madrid, Tecnos).
- PICADO, S. (1996): Los derechos de los niños son derechos humanos en VERDUGO, M.A y SOLER-SALA, V. (Eds.): *La Convención de los Derechos del Niño hacia el siglo XXI. Simposio Internacional celebrado en Salamanca con motivo del Cincuentenario de la creación de la UNICEF* (Salamanca, Ediciones de la Universidad de Salamanca).
- SUTTON, D. (1998): Euronet: Demos Voz a los Niños, Niñas y Jóvenes de Europa en FUNCOE, *El futuro de la infancia en Europa. Actas del Seminario Europeo la Protección de los niños y niñas y de las familias: el papel de las ONG en la UE*, pp. 165-167 (Madrid, FUNCOE).
- UNICEF (1992): *Estado Mundial de la Infancia 1992* (Ginebra, UNICEF).
- UNICEF (1996): *Estado Mundial de la infancia 1996* (Ginebra, UNICEF).
- UNICEF (1997a): *Documento de sobre «La educación y el trabajo infantil»* (Oslo).
- UNICEF (1997b): *Estado Mundial de la Infancia 1997* (Ginebra, UNICEF).
- UNICEF (1999): *Estado Mundial de la Infancia 1999. Educación* (Ginebra, UNICEF).
- UNICEF (1999a): *La Convención sobre los Derechos del Niño. 10.º Aniversario* (Ginebra, UNICEF).
- UNICEF (1999b): *Los Derechos Humanos de los Niños y las Mujeres* (Ginebra, UNICEF).

UNICEF (2000a): *Estado Mundial de la infancia 1999. Educación* (Ginebra, UNICEF).

UNICEF (2000b): *Estado Mundial de la infancia 2000* (Ginebra, UNICEF).

VERHELLEN, E. (1997): La Convención sobre los Derechos del Niño: Perspectivas Europeas, en FUNCOE, *El futuro de la infancia en Europa. Actas del Seminario Europeo la Protección de los niños y niñas y de las familias: el papel de las ONG en la UE*, pp. 121-130 (Madrid, FUNCOE).

VV.AA. (2002): *Los Derechos del Niño. Estudios con motivo del X Aniversario de la Convención de los Derechos del Niño* (Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

VERDUGO, M. A y SOLER-SALA, V. (Eds.) (1996): *La Convención de los Derechos del Niño hacia el siglo XXI. Simposio Internacional celebrado en Salamanca con motivo del Cincuentenario de la creación de la UNICEF* (Salamanca, Ediciones de la Universidad de Salamanca).

### **RECURSOS EN INTERNET**

UNICEF: *Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia* (<http://www.unicef.org>).

COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO ([http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu2/6/crc\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu2/6/crc_sp.htm)).

INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO (<http://www.iin.oea.org/>).

CRIN – Child Rights Information Network (<http://www.crin.org>).

EURONET (<http://www.europeanchildrensnetwork.org/>).

## **RESUMEN**

---

En este artículo se hace un análisis de los derechos de los niños, a través de la Convención de los Derechos del Niño de 1989. En la primera parte se destacan los aspectos más importantes de la misma y la actividad desarrollada por el Comité de los Derechos del Niño. En la segunda parte se analiza de forma pormenorizada la situación de los derechos de los niños en Europa a partir de los informes iniciales que estos países han presentado al Comité para su estudio. Se destacan las medidas adoptadas para su aplicación en los ámbitos de legislación, principios generales, derechos y libertades civiles, entorno familiar y tutela, salud y bienestar y las medidas especiales de protección. Una de las conclusiones a las que se puede llegar es la existencia de un panorama muy amplio y diverso de la aplicación de los derechos de los niños, sobre todo a la vista de la diversidad socioeconómica y política del conjunto de Estados Partes que conforman Europa.

## **ABSTRACT**

---

In this paper an analysis is carried out of the rights of the child through the Convention of the Rights of the Child 1989. In the first part the most important aspects of the activities developed by the Committee of the Rights of the Child are highlighted. In the second part a more detailed analysis is presented of the situation of the Rights of the Child in Europe by means of the initial reports which have been presented for study to the Committee. Emphasis is given to the methods adopted for its application to general legislative principles, civil rights and liberties, family environment and guardianship, health and social security, and special methods of protection. One of the conclusions which may be reached is the existence of a very wide and diverse panorama affecting the application of the rights of the child, particularly in view of the socio-economic and political diversity of the Member States which constitute Europe.