

LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS DEL NIÑO ANTE EL RETO DE LA REALIDAD

por JOAQUÍN RUIZ-GIMÉNEZ

Presidente del Comité Español de la UNICEF

1. Dado que lo que más nos ocupa en este momento, a quienes trabajamos en UNICEF, es el análisis y la efectividad de dicha Convención internacional, aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas, como es sabido, el 20 de noviembre de 1989 y, sobre todo, el contraste de sus normas con la dolorosa situación real de la infancia en el mundo, ciño mis reflexiones a esos dos aspectos, para que los lectores de la Revista puedan estimularnos con sus observaciones, de cualquier signo, en el difícil empeño que tenemos asumido.

2. Importa arrancar de una mirada a la interpelante realidad, al actual sufrimiento de millones de niñas y niños, y sus madres, en múltiples países del mundo.

Según el Informe sobre el «Estado Mundial de la Infancia 1991» del director ejecutivo de UNICEF-Internacional, Mr. James P. Grant, y sin perjuicio de las matizaciones que se desprendan del correspondiente a 1992, importa tener en cuenta los siguientes dolorosos datos:

a) *40.000 muertes diarias de niñas y niños* por desnutrición y enfermedades comunes. Ciertamente, el índice de mortalidad infantil depende de las distintas zonas geográficas, siendo en unas más elevado que en otras. Sirvan los siguientes ejemplos como muestras de altas tasas de mortalidad infantil durante *los cinco primeros años de vida*:

— Mozambique: Mueren 297 niños de cada 1.000 nacidos vivos.

- Malí: Mueren 287 niños de cada 1.000 nacidos vivos.
- Etiopía: Mueren 266 niños de cada 1.000 nacidos vivos.
- Bolivia: Mueren 165 niños de cada 1.000 nacidos vivos.

b) 150 millones de niños *sobreviven en el mundo* con una salud y un desarrollo deficientes.

c) *Las tasas de mortalidad materna oscilan entre las 500 y las 1.500 defunciones por cada 100.000 nacimientos en sectores geográficos que coinciden con las tasas más elevadas de mortalidad infantil.* Como ejemplos concretos, se puede indicar:

— Mozambique: La cifra de mortalidad materna es de 300 por cada 1.000 nacimientos.

— Bolivia: La cifra de mortalidad materna es de 480 por cada 1.000 nacimientos.

d) La cifra de niños entre 6 y 11 años *sin escolarizar* es de 100 millones.

3. *La toma de conciencia colectiva* de esa realidad se fue acrecentando desde la década de los años 80, una década de fuerte recesión económica y declive social en muchos países. Ello fue determinante para acelerar la redacción por los organismos competentes de la Naciones Unidas de una cada vez más necesaria Convención, que implicase un *salto cualitativo*, arrancando del principio fundamental de «*la protección especial a las madres y a sus niños*», ya exigida por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, y por el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales de 1966: y más en concreto, todo lo propugnado en la Declaración de derechos del niño de 1959, hermoso *Decálogo ético* para todos los pueblos, aunque sólo con el carácter jurídico-internacional de *Recomendación a los gobiernos*.

Dada la *insuficiencia* de esos instrumentos, se estimó indispensable avanzar hasta llegar a un *Tratado multilateral* o *Pacto vinculante*, con categoría de «*ius cogens*», que felizmente ésa es la índole jurídica y la decisiva función de la nueva *Magna Carta de la infancia* de 1989.

Como es sabido, más de diez años costó su forja, en tenaz superación de múltiples obstáculos de diversa índole, ideológicos algunos, de carácter socio-económico otros, y no pocos de corte técnico-jurídico, a la hora de *definir* la compleja tipología de derechos fundamentales de los niños, algunos de índole cívica y política, y la mayor parte de contenido económico, social y cultural. Era de estricta justicia y de apremiante sentido de humanidad reconocer y proclamar ese conjunto de derechos para las niñas y los niños del mundo, vistos no ya como *objeto* de protección, sino como

auténticos *sujetos y protagonistas* de sus propios derechos, derechos de personas humanas en pleno desarrollo físico y espiritual.

Si logró darse ese paso, realmente decisivo, fue, en gran medida, porque las investigaciones fácticas de UNICEF, juntamente con las de la OMS, las de la UNESCO y las de otras Agencias de las Naciones Unidas, así como las de múltiples ONG'S, pusieron fehacientemente de relieve las cifras, en verdad estremecedoras, que en los últimos cuatro o cinco años se divulgaron: 40.000 niñas y niños muertos cada día, repetimos —en gran parte— por causas evitables (infra-alimentación de las madres y de ellos mismos en los primeros años; insuficiencias de asistencia sanitaria, en vacunación, antibióticos, sales hidratantes; tremendas carencias de agua potable y de mínimas condiciones higiénicas; y, de otra parte, analfabetismo, violencias, malos tratos, riesgos de toda índole, dolor tras dolor).

Aclarado el horizonte y ultimado el texto de la Convención, era incluido en el *Orden del día* de la Asamblea General de las Naciones Unidas, para finales de 1989, en un alentador clima de esperanza por los avances de la distensión y el diálogo entre las dos *Grandes Potencias* mundiales y sus respectivos bloques militares y políticos, en el Este y en el Oeste del mundo, más los cambios casi increíbles en la Europa Central y Oriental durante los primeros meses de 1989. En ese clima, era lógico que, principalmente en UNICEF, se confiara en poder dedicar el llamado «dividendo de la paz» a los programas de solidaridad, sobre todo, con los países del Tercer Mundo (esto es, los países en elevado grado de pobreza y de violencia). Pero la invasión de Kuwait por Irak y la movilización de la «Fuerza Armada multinacional», con la luz verde de las Naciones Unidas, ensombreció —y pronto ensangrentó— esas alentadoras perspectivas, abriéndose así un nuevo capítulo de riesgo y sufrimiento para otros millares y millares de niñas y niños en el Oriente Medio.

A pesar de ese tremendo huracán de guerra, las mismas *Naciones Unidas* aprobaron *por consenso* el texto de la *Convención protectora* de los derechos de la infancia, como es notorio, el 20 de noviembre de 1989. Pacto fundamental para el presente y, sobre todo, para el futuro, en el empeño que a todos nos interpela.

4. *Contenido y alcance de esa Convención internacional.*

4.1. *Resumen de sus puntos fundamentales*

En el *preámbulo o exposición de motivos* se recogen los principios básicos, proclamados en la Carta de las Naciones Unidas, sobre la libertad, la justicia y la paz en el mundo, señalándose que la base de todo es el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.

Se evocan a continuación la «Declaración de los derechos humanos» de 1948 y los Pactos Internacionales de 1966, subrayando que en todos ellos se contiene la explícita proclamación de que la *infancia tiene derecho a cuidados y asistencias especiales por ser la familia elemento básico de la sociedad*. Se reconoce, seguidamente, que el niño tiene derecho al pleno y armonioso desarrollo de su personalidad y debe ser educado sobre los ideales proclamados en la Carta Fundacional de las Naciones Unidas, en particular en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad.

Se hace referencia también, como precedentes, a la Declaración de Ginebra de 1924, sobre los derechos del niño, y a la análoga Declaración de las Naciones Unidas de 1959, que explícitamente proclama: «El niño necesita protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal *tanto antes como después del nacimiento*», así como a los demás Convenios constitutivos de los Organismos especializados (UNESCO, OMS, etc.) que se interesan por el bienestar del niño.

Finalmente, se destaca la importancia de la «Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y al bienestar de los niños», con particular referencia a la institución de la adopción y a la colocación en hogares de guardia, en los planos nacional e internacional (Resolución de 3 de diciembre de 1986); así como las Reglas mínimas de las Naciones Unidas —Reglas de Beijing— para la Administración de justicia de menores, de 29 de noviembre de 1985, y la Declaración sobre la protección de la mujer y del niño en estados de emergencia y de conflictos armados (Resolución de 14 de diciembre de 1974).

Sobre esas bases, la Convención se articula en tres partes:

A) *En la parte primera*, de carácter sustantivo, tras definir al niño como todo ser humano desde que nace hasta los 18 años de edad (salvo que, en virtud de la legislación que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría), se declaran los siguientes principios y derechos fundamentales:

a) *Principios generales*:

— *Igualdad y no discriminación (art. 2).*

— *Prioridad del interés superior del niño (art. 3).*

— *Deberes de los Estados de proteger todos los derechos, incluso, los económicos, sociales y culturales «hasta el máximo de los recursos de que dispongan, y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional» (art. 4).*

— *Respeto a las responsabilidades, derechos y deberes de los padres (u otros miembros familiares) (art. 5).*

b) *Derechos civiles y políticos (libertades):* Derecho a la vida y supervivencia; al nombre y la nacionalidad y a conocer a sus padres; a la identidad; a no ser separado de sus padres, salvo excepciones; a entrar y salir de un país; a la libertad de expresión; a la libertad de pensamiento, conciencia y religión; a la libertad de asociación y de reunión pacífica (con las restricciones habituales); derecho a no injerencias en su vida privada, familiar y correspondencia, honra y reputación; derecho al acceso a la información (los massmedia); derecho a la crianza, y desarrollo, a cargo de sus padres; derecho a la protección contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, etc.; derecho a la protección especial del Estado, en casos de abandono o desamparo; derecho a la adopción; derecho al estatuto de refugiado (arts. 6 a 22, ambos inclusive).

c) *Derechos económicos, sociales y culturales:*

Derecho a la asistencia sanitaria, especialmente de los minusválidos o impedidos; derecho al más alto nivel posible de salud y a la asistencia médica; derecho a la nutrición; derecho a la seguridad social; derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social; derecho a la educación en todos sus niveles y perspectivas, para el desarrollo de su personalidad, respecto a los derechos humanos, la paz, tolerancia, igualdad; derecho al medio ambiente; derecho de los niños de minorías étnicas, religiosas o lingüísticas; derecho al descanso y al esparcimiento; derechos relativos al trabajo (arts. 23 a 31, ambos inclusive).

d) *Derechos de los niños en circunstancias sociales anormales o de riesgo* (Deberes de los Estados sobre protección a los niños, en esas situaciones):

— Derechos a la protección contra la explotación económica y contra cualquier trabajo peligroso; y deberes correlativos de los Estados (art. 32).

— Derechos contra el uso ilícito de estupefacientes y sustancias sicotróficas, y en la producción y tráfico de ellas (art. 33).

— Derechos contra todas las formas de explotación y abusos sexuales (art. 34).

— Derechos contra el secuestro, la venta o la trata o tráfico para cualquier fin o en cualquier forma (art. 35).

— Derechos contra cualquier otra forma de explotación (art. 36).

— Derechos contra torturas o tratos crueles o inhumanos, o privaciones de libertad (arts. 37 y 39).

— Derechos en situaciones bélicas (art. 38).

e) *Derechos-garantías procesales y penales de los niños infractores de normas* (art. 40), aspecto de especial importancia.

B) *En la segunda parte*, se articulan las disposiciones para la aplicación y entrada en vigor de la Convención y, sobre todo, se crea (*artículo 43*) un *Comité de los derechos del niño*, integrado por diez expertos independientes, encargados de examinar los informes que los Estados firmantes de la Convención presentarán en el plazo de dos años, a partir de la fecha de ratificación y, en lo sucesivo, cada cinco años, comprometiéndose dichos Estados a tomar las medidas necesarias para la aplicación efectiva de la Convención.

C) *En la tercera parte* se prevén, como en los demás Tratados internacionales, las normas de procedimiento para firma, ratificación, reservas, etcétera.

5. *Problemas y posibilidades de desarrollo de la Convención*

Es el planteamiento que legítimamente hacen los medios de comunicación social, consonante con el que nosotros mismos nos hacemos cada día, conscientes, a la vez, de nuestra responsabilidad personal y colectiva, y de nuestra decisión de no cejar en el empeño.

Dejemos entre paréntesis —¡sangriento y trágico paréntesis!— el hecho tremendo de la guerra del *Golfo Pérsico*, en el primer semestre de 1990, durante el cual múltiples Tratados internacionales fueron puestos a prueba de fuego, y entre ellos la *Convención* de 1989, que cubría teóricamente las vidas, la integridad, y tantos otros derechos de la infancia y de la juventud de las naciones víctimas de la tremenda contienda (casi la III Guerra Mundial de nuestro siglo). quede ahí como doloroso recuerdo, no sin dejar constancia de que UNICEF y la *Cruz Roja*, la *Cruz Roja* y *UNICEF*, en conjunción, aceptaron el duro desafío y lograron de los beligerantes luz verde para crear un «*pasillo de paz*» y poder así llevar asistencia de diversa índole a las niñas y niños, que sufrían lo indecible bajo el fuego y el plomo de las armas destructoras de vida, sin discriminación.

Cesadas las hostilidades —aunque todavía no lograda la paz en esa conflictiva Región del mundo— pudo comenzar más decididamente el anhelado lanzamiento de la nueva *Convención*:

a) Para empezar con lo *positivo*, debe destacarse el hecho (verdaderamente singular en la historia de los *Pactos* sobre derechos humanos, fraguados en el seno de las Naciones Unidas), de que durante 1990, 1991 y lo que va de 1992, se ha superado ya la muy relevante cifra de 115 *ratificaciones* por parte de los Estados firmantes, *laudabilísimo record*, que confiamos pueda superarse a lo largo de los meses próximos, ya que quedan varias naciones importantes que todavía no lo han hecho, por circunstancias de sus ordenamientos jurídicos internos o por otras razones

menos explicables, pero cuyos jefes de Estado o de Gobierno se comprometieron públicamente a realizarlo, durante la *Cumbre Mundial* celebrada el 29 y 30 de septiembre de 1990.

Un segundo aspecto, muy laudable y estimulante, es que en la referida Cumbre Mundial —sin duda, la más notoria y excepcional de cuantas han tenido lugar en aquel ámbito— los 71 Jefes de Estado y de Gobierno (entre ellos el Presidente español) aprobaron, en cálido consenso, una *Declaración* y, sobre todo, un *Plan de Acción*, con objetivos concretos o cotas a *conquistar* —porque de una batalla, pacífica, pero batalla, se trata— a lo largo de la presente década, a fin de coronar humanamente el siglo y el milenio, de tal modo que:

— Se reduzca, con respecto a 1990, la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años en una tercera parte o a un nivel de 70 por 1.000 nacidos vivos, si ello representa una mayor reducción.

—Se reduzca la tasa de mortalidad materna en un 50% con respecto al nivel de 1990.

— Se reduzca la tasa de malnutrición grave y moderada entre los niños menores de 5 años en un 50% con respecto al nivel de 1990.

— Se dé acceso a todos al agua apta para el consumo y a los servicios sanitarios de eliminación de excrementos.

— Se logre que, por lo menos, el 80% de los niños en edad de asistir a la escuela primaria tenga acceso a la educación básica y termine la enseñanza primaria.

— Se reduzca la tasa de analfabetismo de los adultos a por lo menos la mitad del nivel registrado en 1990 (cada País determinará el grupo de edades correspondiente), otorgando particular importancia a la alfabetización de las mujeres.

— Se dé protección a los niños en circunstancias especialmente difíciles, sobre todo en situaciones de conflictos armados.

Es estimulante —y al mismo tiempo penoso— ese panorama. *Estimulante*, porque las victorias en *pro de la vida* que en ese Plan se cifran, son, en realidad, esperanzadoras; pero también *penoso*, no sólo por lo problemáticas que resultan, dados los obstáculos a superar, sino también porque queda todavía un *trágico porcentaje* de muertes y otros males que la previsión —sociológica y política— acepta como prácticamente inevitables.

b) Y ello enlaza, con los aspectos *negativos*, que *no es* posible silenciar y que nos mueven al *clamor de protesta*.

En primer término, el hecho de que no fuera posible, ni técnica ni

políticamente, aprobar en la misma Cumbre Mundial, al más alto nivel, algo así como un *Presupuesto de inversiones y gastos*, en pura solidaridad, para financiar el Plan de Acción. La recesión económica generalizada, la liquidación de los enormes dispendios acumulados durante la Guerra del Golfo y otras circunstancias de diversa índole, no hicieron posible la asunción de un compromiso económico concreto y cifrado, sino tan sólo la manifestación explícita de asumirlo hacia el futuro, y de informar de ello periódicamente a los órganos competentes de las Naciones Unidas, principalmente según lo previsto en la Parte II de la *Convención*.

Fuera de acta, están los cálculos de UNICEF, según los cuales, el actual Presupuesto anual de ingresos y gastos en 1990 (unos cuatrocientos millones que aportan los Gobiernos, y los trescientos millones de los Comités Nacionales), tendría que elevarse a *unos tres mil millones de dólares USA*, aproximadamente, *durante cada uno de los diez años próximos*, para poder cumplir los objetivos del Plan de Acción.

Ciertamente que la cifra es mínima, si se compara con los gastos de tipo militar, pero es ingente para muchas mentalidades de ciertos economistas, y, sobre todo, de los gobernantes en ejercicio.

Y, aún no siendo lo más determinante el factor financiero, sino que lo son los *factores* de la *conciencia moral* y de la *voluntad política* de los gobiernos, y de los pueblos, la dura verdad es que sin dichos recursos, el itinerario hacia el año 2000, en lo que concierne al referido Plan de Acción de 1990, y, en suma, a la efectiva aplicación de la *Convención* de 1989, será como «el infierno empedrado de *buenas intenciones*», según reza un viejo refrán, con sombríos resultados.

6. *Exigencias para superar el contraste entre la realidad y la protección normativa dimanante de la Convención.*

No podemos caer en el trágico fariseísmo de proclamar, de un lado, haber conseguido en estos tres últimos años luminosas perspectivas en el plano normativo, e, incluso, en el de las manifestaciones colectivas de los más altos dignatarios de los poderes públicos estatales y de la propia Organización de las Naciones Unidas; y, confesar, de otro, que existen ingentes obstáculos para que todo ello encarne en la lacerante realidad que conocemos. En suma, si no queremos ser hipócritas o farsantes, tenemos que conjurarnos a luchar, manos y corazones unidos, para romper ese agobiante nudo gordiano. Y ello nos exige sustancialmente (en enumeración abierta, en modo alguno exhaustiva), a conseguir que:

a) Todos los Estados que *firmaron la Convención* e, incluso, los que no la firmaron, pero que manifestaron su propósito de hacerlo, la *ratifiquen sin más tardanza*.

b) En consonancia con ello, que los *respectivos Gobiernos y en su caso los Parlamentos, aceleren la promulgación de las normas legales y reglamentarias de desarrollo y ejecución* de lo preceptuado en la Magna Carta de la infancia, sobre todo las que no impliquen imposibles esfuerzos financieros. Hay muchos de esos derechos, que no entrañan grandes gastos y son de indudable importancia, en especial los relativos a las garantías en materia procesal y sancionadora, los concernientes a la eliminación de los malos tratos, el abandono, la explotación infantil de cualquier tipo, y todo lo relativo a las adopciones, nacionales e internacionales.

c) *Consignar en cada Presupuesto Público* (estatal, autonómico o local) los recursos congruentes con las exigencias que la Convención determina, en favor de la infancia del respectivo país; así como las aportaciones proporcionales a los Programas de UNICEF, oficialmente aprobados en las juntas anuales de la Organización Internacional.

d) Complementariamente, urgir la *coordinación institucional*, dentro de cada Administración pública, de los servicios concernientes al bienestar de la infancia y de la juventud; y análoga coordinación entre las diferentes *Organizaciones no gubernamentales* (ONG'S) y asociaciones privadas que se ocupan de convergentes finalidades.

e) Desde otra perspectiva, sin duda prioritaria, urge una *cooperación decidida de los Estados industrializados* y económicamente prósperos (en todo caso, con mayor PIB que los de los países denominados eufemísticamente en «vías de desarrollo»), para que los explícitos compromisos adquiridos al ratificar la Convención se cumplan seriamente. Importa aquí recordar el tristemente famoso 0'7 del PIB, solemnemente señalado un día y que sólo poquísimos Estados cumplen, pese a las constantes campañas recordatorias de beneméritas asociaciones, como «Justicia y Paz».

f) Ni siquiera esa cooperación, sin duda indispensable, resulta suficiente, si no se acompaña de una *reducción drástica de la Deuda Externa* de los países del mal llamado Tercer Mundo, tal vez a través del acuerdo — en principio convenido entre UNICEF y el Banco Internacional del Desarrollo (el BID) — de que los Estados acreedores accedan a que una parte sustancial de su crédito pueda ser destinada por el Estado deudor, en su moneda nacional, para sufragar los gastos de servicios sociales en favor de la infancia de su propio país; alentador acuerdo ése, pero infelizmente poco aplicado todavía.

g) Simultáneamente, una *aceleración por la Asamblea General de las Naciones Unidas*, de las medidas acordadas en 1975, y tantas veces postergadas, de profunda reforma del *Orden Económico Internacional*, que

permita a los países deudores y quebrantados, iniciar o intensificar sus esfuerzos de despegue y desarrollo, en general, y sobre todo, en lo que afecta a sus servicios sociales en pro de la infancia; y eso mismo por parte de la Comunidad Europea.

h) En otra perspectiva, pero convergentemente, la intensificación de los trabajos de los políticos, juristas, sociólogos, economistas y otros profesionales en la línea (que ya apunta en la órbita del Consejo de Europa y puede servir de estímulo a otros Continentes) de lograr una «judicialización», esto es, un acceso a la *protección jurisdiccional*, en plano nacional y en plano supra-nacional, de los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos «pobres», pero que son la *riqueza potencial* de los verdaderos pobres del mundo, y singularmente, de las niñas, los niños y las madres que sufren injustamente en demasiados países de la tierra.

i) Y, como envolviendo ese conjunto de perspectivas o caminos de avance hacia la justicia para la infancia y la juventud, una incansable *movilización* de los espíritus, a través de las escuelas, los colegios, las universidades, las *comunidades* campesinas, en especial las de mujeres, y los *medios de comunicación social*, para que la *solidaridad* —nuevo nombre de la fraternidad entre todos los seres humanos— sea una realidad viviente, que colme lo más que sea posible el horizonte de nuestra esperanza.

Tal vez se piense que todos esos esfuerzos pueden ser como una gota de agua en el océano, pero en realidad son esas gotas de agua las que, con su efecto de testimonio y su potencialidad de contagio, pueden contribuir a que la *solidaridad* venza al egoísmo, y la guerra —cualquier guerra o violencia, máxime la que atenta a la integridad, a la salud y a la vida, de las niñas y niños del mundo— sea vencida a golpe de justicia y de amor, únicas raíces verdaderas de la paz. Queremos una paz para ellos, no en el año 2000, sino ya, y lucharemos por ella.

Dirección del autor: Joaquín Ruiz-Giménez, presidente del Comité Español de la UNICEF, c/ Mauricio Legendre, 36, 28046 Madrid.

Fecha de recepción de la versión definitiva de este artículo: 6.V.1992.

SUMMARY: THE INTERNATIONAL COVENANT OF CHILD RIGHTS AND THE CHALLENGE OF REALITY.

The paper is divided in four parts. In the first one, the author begins showing the situation of children in the world which presents the need for a new international agreement, a stronger link among ourselves such as the International Covenant. In the next part, the author describes the content of the Covenant. He highlights the acknowledgement of procedural and penal rights for children and the requirement to establish a worldwide child rights committee. In the third part, the problems and possibilities involved in applying the covenant are analyzed. On the side, the author takes into account the high number of ratifications in a brief period of time and the specific Program of objectives and strategies developed in the World Meeting celebrated in 1990. The big disappointment is that an economic program has not been approved. Without it, the Covenant will not be useful. The paper finishes by showing some ways to close the distance between the present reality for the world's children and the ideals of the Covenant.

KEY WORDS: Child Rights. International Covenant.