

Los derechos de la infancia hoy, después de 25 años de la Convención de las Naciones Unidas

The rights of the Child today, 25 years after the United Nations Convention

Jorge Cardona Llorens¹

Resumen

El artículo describe el significado y alcance de la Convención de los Derechos del Niño y cómo han evolucionado dichos derechos en los últimos 25 años, desde la entrada en vigor de la Convención hasta la entrada en vigor del tercer Protocolo en 2014. Para ello, tras señalar las principales características de la Convención, su contenido y significado en el momento de su aprobación, se identifican los que, en opinión del autor, son los principales progresos que se han llevado a cabo en los primeros 25 años de aplicación: las reformas legislativas; la elaboración de estrategias integrales para la protección de los derechos de la infancia; la creación de instituciones nacionales de derechos humanos con competencia en infancia; la existencia de planes de difusión y formación de los derechos; la reducción de fallecimientos por causas prevenibles; el aumento del porcentaje de escolarización; etc. Sin embargo, quedan también grandes desafíos por afrontar. Entre ellos el autor destaca: la reducción de la mortalidad que sigue siendo escandalosamente alta; la inversión en infancia; la eliminación de la violencia contra los niños; la reducción de la desigualdad, la discriminación y la inequidad; y la participación efectiva de los niños. El artículo termina con algunas reflexiones sobre la entrada en vigor del tercer Protocolo a la Convención, que supone el cierre del círculo de cambio de paradigma de reconocimiento del niño como sujeto de derechos.

Palabras clave: Derechos del niño, políticas de infancia.

Para citar el artículo: CARDONA LLORENS, Jorge. Los derechos de la infancia hoy, después de 25 años de la Convención de las Naciones Unidas. *Revista de Treball Social*. Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya, abril 2015, n. 204, páginas 9-22. ISSN 0212-7210.

¹ Catedrático de Derecho Internacional. Universidad de Valencia. Miembro del Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas. Jorge.Cardona@uv.es.

Abstract

The article describes the meaning and scope of the Convention on the Rights of the Child and how these rights have evolved over the past 25 years since the entry into force of the Convention until the entry into force of the Third Protocol in 2014. After identifying the main features of the Convention, its content and meaning at the time of approval, the author sets out his views on what are the main developments that have taken place in the first 25 years of implementation: legislative reforms; the development of comprehensive strategies for the protection of the rights of children; the establishment of national human rights institutions with expertise in childhood; the existence of plans for dissemination and training of rights; reducing deaths from preventable causes; increasing the percentage of schooling; etc. However, there also are great challenges ahead, including the author highlights: the reduction of mortality remains shockingly high; investment in children; the elimination of violence against children; reducing discrimination and inequality; effective participation of children. The article ends with some reflections on the entry into force of the Third Protocol, which accounts for closing the circle on the paradigm shift recognizing children as subjects of rights.

Key words: Rights of the Child, child related policies

I. Introducción

Hoy se acepta con carácter general de que la Convención de los Derechos del Niño es un instrumento jurídico internacional extraordinario. Adoptada y abierta a la firma por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, a principios de 2015 la Convención ha alcanzado casi su ratificación universal al haber sido ratificada por 195 Estados. Sólo dos estados no han ratificado la Convención: Estados Unidos de América y Sudán del Sur.

La Convención ha sido completada por tres protocolos facultativos. Los dos primeros, celebrados en el año 2000 y que entraron en vigor a principios de 2002, hacen referencia a la participación de niños en conflictos armados (OPAC), y a la venta de ni-

ños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (OPSC). Ambos desarrollan las disposiciones de la Convención sobre estas cuestiones, especificando y detallando las obligaciones del Estado. Ambos protocolos tienen más de 160 ratificaciones. Por su parte, el tercer Protocolo, relativo a un procedimiento de comunicaciones (OPIC), fue aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 19 de diciembre de 2011 y abierto a la firma el 28 de febrero de 2012; entró en vigor en febrero de 2014 y en la actualidad tiene 17 ratificaciones. España es parte en los tres protocolos.

Aunque hasta la fecha no se ha conseguido una ratificación de los protocolos tan universal como la de la Convención, debe señalarse que de los únicos dos estados que no han ratificado la Convención, el más im-

portante de ellos (Estados Unidos de América) sí que ha ratificado los dos primeros protocolos, y todos los años se incorporan a los mismos nuevos estados parte, lo que hace pensar que no se tardará en alcanzar una ratificación cuasi universal de los protocolos y que, en todo caso, el sistema de la Convención es ya universal, al estar fuera de él solo Sudán del Sur, que ha anunciado su pronta ratificación.²

En el presente trabajo querría centrarme, conforme al título del mismo, en el significado y alcance de la Convención y en cómo han evolucionado los derechos del niño en estos últimos 25 años desde la entrada en vigor de la Convención hasta la entrada en vigor del tercer Protocolo en 2014.

II. Significado y alcance de la Convención

El reconocimiento casi universal de la Convención a que hacíamos referencia en la introducción tiene un significado revolucionario respecto a la consideración jurídica del niño. Como se ha señalado reiteradamente, la Convención representa la consagración del cambio de paradigma que se produce a finales del siglo XX sobre la consideración del niño por el derecho: el niño deja de ser considerado como un objeto de protección, para convertirse en un sujeto titular de derechos que debe ser empoderado en los mismos.

Pero la Convención de los Derechos del Niño no es algo aislado, sino que debe ser contemplada como uno más de los escalones subidos por la humanidad en los últimos

años en el camino, no fácil, hacia el reconocimiento universal de los derechos de todas las personas.

Como es sabido, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX se ha ido cambiando poco a poco el paradigma en relación con los grupos de personas consideradas “en situación de vulnerabilidad”, ya se trate de las minorías étnicas, de las mujeres, de los niños, de las personas con discapacidad, etc. Todos estos grupos habían sido tradicionalmente considerados “débiles” y “dependientes”, que necesitaban ser “protegidos” por el derecho. Eran considerados más como “objeto” de regulación jurídica que como “sujeto” de derechos.

■ Eran considerados más como “objeto” de regulación jurídica que como “sujeto” de derechos.

Los movimientos de derechos civiles y feministas que empezaron reivindicando la igualdad jurídica de todas las personas con independencia de su raza o sexo, y que se consagrará en el reconocimiento de la titularidad de los mismos derechos que los demás a las minorías étnicas y a las mujeres (explicitado en el Derecho Internacional en las Convenciones sobre *Eliminación de todas las formas de discriminación racial* de 1966 y sobre la *Eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres* de 1979), se irá extendiendo a otros colectivos que reivindicarán la misma consideración de titulares de todos los derechos para otros colectivos como los niños (consagrado en la *Convención de los derechos*

² Aunque Estados Unidos no ha ratificado la *Convención*, al haber ratificado los dos protocolos sí se encuentra dentro del “sistema de la *Convención*”, y en consecuencia se somete al control del Comité de Derechos del Niño.

del niño de 1989) o las personas con discapacidad (consagrado en la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* de 2006).

En estos dos últimos supuestos es donde es más claro el cambio de paradigma. La sociedad había considerado tradicionalmente tanto a los niños como a las personas con discapacidad como “necesitados de protección”. Protección que, en la mayor parte de los casos, suponía desde negarles capacidad jurídica, impidiéndoles incluso el derecho a poder participar en las decisiones esenciales que afectaban a su vida, hasta llegar a considerarlos casi una “propiedad” de aquellas personas de las que se les hacía “dependientes”.

Frente a estas posturas surgen los movimientos sociales reivindicadores de la necesidad de crear una sociedad inclusiva e integradora, en la que se considere la diferencia entre sus componentes como algo enriquecedor y en la que todos sus integrantes sean por igual titulares de todos los derechos, teniendo el Estado la obligación de adoptar las medidas necesarias para que el ejercicio de esos derechos pueda realizarse en condiciones suficientes y de igualdad. Dichos movimientos sociales van a ir consiguiendo que se produzca ese cambio de paradigma necesario para la constitución de sociedades equitativas en las que todos sus miembros sean titulares de todos los derechos.

Es en este sentido en el que debe comprenderse la perspectiva adoptada por la *Convención de los Derechos del Niño* (y de las otras convenciones antes citadas). La Convención no proclama derechos nuevos para los niños. Los niños tienen los mismos derechos que las demás personas. La perspecti-

■ **La perspectiva de la Convención está enfocada hacia las obligaciones del Estado para garantizar que dichos derechos puedan ser ejercidos por los niños y sean respetados tanto por el Estado como por las demás personas.**

va de la Convención está enfocada hacia las obligaciones del Estado para garantizar que dichos derechos puedan ser ejercidos por los niños y sean respetados tanto por el Estado como por las demás personas.

Y para su consecución, como eje central del cambio de paradigma, la Convención va a incluir dos principios que podemos considerar “revolucionarios” en relación con la situación anterior: el principio del “interés superior del niño” y el principio que impone la obligación de “escuchar al niño en todas las decisiones que le afecten”. Ambos principios, contenidos en los art. 3 y 12 de la *Convención*, respectivamente, deben ser leídos conjuntamente y están en la base del nuevo estatuto del niño como “sujeto de derecho”.

Conforme al art. 3.1 de la *Convención*: “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 la que se atenderá será el interés superior del niño”. Consideración “primordial” que en determinadas ocasiones la *Convención* nos indica que deberá ser casi la única, como es el caso, por ejemplo, en materia de adopción³ o para poder separar al niño de sus padres.⁴

³ Art. 21: “Los estados partes que reconocen o permiten el sistema de adopción cuidarán de que el interés superior del niño sea la consideración primordial”.

Conforme al art. 12-1 de la Convención: “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 afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño”. Es decir, no se trata sólo de “oír” al niño, sino de “escuchar”, lo que significa que su opinión debe ser tenida en cuenta (debiendo justificar los motivos por los que quien decide se separa de la misma) y que dicha opinión sea escuchada en el momento necesario para que pueda influir, en su caso, en la decisión.

■ Los niños no “pertenecen” a nadie, ni siquiera a sus padres.

La lectura conjunta de estos dos principios nos muestra la perspectiva del niño como sujeto de derechos. Suponen una nueva perspectiva en las relaciones entre adultos y niños, lo que lleva consigo una dinámica democrática en dichas relaciones. Los niños no “pertenecen” a nadie, ni siquiera a sus padres. Los niños se pertenecen a sí mismos y deben ser considerados sujetos de derecho, cuyo interés debe ser tenido en cuenta en todas las decisiones que les afecten, y cuya opinión debe ser escuchada antes de determinar el contenido de ese interés.

La estructura de la *Convención de los Derechos del Niño* puede considerarse que está formada por seis grupos de normas sustantivas⁵ relativas a:

- a) el ámbito de aplicación de la *Convención*
- b) los principios generales que inspiran la *Convención*;
- c) las medidas generales que deben adoptar los estados en relación con la *Convención*;
- d) la especificación de diversos derechos a la situación particular de los niños;
- e) las obligaciones relativas a la protección de los niños ante violaciones de derechos a los que son especialmente vulnerables;
- d) las obligaciones respecto de niños que se encuentran en situación de doble vulnerabilidad a fin de reducir las mayores barreras para el ejercicio de sus derechos;

a) En relación con el *ámbito de aplicación*, el artículo 1 establece el ámbito de aplicación personal al definir al niño como “todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”. A pesar del último inciso, debe considerarse en todo caso que la *Convención* es aplicable respecto de toda persona, desde su nacimiento hasta los 18 años.

Respecto de su ámbito de aplicación espacial, el artículo 2-1 prevé que “Los esta-

⁴ Art. 9-1: “Los estados partes velarán para que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño”. Art. 9-3: “3. Los estados partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño”.

⁵ A los que habría añadir otros dos grupos no sustantivos relativos a las disposiciones relativas al mecanismo de control de aplicación de la *Convención*; y a las disposiciones finales sobre la firma, entrada en vigor, reservas, etc.

dos partes respetarán los derechos enunciados en la presente *Convención* y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción”. Como señaló la Corte Internacional de Justicia en el asunto del muro construido en territorio palestino, esta expresión significa que las obligaciones del Estado contenidas en la *Convención* no se ciñen exclusivamente al territorio del Estado, sino también a toda actividad fuera de su territorio que se encuentre bajo su jurisdicción,⁶ pues “si bien la jurisdicción de los estados es primordialmente territorial, en ocasiones puede ejercerse fuera del territorio nacional”.⁷

b) En relación a los *principios generales* que inspiran la convención, son cuatro. Los dos primeros han sido ya citados: el principio del interés superior del niño (artículo 3.1) y el principio del respeto a las opiniones del niño o de participación (artículo 12). A ellos dos deben añadirse el principio de no discriminación (artículo 2) y el principio del respeto a la vida, la supervivencia y el desarrollo (artículo 6).

Estos cuatro principios traspasan toda la *Convención* y todos los derechos del niño y todas las obligaciones del Estado deben ser interpretadas a la luz de los mismos.

Ahora bien, conforme a la doctrina del Comité de Derechos del Niño, no se trata sólo de principios que informan el conjunto de derechos contenidos en la *Convención*, sino también de derechos autónomos, de forma que su no respeto en un caso concreto es una violación de los derechos del niño en sí mismo, sin necesidad de su vinculación con un derecho concreto de la *Convención*. En

otras palabras, a diferencia de lo que ocurre con otros tratados de derechos humanos, como por ejemplo la *Convención Europea de Derechos Humanos*, cabe la violación del principio de no discriminación de forma autónoma, sin necesidad de que se trate de una discriminación en el ejercicio de uno de los derechos previstos en la *Convención*. Lo mismo puede decirse sobre la violación del principio del respeto a las opiniones del niño, del interés superior o del derecho a la vida, supervivencia y desarrollo.

c) Junto a los principios generales, un tercer grupo de normas contenidas en la *Convención* son las referentes a las *medidas generales de aplicación* que deben adoptar los estados en relación con la *Convención de los Derechos del Niño*. Se trata de medidas generales que deben adoptar los estados en todo caso, solo por haber ratificado la *Convención*.

A estas medidas generales de aplicación hace referencia el artículo 4 de la *Convención*, conforme con el cual: “Los estados partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente *Convención*. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los estados partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional”.

En desarrollo de esta disposición, el Comité de derechos del niño aprobó en 2003 la Observación General n° 5, dedicada en exclusiva a dichas medidas generales de apli-

⁶ *Consequences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*. Avis consultatif du 9 juillet 2004, CIJ, *Recueil*, par. 113.

⁷ *Ibidem*, par. 109.

cación. Aunque no es este el momento ni lugar de hacer una glosa de la misma, a modo de resumen podemos destacar nueve grandes medidas que todo Estado está obligado a realizar en relación con la *Convención* y que son:

1. *Proceso de reforma de la ley*: que consiste, principalmente, en la obligación de reformar su legislación de forma que se acomode a las obligaciones derivadas de la *Convención*. Es decir, no basta con ratificar la *Convención* y decir que en el ordenamiento jurídico interno los tratados tienen una jerarquía superior a la ley. La seguridad jurídica exige que se produzcan todas las reformas legislativas necesarias para que el derecho interno sea conforme con las obligaciones derivadas de la *Convención*.
2. *Desarrollo de instituciones de derechos humanos independientes para los niños*: instituciones independientes que deben cumplir los principios de París sobre independencia de las instituciones de derechos humanos y que pueden consistir en instituciones específicas para los niños (defensor del niño) o en la existencia de secciones específicas, con personal especialmente formado, en las instituciones nacionales de derechos humanos (sección de derechos del niño en la defensoría del pueblo).
3. *Posibilidad de invocar los derechos de los niños ante los tribunales*: en el caso de que el ordenamiento jurídico no prevea la aplicación directa de los tratados en el ordenamiento interno y exija cualquier tipo de medida de transformación de los tratados en derecho interno o de desarrollo para poder invocar los derechos contenidos en un tratado ante

un órgano judicial interno, el Estado deberá adoptar dichas medidas al ratificar la *Convención*.

4. *Desarrollo de estrategias o agendas amplias para los niños*: los estados deben establecer, en el marco de sus políticas públicas, políticas específicas que impliquen una estrategia o agenda amplia que contemple el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la *Convención* de una forma integral y no sectorial. La elaboración de Planes Estratégicos de Infancia suele ser el instrumento principalmente utilizado.
5. *Desarrollo de mecanismos permanentes de coordinación gubernamental*: el Estado debe coordinar la acción de todos los organismos encargados de aplicar las obligaciones derivadas de la *Convención*. Coordinación que debe ser horizontal (entre los diversos ministerios y departamentos implicados a nivel estatal) y vertical (entre los diversos niveles de responsabilidad: nacional, regional y local). Y dicha coordinación debe ser llevada a cabo por mecanismos creados con carácter permanente con el objetivo específico de la coordinación de las políticas de infancia y no de forma esporádica.
6. *Supervisión sistemática, recopilación de datos y evaluación*. Para poder elaborar estrategias eficaces y adoptar las medidas de política de infancia necesarias para el pleno respeto de las obligaciones derivadas de la *Convención*, el Estado debe recopilar los datos relativos a la situación de los niños en el país, desagregados por edad, sexo, etnia, región, etc. Y dichos datos deben ser mantenidos y evaluados periódica-

mente a fin de determinar los resultados de los planes integrales de infancia y de las demás medidas adoptadas.

7. *Asignación de recursos para los niños (análisis presupuestario, etc.):* al señalar la obligación de asignar recursos suficientes se indica que no solo debe existir dicha asignación suficiente, sino que debe poder visibilizarse a fin de poder evaluarla. Ello significa que en todos los presupuestos públicos, de todos los niveles de la Administración que tengan responsabilidades en materia de infancia, debe poder identificarse los recursos asignados al cumplimiento de las obligaciones derivadas de la *Convención*.

■ **Al señalar la obligación de asignar recursos suficientes se indica que no solo debe existir dicha asignación suficiente, sino que debe poder visibilizarse a fin de poder evaluarla.**

8. *Educación, formación e incremento de concienciación de la Convención:* el cambio de paradigma que representa la *Convención* no solo debe reflejarse en la legislación del Estado, sino que debe transmitirse al conjunto de la sociedad. La única forma de conseguirlo es difundiendo la *Convención*, introduciendo su enseñanza en los currículos académicos tanto en los niveles básicos de enseñanza como en los universitarios y realizando campañas de concienciación social en aquellos

ámbitos en los que la mentalidad social no haya terminado de asumir la perspectiva de derechos humanos en la consideración de la niñez.

9. *Colaboración en el proceso de implementación con la sociedad civil, incluyendo los niños:* finalmente, el Estado tiene también la obligación de fortalecer y cooperar con la sociedad civil, incluidos los niños, a fin de que se produzca un verdadero empoderamiento de los titulares de los derechos.

Todas estas medidas de carácter general deben tener por finalidad garantizar el ejercicio de los derechos a que se refiere la *Convención*. A dichos derechos se refieren los otros tres grupos de normas a los que queremos hacer referencia en este apartado. No se trata de normas que establezcan “derechos específicos” de los niños. Como hemos dicho, los niños tienen los mismos derechos que las demás personas.

d) En relación con las *obligaciones respecto a la especificación de determinados derechos humanos a la situación especial de los niños:* dicha especificación viene referida, fundamentalmente, a derechos vinculados con dos de los principios generales antes mencionados. Se trata de:

- derechos referentes a los recursos, capacidades y contribuciones necesarias para la supervivencia y pleno desarrollo del niño, entre los que están incluidos los derechos a una alimentación y alojamiento adecuados, al agua potable, a atención sanitaria básica,⁸ a una formación académica,⁹ al esparcimiento, al recreo y a actividades culturales.¹⁰
- derechos relativos a la participación de los niños y niñas a fin de que puedan expresar

⁸ Artículo 24; ⁹ Artículos 28 y 29; ¹⁰ Artículo 31.

libremente sus opiniones y manifestar su punto de vista en relación con cuestiones que afectan a su vida social, económica, religiosa, cultural y política, como son el derecho a expresar opiniones y a ser escuchado,¹¹ el derecho a la información¹² y la libertad de asociación.¹³

e) En relación a las *obligaciones del Estado parte relativas a la protección de los niños ante situaciones en las que su vulnerabilidad aumenta por su condición de niño* y sus derechos pueden verse especialmente violados, son de destacar los casos de: secuestro por los padres;¹⁴ la protección contra toda clase de violencia;¹⁵ la adopción;¹⁶ el trabajo infantil;¹⁷ el consumo de drogas;¹⁸ la explotación sexual;¹⁹ el secuestro, venta y trata;²⁰ u otras formas de explotación;²¹ o la detención y castigo.²²

f) Finalmente, en relación a las *obligaciones respecto de niños que se encuentran en situación de doble (o triple o superior) vulnerabilidad a fin de reducir las mayores barreras para el ejercicio de sus derechos*, viene referido a los casos de: los niños privados de su ambiente familiar;²³ los niños refugiados;²⁴ los niños con discapacidad;²⁵ los niños al cuidado de instituciones públicas;²⁶ los niños de minorías o grupos indígenas;²⁷ los niños que se encuentran en conflictos armados;²⁸ los niños víctima de abandono, abusos o explotación;²⁹ o los niños en conflicto con la ley.³⁰

En todos estos supuestos, el Estado asume obligaciones específicas a fin de proteger el respeto de los derechos del niño.

Al conjunto de obligaciones establecidas en la *Convención* deben añadirse las obliga-

ciones más específicas asumidas, como hemos señalado en la introducción, por los dos protocolos facultativos celebrados en el año 2000 y entrados en vigor a principios de 2002. Ambos desarrollan las disposiciones de la *Convención*, especificando y detallando las obligaciones del Estado respecto a las cuestiones específicas de cada Protocolo. Ninguno implica un cambio en el significado de la *Convención*. Sin duda, ambos aumentan su alcance, pues aunque las cuestiones en ellos tratadas estaban referenciadas con carácter general en la *Convención*; los protocolos especifican, desarrollan y aclaran las obligaciones de los estados para proteger a los niños en esas situaciones o para luchar contra tan graves (y lamentablemente frecuentes) violaciones de los derechos de los niños.

III. 25 años de evolución de los derechos del niño en los estados

a) Los principales progresos de estos 25 años

Del apartado anterior se deduce que ha habido un amplio desarrollo normativo en el ámbito internacional en lo que se refiere a los derechos del niño. Pero, ¿qué ha ocurrido en el interior de los estados durante estos 25 años?

Si centramos nuestra atención en el interior de los estados, lo primero que se ve respecto de las medidas generales de aplicación son reformas legislativas. Se puede decir que en todos los estados se ve hoy una situación muy distinta a la de hace 25 años. En todos los estados hay, bien un código sobre los

¹¹ Artículo 12; ¹² Artículo 13; ¹³ Artículo 15; ¹⁴ Artículo 11; ¹⁵ Artículo 19; ¹⁶ Artículo 21; ¹⁷ Artículo 32; ¹⁸ Artículo 33; ¹⁹ Artículo 34; ²⁰ Artículo 35; ²¹ Artículo 36; ²² Artículo 37; ²³ Artículo 20; ²⁴ Artículo 22; ²⁵ Artículo 23; ²⁶ Artículo 25; ²⁷ Artículo 30; ²⁸ Artículo 38; ²⁹ Artículo 39; ³⁰ Artículo 40.

derechos de los niños, bien una legislación especial sobre derechos de los niños. Se ha realizado una reforma legislativa completa que se observa en todos los estados del mundo.

Por otra parte, en casi todos los estados se aprecia la existencia de estrategias para la aplicación de los derechos de los niños. Podemos afirmar la existencia generalizada de planes nacionales de acción para aplicar la *Convención*, para proteger a los niños. Todos estos planes nacionales de acciones son positivos.

También encontramos la creación cada vez en más estados de instituciones nacionales de derechos humanos, e incluso, en algunos estados de «defensores» especiales para los niños. Por ejemplo Bélgica, donde hay dos «defensoras» para los niños: una en la zona valona y otra en la zona flamenca. Igualmente hay otros países en los que hay *Ombudspersons* específicos para los niños. Otra alternativa frecuente en muchos países es la creación de una sección especializada para los Derechos del Niño en la institución nacional de derechos humanos. Es decir que, de una forma u otra, se incrementan los mecanismos para una protección especial.

Por otra parte se ve en todos los estados la existencia cada vez más de planes de difusión y sensibilización sobre los Derechos del Niño. Parafraseando la *Constitución* de la UNESCO (que nos habla de que la guerra nace en el espíritu de los hombres y que se debe combatir allí), se podría decir que el respeto de los derechos de los niños, es decir que el cambio de paradigma de los niños como sujetos de derecho debe empezar en la mente de los hombres, y que es allí donde se debe trabajar para la defensa de los derechos de los niños. Es necesario hacer sensibilización, difusión y capacitación para cambiar la situación.

■ El cambio de paradigma de los niños como sujetos de derecho debe empezar en la mente de los hombres, y es allí donde se debe trabajar para la defensa de los derechos de los niños.

En este sentido, podemos afirmar que los niños empiezan a estar en las agendas de los estados. Se puede ver en todos los estados que en las elecciones siempre hay algo sobre los niños. En los programas, los niños son considerados, de una forma u otra (siempre nos gustaría que más, pero no podemos negar que algo sí). Todos los estados hablan de los niños. Y eso es un mérito de la *Convención*.

Otro gran progreso fácilmente identificable es la reducción del número de niños que fallecen por causas prevenibles. En estos 25 años se ha reducido a la mitad. En 1990 había 12 millones y medio de niños que morían por causas evitables, y en 2014 son solo la mitad, 6 millones y medio.

Otro progreso viene referido al porcentaje de alumnos que llegan a la escuela primaria. Desde el 51% en 1989 a casi el 90% hoy.

Pero si bien todo esto significa un progreso, indudablemente nos quedan grandes desafíos. Como veremos a continuación, nos queda mucho por hacer para que los derechos de los niños sean respetados. Pero también debemos felicitarnos por haber comenzado el camino.

En el apartado siguiente me centraré en lo que considero los grandes progresos, así como los grandes desafíos que nos quedan por superar, terminando con una referencia al Tercer Protocolo de la *Convención* como cierre del círculo del reconocimiento de los niños como sujetos de derecho.

b) *Los principales desafíos para los próximos años*

A mi juicio existen cinco grandes desafíos para los próximos años.

1. *El primer gran desafío es la reducción de la mortalidad.* He dicho antes que se ha reducido a la mitad los niños que fallecen por causas prevenibles, pero todos los días 17.000 niños fallecen por causas que se pueden evitar. Esto significa que en el tiempo dedicado por el lector a este trabajo, han fallecido varios niños por causas prevenibles. Entonces... se debe mejorar sin duda la protección.
2. *El segundo gran desafío es la inversión.* Es cierto que hay reformas legislativas, se hacen estrategias nacionales, etc., pero la cuestión clave es la inversión, el presupuesto público. Se debe hacer inversión en derechos, no solo declarar los derechos. El ejercicio de los derechos necesita recursos, y eso hoy es un gran desafío.

Y este desafío presenta especiales dificultades, incluso aunque exista voluntad política, porque hoy es imposible saber cuál es el presupuesto dedicado a los derechos de los niños en un país. Si se mira el presupuesto público no se encuentra cuantos recursos se destinan a la salvaguardia de los derechos de los niños. Y si no se conoce la inversión que se hace en los derechos de los niños es imposible saber si se cumple o no la inversión necesaria para el respeto de los derechos.

De ahí la necesidad de cambiar esta situación.³¹

3. *El tercer gran desafío es la violencia.* Esta cuestión es especialmente importante. La violencia en los niños es algo absolutamente silencioso. Nadie habla. En los medios de comunicación no se encuentra la cuestión de la violencia. Y la violencia en los niños, el maltrato físico, psíquico, el abuso sexual, es terrible, en todos los países del mundo y en todas las clases sociales. Esto no es una cosa de la pobreza. La violencia se encuentra en todos los países desarrollados, en los países en vías de desarrollo, en todas las clases sociales. Y nadie habla de este tema. Se habla (y es necesario hacerlo) de la violencia contra la mujer, pero no de la violencia contra los niños. Y no se puede luchar contra un problema si no se conoce a fondo. No hay estadísticas, se conocen solamente las cuestiones que llegan a los tribunales. Esta cuestión debe estar en la agenda de medios de comunicación, en la agenda social, para comenzar a hablar sobre el tema, para comenzar a hacer políticas de prevención, difusión, de concienciación, de investigación, de represión y de rehabilitación.
4. *El cuarto gran desafío, a mi juicio, es la desigualdad, la discriminación, la inequidad.* Cada vez más aumenta la desigualdad, no solo entre países desarrollados y países en desarrollo, en todos los países, dentro de cada país. Hace poco se publicó el informe del UNICEF sobre

³¹El Comité de los derechos del niño para explicar a los estados el contenido de esta obligación está preparando una observación general sobre la cuestión de presupuesto público y derecho de los niños.

la repercusión de la crisis en los niños en los países desarrollados.³² Es terrible como la desigualdad aumenta cada vez más en el interior de todos los países.

5. *El quinto desafío es la participación.* En mi opinión, la participación es un tema clave para conseguir al cambio de paradigma. Al ratificar la *Convención*, los estados se comprometieron a hacer del derecho de cada niño a participar en las decisiones que les afectan una realidad. El reconocimiento del niño como sujeto de derecho pasa inevitablemente por la adopción de medidas concretas, por la creación de un mecanismo para que los niños puedan participar realmente en las decisiones que les afectan. Y para ello los mecanismos deben estar previstos. Pero la realidad es que aún son muy rudimentarios, o inexistentes en muchos estados.

c) *El cierre del círculo: el Protocolo Facultativo relativo a un procedimiento de comunicaciones*

Para terminar, una referencia al tercer Protocolo de la *Convención*. Es bien conocido el lema «nada para nosotros, sin nosotros». Y poner fin a las violaciones contra los niños es un objetivo que solo se podrá alcanzar con ellos. En este sentido, al ratificar el 3er Protocolo de la *Convención* sobre las comunicaciones individuales, los estados han aceptado que los niños puedan hacer valer sus propios derechos ante nuestro Comité.

Pero llegar al 3er Protocolo ha sido un trabajo muy arduo. La *Convención* era el úni-

co de los tratados internacionales básicos de derechos humanos sin procedimiento de comunicaciones. Aunque los mecanismos internacionales generales de la reclamación podían ser utilizados por los niños, lo cierto es que no abarcan toda la gama de los derechos de los niños consagrados en la *Convención*, y esas reclamaciones no son examinadas por un corpus de expertos en los derechos del niño.

Existían pues grandes razones para realizar un protocolo de estas características. Entre las razones que lo hacían necesario destacamos:

1. Para que los niños **dejaran de ser “mini-personas” con “mini-derechos”**: no se es plenamente titular de derechos si no se tienen mecanismos para reclamar en caso de violación, y los niños eran los únicos titulares de derechos declarados en tratados de Naciones Unidas que no tenían acceso a un mecanismo internacional de protección.
2. Porque es necesario que los niños y niñas **tengan a su disposición un procedimiento a escala internacional** cuando no existan recursos nacionales capaces de proteger sus derechos o éstos hayan demostrado ser ineficaces, y que ese mecanismo cubra todos sus derechos y esté formado por especialistas en los derechos del niño.
3. Porque es bueno para identificar con precisión **dónde fallan los sistemas nacionales**, y ayudar a los estados a mejorar la ejecución de sus obligaciones. La asunción de estos motivos llevó a que, tras largas negociaciones, la Asamblea Ge-

³² UNICEF. *Los niños de la recesión. El impacto de la crisis económica en el bienestar infantil en los países ricos.* El texto puede consultarse en: https://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/report_card_12._los_ninos_de_la_recesion.pdf

neral de Naciones Unidas aprobara el Protocolo Facultativo a la *Convención de los Derechos del Niño* sobre un Procedimiento de Comunicaciones en diciembre de 2011. Dicho Protocolo se abrió a la firma el 28 de febrero de 2012 y entró en vigor en abril de 2014.

Este mecanismo debe permitir a los niños (o a sus representantes) poder llevar las violaciones de los derechos directamente ante el Comité cuando las soluciones internas existentes han sido ineficaces.

Además, permitirá que el Comité pueda establecer consultas urgentes cuando se le informa de violaciones graves o sistemáticas de los derechos contenidos en la *Convención* o sus protocolos.

Este Protocolo cierra el círculo del cambio de paradigma del niño como sujeto de derechos en el ámbito internacional. Pero aún nos queda mucho para que algo parecido a este Protocolo se instale en el interior de los estados.

IV. Conclusión

He intentado describir rápidamente el alcance y contenido de la *Convención sobre los*

derechos del niño y la evolución de esos derechos a lo largo de los últimos 25 años. No es fácil extraer conclusiones. Como era de esperar, hay luces y sombras. Si echamos la vista atrás y miramos el camino recorrido, podemos apreciar que se ha evolucionado. Pero si echamos la vista hacia delante y miramos lo que nos queda por recorrer, lo cierto es que el trabajo que falta es mucho y los retos no son fáciles de superar.

Desde un punto de vista negativo, en la actualidad se aprecian ciertas tendencias regresivas en el ámbito del desarrollo de los derechos de los niños. Vemos como en muchos estados se plantean rebajar la edad de acceso al trabajo, o la edad de responsabilidad penal (¡con lo que ha costado fijar esas edades!). Pero desde un punto de vista positivo vemos que los estados siguen desarrollando los derechos de los niños y afirman su necesidad.

Los niños no son el futuro de nuestras sociedades. Los niños son el presente. Y hay que trabajar ahora para conseguir que se respeten todos sus derechos. Los derechos que no se respetan hoy, son irrecuperables. Eso nos imprime urgencia en recorrer el camino que nos queda.

Bibliografía

- CARDONA LLORENS, J. “La Convención sobre los Derechos del Niño: significado, alcance y nuevos retos”, en *Educatio siglo XXI*, Volumen: 30 Número: 2, 2012. Pág. 47-68. ISSN 1699-2105.
- CARDONA LLORENS, Jorge “Droits de l’enfant et secteur privé : existe-t-il un besoin de Convention contraignante?”, en *Droits de l’enfant et secteur privé: amener les états et les entreprises a remplir leurs obligations*, Sion (Suiza): Institut International des Droits de l’Enfant, 2012. Pág. 72-85.
- CARDONA LLORENS, J. “El tercer protocolo de la Convención de los Derechos del Niño: la consagración del niño como sujeto de derechos humanos y los nuevos desafíos del Comité de los Derechos del Niño”, en *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, Volumen: 12 Número: 12, 2012. Pág. 211-228. ISSN 1677-1419.
- CARDONA LLORENS, J. “Worrying Tendencies: children’s criminalization” (edito) en *News de l’Institut International des droits de l’Enfant*, 2012. Pág. 1-3.
- CARDONA LLORENS, J. “Human Rights and the Inclusive Society”, en *Globalization and Human Rights: Challenges and Answers from a European Perspective*, Editorial Springer Netherlands (ISBN 978-94-007-4019-8), 2012. Pág. 51-72.
- CARDONA LLORENS, Jorge “La Convención de los derechos del niño: significado, alcance y nuevos retos”, en *Temas de actualidad jurídica sobre la niñez*, México: Editorial Porrúa (ISBN 978-607-09-1138-5), 2012. Pág. 1-18.
- CARDONA LLORENS, J. “La evaluación y determinación del interés superior del niño”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, Volumen: LXV Número: 2, 2013. Pág. 253-258. ISSN 0034-9380.
- CARDONA LLORENS, J. “Droit à l’éducation des enfants en situation de handicap : exclusion, intégration et inclusión” en *Droit des enfants en situation de handicap*, Sion (Suiza): Institut International des Droits de l’Enfant, (ISBN: 978-2-8399-1363-8), 2013. Pág. 49-58.
- CARDONA LLORENS, J. “La transposition des droits de l’enfant dans les systèmes juridiques nationaux”, Monaco: *Revue de Droit Monégasque*, número extraordinario, 2014. Pág. 35-51. ISSN 1992-3899.
- CARDONA LLORENS, J. “El Interés Superior del niño: balance y perspectivas del concepto en el 25º aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño”, en *Revista Española de desarrollo y cooperación*, (ISSN 1137-8875), Número extraordinario, Otoño de 2014. Pág. 21-35.
- CARDONA LLORENS, J. “El dret de l’infant a fer que el seu interès superior sigui una consideració primordial en totes les decisions que l’afectin”, en *25 anys de la Convenció de les Nacions Unides sobre els Drets de l’Infant (III Jornades Catalanes sobre l’Infant: La responsabilitat dels adults vers els infants)*, Barcelona: Generalitat de Catalunya i Justícia i Pau, 2014 (Dipòsit legal: B 21417-2014). Pág. 30-50.
- CARDONA LLORENS, J. “Libertad y derecho de información: una visión desde la perspectiva de los derechos de los niños”, en *Perspectivas actuales de las libertades de opinión y expresión y de la libertad de información*, Madrid: Colección «Peces-Barba», editorial Dykinson, 2015, ISBN 978-84-9085-324-5. Pág. 15-28.