

JURISTES SENSE FRONTERES I ELS DRETS DELS INFANTS. EL DESÈ ANIVERSARI DE LA CONVENCIÓ SOBRE ELS DRETS DELS INFANTS

Cristina BOTELLA CRESPO

Juristes sense Fronteres.
Coordinadora de l'Àrea d'Educació per al Desenvolupament

Sumari

- | | |
|--|---|
| 1. Introducció. | Anàlisi estat per estat. |
| 2. La Convenció dels drets dels infants de 1989. | Verificació nacional dels drets dels infants. |
| 2.1. Els drets humans i els drets dels infants. Evolució històrica. | Participació de les ONG. |
| 2.2. Signatura i ratificació. El compromís dels estats. | El Grup ONG. |
| 2.3. L'estructura de la Convenció. | 3.3 La Resolució 1997/1978 de la Comissió dels Drets Humans. |
| 3. Els instruments de protecció dels drets dels infants de les Nacions Unides. | 3.4. El Pla d'acció per a l'aplicació de la declaració mundial sobre la supervivència, la protecció i el desenvolupament dels infants per al decenni de 1990. |
| 3.1. La UNICEF. | 4. La situació actual d'implementació de la Convenció. |
| La funció de la UNICEF en el procés de verificació. | 5. La signatura i la ratificació de la Convenció a Espanya. Els informes emesos. |
| 3.2. El Comitè dels drets dels infants. | 6. Bibliografia. |
| La responsabilitat pública dels estats. | |
| Un procés exhaustiu de presentació dels informes. | |

1. INTRODUCCIÓ

L'any 1993, un grup de juristes i d'estudiants de dret, els quals, potser sense ser-ne gaire conscients, ens havíem contagiats de la tendència general de creació de noves organitzacions de cooperació internacional al desenvolupament, creàvem Juristes sense Fronteres amb l'objectiu de protegir

—fent especial incís en la defensa i la protecció amb eines jurídiques dels grups socials menys afavorits— les persones i les comunitats dels països en vies de desenvolupament.

D'aquesta manera, naixia Juristes sense Fronteres i s'inseria dins el nombrós grup de les organitzacions no governamentals per al desenvolupament: és a dir, de les ONG que centren la seva activitat en la gestió de projectes als països en vies de desenvolupament, treballant conjuntament amb organitzacions d'aquests països, les quals, en el codi de la cooperació, reben el nom de *contraparts*.

Les nostres primeres actuacions van definir l'estructura de l'associació: el Consell Directiu, que es reuneix periòdicament i estableix les línies d'actuació de l'ONG, i les àrees de treball, concretament tres:

- L'Àrea de Projectes: s'encarrega de gestionar els projectes de cooperació al desenvolupament que són formulats per la pròpia organització o sol·licitats per alguna organització del sud del món. Els projectes, amb un component essencial d'assistència jurídica, es duen a terme, principalment, a països de l'Amèrica llatina.
- L'Àrea de Relacions Institucionals: s'ocupa de la difusió de les actuacions fetes, de la captació de socis i voluntaris i de l'obtenció de recursos.
- L'Àrea d'Educació per al Desenvolupament: promou, prioritàriament, la superació d'estereotips i de prejudicis al sud del món. Des de fa uns anys, aquesta àrea, a més de les actuacions de sensibilització i de formació, gestiona —en *partenariat* amb associacions del propi territori amb relleu a escala internacional— projectes educatius i formatius, caracteritzats per una estreta interacció entre l'aprofundiment teòric i l'experimentació interactiva de temàtiques, com la interdependència nord/sud i els processos de globalització, els fluxos migratoris contemporanis i la interculturalitat o els drets humans i els drets dels infants.

Érem a mitjan 1994, disposàvem d'una petita estructura, que començava a donar fruits, i encara no érem conscients de les dificultats amb les quals ens anàvem a trobar. Sabíem que la idea era bona: calia sensibilitzar i formar els juristes; fer-los participar en la cooperació al desenvolupament, perquè conformen un col·lectiu amb capacitat i mitjans i, no obstant això, s'havien mantingut al marge de les grans mobilitzacions de la dècada. Coneixíem l'àmbit en què preteníem treballar —el dret i amb professionals del dret— i teníem tanta força de voluntat que ens sentíem capaços de fer reeixir la idea, tot i l'escassetat dels nostres recursos.

Encara que les dificultats econòmiques eren i són importants, com en tota petita organització, les que vull esmentar aquí són d'una altra índole i tenen més a veure amb el camp temàtic d'aquesta publicació: em refereixo, a les de caràcter lingüístic.

En parlar de l'Àrea de Projectes, he indicat que es treballa principalment amb països de l'Amèrica llatina i l'elecció d'aquest àmbit no és aleatòria. Quan s'estableixen contactes entre persones, grups o països, la llengua esdevé un instrument imprescindible, i si les dues parts no empren el mateix codi, com succeeix amb massa freqüència en les relacions internacionals, això esdevé un obstacle gairebé insalvable. És per aquest motiu que les ONG acostumen a col·laborar amb països de la mateixa llengua o, si més no, de la mateixa arrel lingüística; encara que, a vegades, els ajuts atorgats pels ens governamentals condicionen els països amb els quals les ONG poden cooperar.

A més, en ocasions, ni tan sols és necessari que les llengües siguin completament diferents. L'obstacle pot residir en una diferència parcial, en determinada discrepància quant al significat d'una paraula, en la no-captació del valor estilístic, en les distintes associacions o accepcions, etc. Sovint succeeix que els interlocutors creuen entendre's, però, en el fons, no s'entenen.

Un acudit molt difós en l'àmbit de les ONG mostra dos representants d'ONG reunits. Un d'ells és un indígena africà, l'altre és un europeu. L'africà demana un gronxador a l'europeu. Quan l'europeu torna al seu país trasllada la demanda de l'africà al consell de l'organització, el qual, un cop analitzada la viabilitat del projecte, decideix tirar-lo endavant i sol·licitar els recursos necessaris als canals oficials de finançament. Després de tot un llarg procés, en el qual intervenen un ampli nombre de tècnics, s'arriba a construir una mena d'enginy estranyíssim que els indígenes mai no empraran, perquè ells només volien una corda penjada de la branca d'un arbre a l'extrem de la qual hi ha lligat un vell pneumàtic de cotxe.

L'anàlisi feta fins ara només representa un exemple dels principis de la *glossemàtica* de Hjelmlev en l'àmbit de la cooperació. La perspectiva aportada, però, no seria completa si no hi integréssim un altre element, com és la influència de les normes i els costums d'una societat en la seva pròpia llengua. Des d'aquesta perspectiva, la manca de comprensió entre els interlocutors no és solament una qüestió idiomàtica; aquesta mena de divergències cobreixen, de vegades, diferències profundes en la manera de pensar, en les creences o en la tradició cultural i social. Com es desprèn dels estudis de lingüistes com Ramón Menéndez Pidal, la llengua és, entre altres coses, tot el món conceptual i ideològic que expressa la tradició cul-

tural d'un poble o d'un grup lingüístic. Dins la cooperació internacional, l'educació per al desenvolupament actua en aquest darrer àmbit per intentar que tant al nord com al sud se superin els estereotips i els prejudicis a través d'un coneixement veritable i profund dels factors històrics, culturals, socials, econòmics, etc., que condicionen la situació del nostre món: un món cada dia més global i, alhora, més desequilibrat.

Confio que les línies anteriors hagin estat prou suggerents com per despertar el vostre interès per les actuacions de Juristes sense Fronteres. Si aquest és el cas, us proposo que llegiu les pàgines que figuren a continuació, les quals donen compliment a la tasca de difusió de la Convenció dels drets dels infants a què s'ha compromès l'Àrea d'Educació per al Desenvolupament d'aquesta organització no governamental.

2. LA CONVENCIÓ DELS DRETS DELS INFANTS DE 1989

2.1. *Els drets humans i els drets dels infants. Evolució històrica*

Paradoxalment, el reconeixement i la protecció dels drets humans no han preocupat la comunitat internacional fins fa molt poc temps. Com indica Manuel Díez de Velasco,¹ la definició dels drets de l'home era considerada una competència exclusiva dels estats: per tant, la seva declaració s'inclouïa dins la part dogmàtica de les constitucions i la seva protecció s'exercia a través dels òrgans i tribunals interns o estatals.

A més, les primeres declaracions de drets incloses en les constitucions no apareixeran fins ben avançada la segona meitat del segle XVIII (declaracions de Filadèlfia, el 1774, i de Virgínia, el 1776, concomitants de la Declaració dels drets de l'home i del ciutadà de la Revolució francesa de 1789).

A llarg de tot aquest període i, pràcticament, fins passada la Segona Guerra Mundial, el dret internacional no s'ocupa de la protecció dels drets de l'home. Després del conflicte bèl·lic, la comunitat internacional fa de la protecció dels drets humans un factor ideològic de lluita, el qual es constitueix com una de les bases per a la futura pau mundial.

La necessitat de respectar els drets de l'home va quedar inclosa en la Carta de San Francisco de 1945, per la qual es creen les Nacions Unides (NU). Tanmateix, el que realment es va assolir amb la Carta de San Fran-

1. Manuel Díez de VELASCO, *Instituciones de derecho internacional público*, tom I, Tecnos, Madrid, 1988.

cisco va ser ben poca cosa, atesa la manca de consens dels signants. És per això que es va fer necessària una tasca ingent de la Comissió dels Drets Humans de les acabades de néixer NU per aconseguir que l'Assemblea General aprovés, el 10 de desembre de 1948, la Declaració universal.

No obstant això, i sense menysprear la importància de la Declaració i el seu impacte en les constitucions del segle xx, no hem d'oblidar que, jurídicament, el text manca de valor obligatori per als estats i que es fan necessaris uns altres instruments per poder exigir-ne el compliment. Amb aquest propòsit, el 14 de novembre de 1950, es va aprovar la Convenció per a la protecció dels drets humans i les llibertats fonamentals.

Ara bé, el panorama dibuixat fins ara no ha abordat l'objecte principal d'aquestes línies: els drets dels infants. Aquesta mancança és deguda al fet que la declaració d'aquests drets en l'àmbit internacional no apareix fins molt més tard.

El primer antecedent va ser la Declaració dels drets de l'infant de 1924, anomenada Declaració de Ginebra, però no seria fins al 20 de novembre de 1959 quan l'Assemblea General de les NU va aprovar la Declaració dels drets de l'infant; onze anys després d'haver estat aprovada la Declaració universal dels drets de l'home, tot i que aquesta proclamava que «la infància té dret a una assistència i atencions especials».

A més, com s'ha indicat anteriorment, les declaracions de drets no tenen altra força vinculant que la moral i, per tant, per a una seguretat jurídica més gran, cal que les declaracions siguin recollides per les convencions internacionals. Doncs bé, mentre que la Declaració universal dels drets de l'home era recollida per la Convenció per a la protecció dels drets humans i les llibertats fonamentals amb només dos anys de diferència, la Convenció dels drets dels infants no va ser aprovada fins al 20 de novembre de 1989, és a dir, trenta anys després de la Declaració.

Després d'aquesta petita composició de lloc, convé estudiar el procés d'aprovació de la Convenció.

2.2. *Signatura i ratificació. El compromís dels estats*

Un grup de treball establert per la Comissió de Drets Humans de les Nacions Unides es va encarregar de la redacció de la Convenció l'any 1979 —Any internacional de la infància—, però el text definitiu no seria adoptat per l'Assemblea General fins al 20 de novembre de 1989.

D'acord amb el que estableix l'article 46, la Convenció s'obria a la signatura de tots els estats el 26 de gener de 1990. Però, a més, els articles 47

i 48, respectivament, afegeixen que la Convenció ha de ser ratificada i oberta a l'adhesió de qualsevol estat.

Quan un estat signa la Convenció no està legalment obligat a complir-la. La signatura indica que l'estat en qüestió examinarà detingudament la Convenció per tal de determinar la seva posició. Ara bé, tot i que la signatura no impliqui una ratificació posterior, sí que crea en l'estat signatari l'obligació d'abstenir-se de qualsevol actuació contrària als objectius del tractat.

Quan un estat ratifica o s'adhereix a la Convenció està legalment obligat a complir-la i es compromet, d'una banda, a posar en vigor les disposicions del document mitjançant lleis noves o amb la revisió de les existents; de l'altra, a emprendre altres mesures per fer efectius els continguts de les disposicions.

Prèviament a la ratificació o adhesió a la Convenció no és obligatori que els estats hagin adoptat totes les mesures legals i d'altra mena establertes pel tractat. No obstant això, s'espera que l'estat acompleixi les seves prescripcions en un termini raonable. Tot i que és difícil determinar quin ha de ser aquest termini raonable, l'article 44 obliga els estats a trametre un informe de les mesures adoptades dos anys després de la ratificació.

Cal tenir present, però, que la Convenció distingeix entre els drets econòmics, socials i culturals, d'un costat, i els civils i polítics, de l'altre. Per als primers, l'article 4 estableix que els estats membres han de prendre aquestes mesures tan aviat com els ho permetin els seus recursos i, si fos necessari, dins el marc de la cooperació internacional. Això significa que si es demostra la manca de recursos no s'incorre en violació.

La Convenció sobre els drets dels infants és el tractat per a la protecció dels drets humans més àmpliament i ràpidament acceptat de tota la història. Ha estat ratificat per 191 països, només resta que el ratifiquin els Estats Units i Somàlia per ser reconegut universalment.

Cal analitzar, però, perquè no l'han ratificada aquests dos països. Els Estats Units van signar la Convenció el febrer de 1995, però encara no l'han ratificada atesa la forta oposició a què s'ha vist sotmesa des de diferents estaments i organismes, els quals inclouen el mateix Senat. Les principals crítiques se centren en la usurpació de sobirania nacional i estatal que, al seu entendre, comporta el tractat i en la limitació de l'autoritat paterna. El cas de Somàlia és ben diferent: en ser un país que encara no disposa de govern reconegut internacionalment, no pot signar la convenció.

2.3. *L'estructura de la Convenció*

La Convenció sobre els drets dels infants es compon d'un preàmbul i dues parts.

En el preàmbul es destaca l'important salt qualitatiu que la Convenció suposa quant al reconeixement dels drets de la infància, en introduir-se conceptes tan revolucionaris com que els nens i les nenes siguin subjectes de ple dret, i no la propietat dels pares com fins llavors. La idea d'infant amb una personalitat individualitzada i diferenciada dels seus progenitors, el principi del seu interès superior per damunt de qualsevol altre interès legítim, els drets que sigui respectada la seva opinió en tots els àmbits que l'afectin i que sigui reconegut com a subjecte actiu i participatiu, susceptible de transformació social, són les grans novetats històriques que, a més, tindran plena vigència al llarg del nou segle.

La part I (articles 1 a 41) enumera i desenvolupa els drets reconeguts a tots els nens i les nenes, els quals es poden agrupar en cinc grans blocs: drets civils i llibertats fonamentals (com ara el dret a la nacionalitat; la identitat; la llibertat d'expressió, de pensament i de religió; a l'associació o a no ser torturats); família, medi ambient i cura paternal (deure dels pares de fer una primera educació, dret a no ser separats de la família i a una qualitat de vida adequada); atenció sanitària i benestar dels infants (dret a la vida, al desenvolupament, a la salut, seguretat social); educació, lleure i joc (dret a l'educació, a gaudir de temps de lleure i a participar en activitats culturals); mesures de protecció especials en situacions de conflicte armat, legal (sistema de justícia juvenil i privació de llibertat) o d'explotació (drogues i abús sexual) i en cas de pertinença a grups minoritaris o indígenes (dret a la seva cultura, religió o llengua).

Finalment, la part II (articles 42 a 54) es dedica als instruments de protecció necessaris per garantir l'efectivitat i l'eficàcia d'aquest drets, els quals són, bàsicament, la creació del Comitè dels Drets dels Infants i l'obligació dels països d'emetre informes sobre l'estat de la infància (el primer, als dos anys de la ratificació i, els següents, cada cinc anys).

3. ELS INSTRUMENTS DE PROTECCIÓ DELS DRETS DELS INFANTS DE LES NACIONS UNIDES

3.1. *La UNICEF*

La UNICEF va ser creada el 1946 per l'Assemblea General de les Nacions Unides (després de la II Guerra Mundial). Des de 1953 és un organisme permanent de les NU, al qual ha estat atorgat el mandat de promoure la protecció dels drets dels infants, ajudar a satisfer les seves necessitats bàsiques i augmentar les oportunitats que se'ls ofereixen perquè desenvolupin les seves potencialitats.

El gener de 1996, la Junta Executiva de la UNICEF va aprovar una declaració sobre la missió de l'organització, en la qual s'afirma que «la UNICEF es guia pel que disposa la Convenció dels drets dels infants i s'esforça per aconseguir que aquests drets es converteixin en principis ètics perdurables i en normes internacionals de conducta vers ells».

Per assolir les seves finalitats, la UNICEF ha de treballar amb altres organismes de les NU, organitzacions no governamentals i governs. En el primer dels àmbits esmentats, les NU, la UNICEF no resta al marge de la necessitat de reforma institucional, per bé que aquest no sigui un dels seus problemes cabdals. És en el darrer dels àmbits, la col·laboració amb els governs, on es troba el seu principal cavall de batalla, que abraça des de les dificultats per obtenir fons —atès el clima general de reducció de l'ajuda internacional— fins a les negociacions per aconseguir que els Estats Units signin la Convenció.

a) La funció de la UNICEF en el procés de verificació

Centrem-nos, però, en l'aspecte que ens interessa: la Convenció sobre els drets dels infants és el primer tractat de drets humans que atorga una funció en el seu procés d'aplicació a un organisme especialitzat de les Nacions Unides, en aquest cas a la UNICEF. L'article 45 encarrega a la UNICEF l'obligació de promoure i protegir els drets de la infància mitjançant el suport a les tasques del Comitè dels Drets de l'Infant. En concret, l'article 45 atorga a la UNICEF la responsabilitat de participar en l'anàlisi dels informes dels estats parts; oferir orientació tècnica sobre l'aplicació de la Convenció; sotmetre al Comitè dels Drets de l'Infant informes sobre l'aplicació de la Convenció; prestar orientació o assistència tècnica a un estat part, quan ho sol·liciti el Comitè.

A mesura que la UNICEF va adquirint experiència en el procés d'aplicació de la Convenció, és més gran la seva participació en les diferents etapes d'aquest procés. Així, la UNICEF presta assistència als estats en l'organització de consultes prèvies a l'elaboració dels informes, participa en les anàlisis dels informes sotmesos al Comitè i també col·labora amb els estats en la formulació de les estratègies d'aplicació que s'elaboren com a resposta de les recomanacions del Comitè després de les anàlisis.

Amb el suport al Comitè dels Drets de l'Infant, les oficines de la UNICEF ajuden, indirectament, a garantir que moltes opinions que amb freqüència no es prenen en consideració siguin incloses en la informació que es presenta al Comitè. L'organització realitza aquesta tasca mitjançant la promoció d'àmplies consultes als diferents estaments socials, realitzant presentacions orals o sotmetent informes escrits sobre la situació de les dones i els infants, i esperant les ONG perquè presentin davant el Comitè els seus propis informes sobre el tractament dels infants, com a complement als informes governamentals.

La UNICEF ha començat també a formular indicadors per assistir els estats en la verificació dels progressos assolits en l'aplicació de les normes de protecció dels drets dels infants. Com a part d'aquesta tasca, la UNICEF ha organitzat una sèrie de bases de dades que es concentren en l'anàlisi dels resultats aconseguits pels diferents estats i col·labora amb Childwatch International, una xarxa d'ONG que investiguen la infància i els seus drets, per involucrar els governs i la societat civil en el procés de verificació de l'aplicació de la Convenció pels estats, intentant d'equilibrar els drets universals i les preocupacions nacionals i culturals.

3.2. *El Comitè dels drets dels infants*

L'òrgan principal per controlar la implementació de la Convenció pels estats és el Comitè dels Drets de l'Infant. Aquest Comitè, establert l'any 1991, d'acord amb l'article 43 de la Convenció, es compon de deu experts internacionals i és l'encarregat de revisar els informes que els governs presenten regularment sobre la situació nacional dels drets dels infants.

Els membres del Comitè, *de gran integritat moral i competència reconeguda*, són escollits per un període de quatre anys, vetllant per una distribució equilibrada tant geogràfica com en funció dels principals sistemes legals. Els membres del Comitè no actuen en representació dels seus estats respectius ni de qualsevol organització a què puguin pertànyer. Els membres representen únicament davant els infants de tot el món.

A banda de la missió de revisar els informes dels estats, el Comitè realitza unes altres activitats adreçades a la promoció de la cooperació internacional. Cada dos anys, el Comitè informa de les seves activitats l'Assemblea General de les Nacions Unides a través del Consell Econòmic i Social.

Examinar els informes dels estats és una tasca ingent. El Comitè intenta examinar els informes durant l'any següent a la seva recepció (en ordre estricte de recepció). Però, atesa l'àmplia ratificació de la Convenció, complir aquest programa resulta en aquests moments impossible. És per això que s'ha instat la reforma de l'article 43 quant al nombre de membres, que passarien de deu a divuit. Per aprovar l'esmena, cal una majoria de 2/3 dels estats parts (és a dir, 127 de 191) i, a hores d'ara, només 61 estats han comunicat al secretari general de les Nacions Unides l'acceptació de la reforma.

b) La responsabilitat pública dels estats

Els estats no s'han de prendre el procés de presentació dels informes sobre l'assoliment dels drets dels infants com el compliment d'un mer tràmit burocràtic. Contràriament a això, el procés de presentació dels informes està concebut com un instrument per a la formulació i planificació de polítiques i la promoció del respecte als drets de la infància. A més, els estats han d'involucrar tots els sectors socials en la preparació dels informes.

En analitzar els informes, el Comitè examina la forma en què els governs —i no les persones— estableixen i compleixen les normes que vetllen per la satisfacció i la protecció dels drets reconeguts en la Convenció. El Comitè no revisa la conducta personal dels pares, les mares i altres encarregats de la cura dels infants, ni tampoc no tramita les queixes dels ciutadans: no té ni el poder ni els recursos per fer-ho.

c) Un procés exhaustiu de presentació dels informes

Els estats que han ratificat la Convenció han de presentar el seu primer informe en el termini de dos anys des de la data de la ratificació i, posteriorment, han de presentar informes periòdics cada cinc anys. A més, el Comitè pot sol·licitar informació addicional o informes suplementaris. Els mateixos estats poden oferir informació suplementària si ho desitgen, quan es produeixen emergències nacionals o successos greus. D'aquesta manera, el procés de presentació d'informes és, alhora, exhaustiu i constant.

Podem resumir el procés en set etapes principals: preparació de l'informe inicial; reunió d'un grup de treball abans del període de sessions; resposta del govern a la llista de qüestions que formula el grup de treball; període plenari de sessions; seguiment de les observacions finals; sol·licitud d'informació suplementària; presentació periòdica d'informes.

El Comitè ha emès unes *Orientacions generals quant a la forma i el contingut dels informes* que, a més de fer homogenis els informes dels diferents estats, els ajuden a estructurar-los en distingir vuit grups temàtics diferents, els quals abracen des de les mesures generals preses fins a l'anàlisi específica de l'estat de satisfacció dels drets dels nens i les nenes de cada país.

Els estats trameten al Comitè l'esborrany final de l'informe —juntament amb les còpies dels principals textos legislatius, informació estadística detallada i els indicadors necessaris per al procés de verificació— a l'Oficina de l'Alt Comissionat de les NU per als Drets Humans, amb seu a Ginebra, la qual fa de secretaria del Comitè, perquè el revisi i, en el cas que hi manqui algun dels requisits establerts, el retorni i sol·liciti la presentació d'un informe més exhaustiu.

d) Anàlisi estat per estat

El procés d'anàlisi de l'informe de cada estat comença amb una reunió privada amb un grup de treball del Comitè, la qual es produeix abans d'iniciar-se el període de sessions. Aquest grup de treball és el marc on la UNICEF i altres organismes que vetllen pels drets dels infants —organitzacions d'abast internacional i ONG del país en qüestió— analitzen la situació dels drets humans en aquell país concret, incidint en les esferes que els amoenen, i elaboren una llista de qüestions que es presenten com a preguntes al govern de l'estat que s'examina.

Abans d'iniciar-se el període de sessions, que és obert al públic, el govern haurà respost totes les qüestions. Durant el ple, al llarg d'un dia i mig, aproximadament, el Comitè examinarà tots els aspectes de l'informe i els debatrà amb els representants del govern de l'estat. El darrer dia de la sessió, el Comitè prepara un esborrany amb les seves observacions finals. Les observacions són documents públics que inclouen recomanacions i que, freqüentment, insten la UNICEF a proporcionar assistència tècnica a l'estat per ajudar-lo a complir les recomanacions. Qualsevol persona interessada pot accedir als informes dels estats i a les recomanacions finals a través de l'adreça d'internet de l'Oficina de l'Alt Comissionat de les Nacions Unides per als Drets Humans.

Durant el debat, el Comitè no adopta un plantejament de confrontació, sinó que procura involucrar els estats en un diàleg constructiu que afavoreixi una anàlisi crítica de la situació dels infants i que esperoni els estats a cooperar en l'aplicació de la Convenció dels drets dels infants. De fet, l'objectiu del procés de verificació no és substituir la capacitat nacional en la satisfacció dels drets dels nens i les nenes sinó reforçar-la. A més, el procés afavoreix la formulació de noves polítiques governamentals i la col·laboració de les institucions privades en la millora de la situació dels infants.

Un dels requeriments bàsics que la Convenció, en l'article 44, paràgraf 6, fa als estats, és l'àmplia difusió dels informes entre els seus ciutadans. A més, recomana sistemàticament la publicació dels informes i el resum dels diàlegs mantinguts amb el Comitè i les observacions finals adoptades posteriorment.

e) Verificació nacional dels drets dels infants

Els països disposen de diverses vies per verificar el compliment de la Convenció. Un dels mecanismes més directes és la formulació d'un Pla nacional d'acció sobre els drets dels infants, en el qual es descriu la forma en què el govern pensa aplicar, progressivament, els drets dels nens i les nenes en matèria de salut, educació, nutrició, etc.

Una altra via de verificació de la violació dels drets de la infància consisteix en la creació de mecanismes institucionals, els quals poden adoptar diversos noms i formes, com són el defensor dels drets dels infants, el comissionat dels drets dels nens i les nenes o l'advocat dels drets dels infants. A més, la Convenció incita de manera activa la creació d'ONG per promoure i verificar la protecció dels drets dels infants i, a més, el Comitè atorga una importància cabdal al fet que aquestes organitzacions mantinguin la seva independència del govern en el desenvolupament de les seves funcions.

f) Participació de les ONG

Les ONG locals i internacionals són una de les principals forces que actuen a favor de la protecció i promoció dels drets de la infància. La contribució de les ONG comprèn des d'accions de mobilització ciutadana o de vigilància, fins a tasques independents d'investigació i recopilació de documents o presentació de demandes.

És, però, en l'àmbit de la conscienciació ciutadana on les ONG desenvolupen un paper essencial. La Convenció reconeix totes aquestes contribucions i invita les ONG a participar en el procés de presentació d'informes i de verificació. De fet, és l'únic tractat que assigna explícitament una funció a les ONG.

Avui dia, alguns governs consulten àmpliament les ONG del seu àmbit territorial al llarg del procés de presentació d'informes i incorporen les seves contribucions en els documents elaborats. No obstant això, hi ha altres països —on els governs encara no han reconegut el valuós paper d'aquestes organitzacions— en els quals les ONG o les coalicions d'ONG han optat per preparar informes alternatius que se sotmeten a la consideració del Comitè.

g) El Grup ONG

L'anomenat Grup ONG, amb seu a Ginebra, el qual va ser creat el 1983 amb l'objectiu d'involucrar les ONG en la preparació de l'esborrany de la Convenció, ha incorporat al procés una àmplia representació de persones i d'organitzacions. Actualment, més de 50 ONG formen part del Grup, les funcions principals del qual són servir de punt d'enllaç entre la comunitat d'ONG i el Comitè dels Drets dels Infants i contribuir a la verificació i aplicació de la Convenció en l'àmbit nacional. Per al desenvolupament d'aquestes funcions, el Grup ONG incita les organitzacions d'abast local a formar coalicions nacionals al servei dels drets dels infants.

L'ONG Defence for Children International fa de secretària del Grup ONG, el qual ha emès una *Guia per a les organitzacions no governamentals que presenten informes al Comitè dels Drets dels Infants*.

Amb el que he exposat fins ara, he referit els principals mecanismes de control de l'aplicació de la Convenció sobre els drets dels infants —fent especial referència al paper de les ONG en el procés—. Ara bé, hi ha altres instruments que col·laboren en l'assoliment dels drets dels nens i les nenes que cal esmentar, perquè aborden els aspectes on es fa més difícil la intervenció a escala internacional i nacional. Aquests instruments són la Resolució 1997/1978 de la Comissió dels Drets Humans i el Pla d'acció per a l'aplicació de la declaració mundial sobre la supervivència, la protecció i el desenvolupament dels infants per al decenni de 1990.

3.3. *La Resolució 1997/1978 de la Comissió dels Drets Humans*

L'objectiu de la Resolució és «reforçar els mecanismes i programes nacionals i internacionals de defensa i protecció dels infants a nivell legislatiu i polític, particularment dels nens que es troben en circumstàncies especialment difícils».

D'acord amb l'objectiu esmentat, els principals àmbits d'actuació són la lluita contra la discriminació de la nena i contra la prostitució i l'abús sexual dels infants, la protecció dels nens en situació de conflicte armat, els infants refugiats o l'explotació laboral dels nens i les nenes.

3.4. *El Pla d'acció per a l'aplicació de la declaració mundial sobre la supervivència, la protecció i el desenvolupament dels infants per al decenni de 1990*

Durant la celebració de la Cimera mundial a favor de la infància, el setembre de 1990, els representants de més de 150 països es van comprometre a adoptar mesures nacionals concertades i a cooperar per tractar d'assolir fites importants relacionades amb la supervivència, la protecció i el desenvolupament dels infants per a l'any 2000.

Les mesures indicades es van recollir en el Pla d'acció per a l'aplicació de la declaració mundial sobre la supervivència, la protecció i el desenvolupament dels infants per al decenni de 1990 i se centren en aspectes de salut bàsica (taxa de mortalitat materna i infantil, nutrició, accés a l'aigua potable...), d'accés a l'educació primària de dones i infants i de protecció dels infants en situacions especialment difícils, com és el cas dels conflictes armats.

El Pla pretén ser una guia per als governs nacionals, les organitzacions internacionals, els organismes bilaterals d'assistència, les ONG i la resta de sectors socials perquè formulin programes d'acció propis que garanteixin l'aplicació de la Declaració de la cimera mundial en favor de la infància.

El Pla inclou una llista d'objectius sectorials més detallats i de mesures concretes per assolir les fites generals indicades anteriorment. A més, cada país haurà d'adaptar aquests objectius a la seva situació particular quant a prioritats, normes i disponibilitat de recursos. Les estratègies que s'apliquin per assolir les fites variaran, doncs, d'un país a un altre. És possible que alguns països afegeixin uns altres objectius adaptats a la seva realitat concreta, fet que és fonamental per a una eficàcia més gran des del punt de vista tècnic, financer i polític.

4. LA SITUACIÓ ACTUAL D'IMPLEMENTACIÓ DE LA CONVENCIÓ

El passat més de novembre, Carol Bellamy, la directora executiva de la UNICEF, en adreçar-se a l'Assemblea General de les NU amb motiu de la celebració del desè aniversari del tractat, va dir que «(la Convenció) ha impulsat la reforma jurídica a desenes de països de tot el món, ha obligat els governs a considerar seriosament la salut i el benestar dels nens i les nenes i ha donat lloc a un procés d'establiment de fites que fomenta l'honestetat de tots sobre el progrés mundial, o la seva manca».

El mes de juny de 1996, 56 estats havien tramès l'informe inicial al Comitè. Dels informes es poden extreure els principals objectius aconseguits en deu anys de vigència de la Convenció, que esmento tot seguit:

— Molts països han introduït mecanismes nacionals de control i verificació del compliment de la Convenció. Malàisia ha creat un grup intersectorial, compost per ministres del govern i membres d'ONG, que verifica l'aplicació de la Convenció; Mongòlia està formulant indicadors sobre la participació dels infants i la protecció social; Costa Rica ha creat, en matèria de drets socials, una auditoria que integra els nens i les comunitats en un procés adreçat a analitzar la satisfacció dels drets dels infants i a la recerca de solucions.

— La Convenció ha impulsat un procés de reforma jurídica, d'acord amb el qual més de 50 estats han reformat les seves constitucions i els seus codis jurídics per adaptar-los a la Convenció. Així, per exemple, Colòmbia ha aprovat un codi del menor que garanteix als joves el dret a la llibertat d'expressió, Xina ha aprovat una llei que garanteix a tots els ciutadans, amb independència de la seva ètnia o creença religiosa, el dret a rebre una educació; les Filipines han aprovat una llei de protecció dels infants contra l'explotació sexual; Sri Lanka ha augmentat l'edat del consentiment sexual des dels 12 fins als 16 anys d'edat; Brasil indica en el seu pressupost la partida dedicada als infants.

— En l'àmbit de l'explotació laboral infantil, Nepal, Pakistan, les Filipines i Portugal han adoptat un mínim d'edat laboral d'acord amb els principis de la Convenció; Burkina Faso també ha revisat la seva legislació i Indonèsia ha establert l'educació obligatòria des dels 6 fins als 9 anys i prova d'augmentar-la fins als 14.

— La Convenció ha canviat la perspectiva del debat mundial sobre la pau i la seguretat en situar els drets dels infants per davant de qualsevol altra prioritat. Aquest nou enfocament ha permès la creació de «dies de tranquil·litat» en els conflictes bèl·lics a la República Democràtica del Congo,

Sierra Leone, Angola, Afganistan i el Sudan; ha permès a la UNICEF actuar com a mitjançera d'un acord a Sri Lanka, que va augmentar l'edat mínima de reclutament fins als 18 anys; a Ruanda, la UNICEF va obtenir el compromís de desmobilització de tots els menors de 18 anys.

5. LA SIGNATURA I LA RATIFICACIÓ DE LA CONVENCIÓ A ESPANYA. ELS INFORMES EMESOS

L'Estat espanyol va signar la Convenció el 26 de gener de 1990 i la va ratificar el 20 de desembre del mateix any. L'acceptació de la Convenció es va fer sense reserves, però amb dues declaracions. La primera fa referència al paràgraf *d* de l'article 21, relatiu a l'adopció internacional. L'Estat espanyol entén que l'adopció no ha de comportar beneficis econòmics per a ningú i que els imports lliurats hauran de cobrir les despeses estrictament administratives. La segona, als apartats 2 i 3 de l'article 38, relatius a la participació dels menors en conflictes armats. Espanya dóna suport al desacord de molts altres governs quant a l'edat mínima fixada per a la participació i el reclutament en les forces armades (15 anys).

Un cop feta la ratificació, Espanya quedava obligada legalment per les disposicions de la Convenció i, per tant, d'acord amb el que estableix l'article 44, disposava d'un termini de dos anys per presentar l'informe inicial de les mesures preses per fer efectius els drets reconeguts en el tractat.

L'informe de l'Estat espanyol va ser examinat a la setena sessió del Comitè, mantinguda el mes de setembre del 1994, on li van ser fetes un seguit de consideracions.

D'una banda, com a factors positius, es destacava la declaració relativa a la necessitat de fixar l'edat mínima de participació en conflictes armats en 18 anys, l'actitud oberta i autocrítica del Govern espanyol en la col·laboració amb el Comitè, la declaració de l'antic procediment de justícia juvenil com a inconstitucional (src de 14 de febrer de 1991) i la tipificació com a delictes dels actes discriminatoris comesos per un funcionari públic.

De l'altra, s'indicaven uns temes que eren objecte d'especial preocupació: la manca de coordinació entre les autoritats centrals, regionals i locals; la situació de crisi econòmica i social (atur) que afectava els joves adolescents; la regulació de l'article 154 del Codi civil, que permetia als pares l'ús de càstigs físics (en contra del que preveu l'article 19 de la Convenció) i l'alt percentatge de famílies amb un sol progenitor que feia necessari l'establiment de programes d'assistència als infants i a les famílies.

Finalment, s'introduïen un seguit de suggeriments i recomanacions que anaven des de la necessitat d'ampliar els mecanismes legals de coordinació entre els diversos àmbits institucionals (central, autonòmic i local) fins a la d'incrementar els mecanismes d'obtenció d'informació sobre l'estat de la infància, per assolir una visió global i una avaluació multidisciplinària dels progressos i les dificultats d'implementació de la Convenció. També es recomanava la revisió del programa de cooperació internacional per incidir en els sectors socials més necessitats; l'adopció de mesures per divulgar els drets de la Convenció i per prevenir actuacions discriminatòries vers els immigrants i els gitanos; l'increment de la col·laboració amb les ONG i els moviments socials; la reforma de la legislació nacional, especialment, determinats preceptes del Codi civil, la millora dels sistemes d'acolliment i d'adopció internacional i, finalment, la divulgació de l'informe inicial i de les recomanacions.

Les consideracions esmentades van ser integrades en la normativa nacional a través de la Llei orgànica de 15 de gener de 1996, sobre la protecció jurídica dels menors, i van implicar una modificació parcial del Codi civil i de la Llei d'enjudiciament civil.

En l'àmbit del treball infantil, l'article 6 de l'Estatut dels treballadors prohibeix que els menors de 16 anys treballin. I, per al cas dels menors de 18 anys, s'especifica que no podran realitzar treballs nocturns ni exercir activitats o llocs de treball declarats pel Govern com a insalubres, nocius o perillosos tant per a la salut com per a la seva formació personal i humana.

Pel que fa a l'explotació sexual dels menors, s'apliquen els articles del Codi penal següents: el 185 i 186, sobre delictes d'exhibicionisme i provocació sexual; i els articles 187, 188, 189 i 190 sobre delictes relatius a la prostitució.

Existeix una campanya a escala mundial de lluita contra la pornografia, la prostitució infantil i el turisme sexual (ЕCPAT, per a un 2000 sense abusos), campanya que proposa, d'una banda, la modificació dels articles esmentats adaptant-los als nous mecanismes delictius (com la circulació d'imatges dubtoses per internet) i, de l'altra, l'increment de les penes. També es proposa afegir un article nou a la Llei orgànica del poder judicial sobre pornografia infantil i prostitució perquè els delictes esmentats gaudeixin del principi de l'extraterritorialitat.

Moltes comunitats autònomes han creat la figura del defensor del poble per als menors. Això és el que ha succeït a Catalunya, on, a través de la Llei 12/1989, de 14 de desembre, de modificació de la Llei 14/1984, de 20 de març, del Síndic de Greuges, s'estableix la possibilitat, amb la conformitat prèvia de la Comissió parlamentària del Síndic de Greuges, de desig-

nar una persona de confiança per ocupar el càrrec d'adjunt per a la defensa dels drets dels infants.

El procés que ha dut al nomenament de l'adjunt esmentat va començar el 15 d'octubre de 1987, quan el Ple del Parlament va aprovar per unanimitat un dictamen de la Comissió d'Investigació sobre els maltractaments infringits als menors. D'entre les conclusions i les propostes aprovades destacava la necessitat de vetllar en tot moment per la defensa adequada dels infants de Catalunya, d'acord amb la Resolució 37/I del Parlament sobre els drets de la infància i les recomanacions del Consell d'Europa, especialment la feta el 13 de setembre de 1979. Perquè la defensa fos efectiva, es proposava adscriure al Síndic de Greuges un adjunt per a la defensa dels drets dels infants.

Aquest adjunt va ser nomenat per Resolució de 7 de maig de 1997 i, d'acord amb la Llei, li correspon la defensa dels drets dels infants i assumir les funcions d'investigació que per resoldre una queixa o un expedient sobre drets dels infants li encarregui o li delegui el Síndic de Greuges.

6. BIBLIOGRAFIA

Jesús ANTONIO COLLADO, *Fundamentos de lingüística general*, Ed. Gredos, «Biblioteca Románica Hispánica», Madrid, 1978.

M. Díez DE VELASCO, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Ed. Tecnos, Madrid, 1998.

BERTIL MALMBERG, *La lengua y el hombre. Introducción a los problemas generales de la Lingüística*, Ed. Istmo, «Fundamentos», 8, Madrid, 1981.

UNICEF/DEI, *Convenció sobre els drets dels infants*, adoptada per les Nacions Unides el 20 de novembre de 1989.