

LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO:

ESTRUCTURA Y CONTENIDO

Daniel O'Donnell

Introducción

El 20 de noviembre de 1909, trigésimo aniversario de la Declaración de los Derechos del Niño, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó unánimemente la Convención sobre los Derechos del Niño. La iniciativa de elaborar una Convención sobre los Derechos del Niño fue presentada a la Asamblea General en 1978 por Polonia, que pretendió que la aprobación de la Convención coincidiera con la celebración del Año Internacional del Niño, en 1979. La intención de Polonia subestimó seriamente la magnitud y complejidad de la tarea, que con dificultades recién pudo ser completada en tiempo para el décimo aniversario del Año Internacional del Niño, en 1989.

Si bien el proceso de elaboración de la Convención parecía a veces interminable, al final de cuentas los diez años de reflexión, consultas, debate y negociaciones no transcurrieron en vano. El anteproyecto original presentado por Polonia, como observaron varios gobiernos en la consulta inicial celebrada en 1978, consistía esencialmente en una mera reformulación de los derechos ya reconocidos en la Declaración de 1959. La Convención transforma al niño de objeto de derecho a recibir una protección especial en sujeto de una amplia gama de derechos y libertades; aclara el significado de prácticamente toda la gama de derechos humanos para los niños y adolescentes; establece un Comité Internacional de Expertos especializados en los derechos del niño, con nuevas competencias para la promoción de tales derechos. La Convención y su proceso de elaboración han contribuido a ampliar y hacer más dinámicas las actividades de las principales organizaciones internacionales cuyos mandatos abarcan la protección de la niñez, entre ellos el UNICEF.

ESTRUCTURA DE LA CONVENCIÓN

Preámbulo

Los preámbulos de los instrumentos internacionales tienen varios propósitos. En los instrumentos sobre derechos humanos adoptados en el ámbito de la ONU generalmente se incluyen algunas disposiciones que establecen un vínculo entre la materia tratada por el instrumento y los objetivos básicos de la organización mundial. El preámbulo también señala los antecedentes más relevantes, y en muchos casos contiene algunas disposiciones que se refieren en términos generales a la existencia de prácticas o de situaciones que hacen necesario el instrumento.

Los primeros dos párrafos del Preámbulo a la Convención de los Derechos del Niño, que vinculan la Convención con la Carta de la ONU, son tradicionales en

los instrumentos sobre derechos humanos. El párrafo 7 también vincula la Convención con la Carta Magna de la Organización, señalando la importancia de educar a los niños en el marco de los ideales allí proclamados, en particular "en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad". Igualmente tradicional en instrumentos internacionales de esta índole es el tercer párrafo preambular, relativo a la igualdad de las personas.

Cuatro párrafos recogen los antecedentes más relevantes de la Convención. Los párrafos cuarto y quinto aluden al derecho del niño a la protección, atención y cuidados especiales, consagrado por la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, por las Declaraciones de 1923 y 1959 sobre los Derechos del Niño y por los Pactos Internacionales sobre los Derechos Civiles y Políticos y sobre los Derechos Económicos, Sociales y Políticos, de 1966. El énfasis dado a dicho derecho del niño pone de manifiesto su relevancia en la interpretación del contenido de la Convención.

El sexto párrafo preambular cita, en forma sintética, el más bello y significativo de los Principios consagrados por la Declaración de 1959, reconociendo que "el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión". El quinto, haciendo eco de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos subraya la importancia de la familia "como elemento básico de la sociedad y medio natural para el crecimiento y bienestar de todos sus miembros, en particular los niños", y la consecuente necesidad de prestar a la familia "la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad". El tema de la relación triangular Estado-niño-familia ocupa un lugar importante en la Convención como veremos oportunamente, y las consideraciones vertidas en los párrafos quinto y sexto preambulares ciertamente tendrán gran valor en la interpretación de muchas cuestiones relativas a esa problemática.

Otros antecedentes citados en el párrafo noveno son tres Declaraciones más recientes sobre aspectos específicos de los derechos del niño: a saber, la Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de conflicto armado, de 1974; las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (más conocidas como "Reglas de Beijing") de 1985; y la Declaración sobre los Principios Sociales y Jurídicos relativos a la Protección y al Bienestar de los Niños con particular referencia a la Adopción y la colocación en Hogares de Guarda en los Planos Nacional e Internacional, de 1986.

Como veremos más adelante, algunos artículos de la Convención sobre los Derechos del Niño incorporan o sintetizan los elementos medulares de dichas Declaraciones, especialmente, de las dos últimas, de manera que la mención de las mismas en el Preámbulo realza su valor jurídico. Sobre todo a los efectos de la interpretación de las disposiciones pertinentes de la Convención.

El otro párrafo relativo a los antecedentes, el noveno, tiene una explicación diferente. Se cita textualmente el párrafo tercero preambular de la Declaración de 1959, según el cual el niño "por su falta de madurez física y mental necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento". La inclusión de esta cita de la Declaración de 1959 fue una solución de compromiso entre partidarios de posturas opuestas relativas al alcance del derecho a la vida; un grupo, compuesto esencialmente por países católicos e islámicos, que apoyaba el reconocimiento del derecho a la vida a partir de la concepción, y otro grupo compuesto por países que reconocen la legalidad del aborto, entre ellos los socialistas, nórdicos y asiáticos. Los primeros se opusieron a una cláusula del texto inicial que definía al niño como toda persona humana desde el nacimiento hasta los 18 años, y propusieron una redacción sustitutiva que reconocía la efectividad del derecho a la vida antes del nacimiento. Dicha propuesta no prosperó, pero logró la eliminación de la referencia al nacimiento como elemento de la definición que ahora figura en el artículo primero de la Convención. Además, argumentando que la Convención no debería derogar la protección reconocida por la normativa internacional existente, este grupo de países consiguió la reiteración de la cláusula mencionada en el Preámbulo de la Convención.

El valor jurídico de este párrafo preambular es limitado, pues si bien las disposiciones del preámbulo pueden ser empleadas en la interpretación de un tratado, carecen de valor dispositivo. A la hora de interpretar el primer artículo de la Convención, la no aceptación por el Grupo de Trabajo de la propuesta que reconocía los derechos del niño desde la concepción es más determinante que cualquier disposición del Preámbulo que pudiera sustentar una interpretación diferente. Además, las implicaciones para el derecho a la vida de la citada disposición preambular no son tan claras. A diferencia del Artículo 6 del Pacto de San José, que dispone que "en general" el derecho a la vida debe ser protegido a partir de la concepción, la disposición en cuestión no precisa el momento a partir del cual dicho derecho debe ser protegido. La mayor parte de los países que permiten el aborto lo reglamentan a fin de proteger el derecho del niño a la vida a partir de una determinada etapa de la vida fetal, reconociendo así la existencia de determinados derechos con anterioridad al nacimiento. También cabe señalar que el significado de la introducción de este párrafo, "Teniendo presente", es más ambiguo que las frases empleadas en otros párrafos del Preámbulo, como por ejemplo "Considerando", "Convencidos" o "Reconociendo".

Los conceptos expresados en los tres últimos párrafos preambulares, si bien en el fondo no son tan originales, adquieren cierta importancia por su inclusión en un instrumento de esta índole. El décimo primero, recogiendo un concepto ampliamente difundido por UNICEF en los últimos años, reconoce que hay niños que viven en "circunstancias excepcionalmente difíciles" en todos los países del mundo. Lo significativo no es tanto la referencia al concepto como tal, sino el reconocimiento de que las violaciones graves de los derechos del niño no son monopolio de ningún grupo de países, sino un fenómeno tristemente universal.

El duodécimo señala "la importancia de las tradiciones y los valores de cada pueblo en la protección y desarrollo armonioso del niño". En materia de derechos humanos, los instrumentos internacionales a veces parecen contemplar los valores y tradiciones culturales "no universales" únicamente como posibles limitaciones u obstáculos a la realización de los derechos fundamentales de la persona. Si bien esos efectos negativos no pueden ser desconocidos, la manifestación de fe en tales tradiciones, y su llamado implícito al rescate de aquello que favorece al niño en cada cultura y sociedad, representa una nueva óptica, más pluralista y, por lo tanto, más universalista, en el verdadero sentido de la palabra.

El decimotercer párrafo, finalmente, recalca la importancia de la cooperación internacional "para el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños en todos los países, en particular en los países en desarrollo". En efecto, la necesidad de una mayor cooperación internacional estuvo presente en el espíritu de los que participaron en la elaboración de la Convención, cuyas disposiciones sobre temas tan diversos como la cultura, la educación, la salud, la adopción, la pensión alimenticia, los refugiados y el tráfico y secuestro de niños contienen múltiples referencias a la cooperación bi o multilateral, de carácter legal, técnico, económico y otros.

La definición de niño

El artículo primero define al niño, para efectos de la aplicación de la Convención, como "todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad".

La definición contenida en la versión inicial propuesta por Polonia en 1978 del entonces proyecto de Convención, definía al niño como toda persona, humana, desde su nacimiento hasta los 18 años de edad. Como vimos, algunos países propusieron una redacción sustitutiva al artículo primero definiendo al niño como persona desde la concepción. La imposibilidad de lograr un consenso sobre una u otra alternativa -o sea, la que proponía la concepción como elemento de la definición y la que empleaba el nacimiento para este efecto- llevó al Grupo de Trabajo a adoptar un texto de compromiso, eliminando la referencia al nacimiento contenida en el texto original. En consecuencia, la Convención no se pronuncia sobre el particular, y los trabajos preparatorios dejan constancia que el texto final del artículo primero tiene el propósito expreso de evitar la incompatibilidad entre la Convención y la legislación nacional, en cuanto a los eventuales derechos del niño antes del nacimiento.

También figuraba en el proyecto inicial la excepción genérica, que permite sustraer de la aplicación de la Convención a las personas menores de 18 cuando, por mandato de la legislación del país, la mayoría de edad es alcanzada antes. Los trabajos preparatorios demuestran la necesidad de esa cláusula, sin la cual habría sido difícil lograr un consenso sobre la edad de 18 años como criterio principal de la definición contenida en el artículo primero. Algunos países consideraron que la aplicación de la Convención a toda persona

menor de 18 años era inconveniente, y propusieron la edad de 14 o 15 como límite. Sin la cláusula escapatoria, posiblemente estos países hubieran insistido en rebajar la edad mencionada en la definición.

Dicha cláusula no limita el margen de apreciación de los países en cuanto a la definición de la mayoría de edad, dando pie así a la posibilidad de serias restricciones en la aplicabilidad en la Convención. Tan sólo dos artículos de la Convención fijan una edad precisa que debe ser respetada en lo referente a los derechos en ellos consagrados: el artículo 37, que prohíbe la aplicación de la pena de muerte y de penas de prisión vitalicias a personas menores de 18 años de edad, y el artículo 38, relativo a los conflictos armados. Este último, como veremos enseguida, prohíbe la participación directa de personas menores de 15 años en conflictos armados, así como su reclutamiento por las fuerzas armadas.

¿Sería posible, entonces, limitar la aplicación de los derechos reconocidos por la Convención mediante una legislación que defina la mayoría de edad a 16, a 15 o aún menos? Los trabajos preparatorios de la Convención no proporcionan una respuesta categórica, pero podemos adelantar algunos criterios.

En primer lugar, el artículo primero parece presumir que en la legislación nacional del país en cuestión existe una definición única de mayoría de edad. Esta presunción no coincide con el derecho comparado, en el cual la mayoría de edad varía para efectos distintos. Si bien algunas discrepancias encontradas en el derecho comparado al respecto son difíciles de justificar, en general la presunción de que las personas están preparadas para asumir algunas de las responsabilidades de la vida adulta antes que otras no parece irracional.

No obstante, el uso de criterios diferentes en cuanto a la mayoría de edad para efectos de la legislación interna, la cual reglamenta todos los pormenores de la vida privada y pública, no debe confundirse con el uso de criterios diferentes a efectos del reconocimiento y la protección de los derechos fundamentales de la persona humana. Tratándose de los derechos fundamentales reconocidos en la Convención, toda disposición del derecho interno que restrinja su aplicación tendría que ser justificada tomando en cuenta tanto las realidades sociales del país en cuestión como los principios fundamentales que inspiran la Convención y los principios generales del derecho internacional sobre los derechos humanos. Cuanto más grande sea la discrepancia entre los 18 años y la norma nacional, más difícil será fundamentarla. En principio será particularmente difícil justificar la inaplicabilidad de algunos artículos de la Convención, y no de otros, so pretexto de que la legislación nacional establece criterios de mayoría de edad diferentes a tales efectos.

Cabe recordar que el artículo 41 de la Convención contiene la cláusula usual en los pactos sobre derechos humanos, según la cual nada en la Convención afectará las responsabilidades de los Estados Partes bajo otros instrumentos internacionales o el derecho consuetudinario vigente. En cuanto a la edad del sujeto, varios instrumentos definen específicamente la aplicabilidad de determinados derechos del niño, entre ellos los diversos Convenios

Internacionales de Trabajo relativos al trabajo de menores, y los instrumentos internacionales sobre la edad mínima para el matrimonio, por ejemplo.

El artículo 38, que fija la edad de 15 años como límite para el reclutamiento por las fuerzas armadas y la participación en conflictos armados, es para muchos el artículo más decepcionante de la Convención. Como requisito mínimo para estos efectos, la edad de 15 años proviene de los Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra. El artículo 4.3 c del Protocolo II relativo a la Protección de las víctimas de los Conflictos Armados sin carácter internacional dispone que "los niños menores de quince años no serán reclutados en las fuerzas o grupos armados y no se permitirá que participen en las hostilidades". El artículo 77.2 del Protocolo I relativo a la Protección de las víctimas de los Conflictos Armados Internacionales también prohíbe el reclutamiento y participación en hostilidades de personas menores de 15 años, añadiendo que, en caso de reclutamiento de personas entre 15 y 18 años de edad, debe "procurar alistar en primer lugar los de más edad".

La primera versión del actual artículo 38 de la Convención, sometido al Grupo de Trabajo en 1985 por Bélgica, Finlandia, los Países Bajos, Perú, Senegal y Suecia, se refería a los niños en general. Otras propuestas sometidas el mismo año por Polonia y, sorprendentemente, por la República Islámica de Irán, también se referían a niños en un sentido general.

La propuesta de limitar la aplicación de este artículo, o por lo menos los párrafos sobre reclutamiento y participación en hostilidades, fue presentada por el Reino Unido cuando el Grupo de Trabajo pasó a considerarlo en 1986. No obstante las justificaciones posteriores, sobre todo de los Estados Unidos, que pretendía que fuera posible soslayar dichas prohibiciones mediante la definición de la mayoría de edad por debajo de los 15 años, la propuesta tenía por finalidad, en efecto, sustraer de la aplicación de esas prohibiciones a personas entre la edad de 15 y 18.

Recién terminada la guerra de las Malvinas, el Reino Unido, cuya legislación permite el reclutamiento de personas mayores de 15 años de edad, temía que la presencia de jóvenes marineros en navíos de guerra pudiera resultar incompatible con la Convención si este artículo ampliaba la protección reconocida por el Derecho Humanitario vigente, o sea, los Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra.

La propuesta del Reino Unido, apoyada por Bangladesh, Canadá, Finlandia, y Noruega, fue aprobada, siendo Venezuela la única delegación que manifestó claramente su preferencia por la edad mínima de 18 años. Entre 1986 y 1988 hubo una fuerte campaña contra la decisión de bajar la edad mínima a 15 años, liderada por Suecia y las organizaciones no-gubernamentales Rädde Barnen y los Cuakeros, con el apoyo del Comité Internacional de la Cruz Roja. En la denominada reunión de "revisión técnica" celebrada en diciembre de 1988 una evolución significativa en las posiciones de los participantes se puso de manifiesto. Nada menos que 25 Estados, incluyendo el Reino Unido, expresaron

su apoyo a los 18 años como edad mínima para participación en hostilidades (Argelia, Angola, Argentina, Australia, Austria, Canadá, China, Colombia, España, Finlandia, Francia, la República Democrática de Alemania, India, Italia, México, Mozambique, los Países Bajos, Nueva Zelandia, Noruega, la Santa Sede, Suecia, Suiza, el Reino Unido, la Unión Soviética y Venezuela). Pero la oposición de los Estados Unidos impidió un consenso sobre la edad de 18 años como edad mínima para la participación en hostilidades.

Disposiciones generales

La Parte III de la Convención contiene las disposiciones generales sobre la entrada en vigor de la Convención, las enmiendas, la denuncia de la Convención y cuestiones afines, usuales en todo tratado. Dos de estas disposiciones merecen un breve comentario.

El Artículo 49 dispone que la Convención "entrará en vigor el trigésimo día siguiente a la fecha en que haya sido depositado el vigésimo instrumento de ratificación o de adhesión..." Evidentemente, la entrada en vigor de un tratado se ve afectada por el número de Estados Partes requerido para este efecto. La tendencia en el ámbito de la ONU es reducir el número al mínimo exigido de ratificaciones a fin de acelerar este proceso. Los Pactos Internacionales sobre los Derechos Civiles y Políticos y sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptados en 1966 requerían 35 ratificaciones, cifra que fue alcanzada a los 9 años de la adopción de esos instrumentos. El número de Estados Partes necesarios para la entrada en vigor de la Convención Contra Toda Forma de Discriminación contra la Mujer de 1979 y la Convención contra la Tortura de 1984 se redujo a 20, al igual que para la Convención sobre los Derechos del Niño. La primera entró en vigor menos de dos años después, en 1981, y la segunda dos años y medio después de su adopción. Todo indica que la Convención sobre los Derechos del Niño entrará en vigor probablemente durante el año 1991.

Otra disposición que cabe mencionar es la que se refiere al financiamiento del Comité sobre los Derechos del Niño, creado por la Convención para controlar su implementación. La única cuestión relativa al texto de la Convención dejado a la Asamblea General para resolver en plenario fue determinar si los gastos del Comité deberían ser subvencionados por los Estados Partes o por el presupuesto general de la ONU. Dos argumentos prevalecieron en favor de la segunda opción. En primer lugar, es más compatible el financiamiento del Comité por la ONU, que por los Estados Partes, con el concepto de la responsabilidad común de todos hacia la niñez, sin fronteras ideológicas, culturales, religiosas, nacionales o de otra índole. El segundo argumento era de otro orden: el control del presupuesto de un Comité de esta índole por los Estados Partes puede menoscabar su independencia y autonomía. Por 137 votos contra uno (los Estados Unidos), una abstención (Japón), la Asamblea General determinó que la ONU pagara los gastos del Comité.

El contenido de la convención

El alcance de la Convención

La Declaración Universal de Derechos Humanos abarca todos los derechos fundamentales de la persona humana, incluyendo los de carácter civil, político, social, económico y cultural. Posteriormente, como es sabido con la elaboración de los primeros grandes tratados en la materia, se efectúa una separación de los derechos humanos en dos grandes categorías: una que comprende los derechos civiles y políticos, y otra los derechos sociales, económicos y culturales. Esa decisión -que no fue tomada en forma unánime ni por consenso sino bien al contrario, de manera controvertida- obedecía a la idea de que existirían diferencias importantes en la naturaleza de tales derechos.

Algunos sostenían inclusive, que los derechos sociales, económicos y culturales ni siquiera eran verdaderos derechos sino más bien meros objetivos, no susceptibles de la protección jurídica. Una versión más matizada de ese punto de vista mantenía que, si bien ambas categorías podrían considerarse como derechos fundamentales de la persona humana, únicamente la primera era susceptible de realización inmediata, pues su protección se reducía esencialmente a una cuestión de voluntad política, mientras la protección de la segunda categoría sólo podría ser alcanzada progresivamente, por necesitar inversiones en infraestructuras en el campo de la salud, la educación, etc. Merced a tales argumentos, los países de tradición jurídico-social liberal impidieron la adopción de un Pacto único en materia de derechos humanos.

Desde entonces, la tendencia al considerar instrumentos sobre derechos de los grupos vulnerables es incorporar en un solo instrumento todos los derechos fundamentales, cualquiera sea su naturaleza. Tal es el caso de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, por ejemplo, y de la Convención Contra Toda Forma de Discriminación Contra la Mujer. La Convención sobre los Derechos del Niño dentro de esa tradición, abarca todos los derechos fundamentales del niño independientemente de su categoría. Sin embargo, a diferencia de los instrumentos antes mencionados, los objetivos de la Convención sobre los Derechos del Niño no se reducen a la eliminación de la discriminación, lo que explica su amplitud, conteniendo en su Parte I cuarenta artículos sustantivos. Existen, sin embargo, dos clases de derechos que no figuran en la Convención. Según la normativa internacional vigente los derechos políticos stricto sensu es decir, el derecho de votar, de ser candidato y de tener acceso a la función pública, son propios de los "ciudadanos", concepto que reúne la nacionalidad y la mayoría de edad. Esos derechos, por lo tanto, no figuran en la Convención sobre los Derechos del Niño. No obstante, la omisión de los derechos políticos stricto sensu no implica negación del niño como sujeto de los derechos políticos en el sentido amplio. En efecto, la Convención reconoce el niño como sujeto de la libertad de expresión y de reunión, por ejemplo, sujeto únicamente a los límites inherentes a dichas libertades (es decir, las mismas aplicables a las personas en general) y a las consideraciones de carácter general establecidas en el artículo 5 de la Convención, o sea en consonancia con la evolución de las facultades del niño y la correspondiente dirección y orientación de los padres.

El derecho de la libre determinación, reconocido por los Pactos Internacionales de 1966 como derecho de los pueblos, tampoco figura en la Convención sobre los Derechos del Niño. La niñez forma parte intrínseca de cada pueblo, no habiendo entonces, necesidad de reafirmar dicho derecho en cuanto derecho de los pueblos, en un instrumento de esta naturaleza. No obstante, podemos considerar que algunos artículos en efecto tutelan determinados aspectos del derecho de cada niño a formar parte de un pueblo, como el artículo 11.(1), sobre la lucha contra el traslado ilícito de los niños al exterior de su país; el artículo 21 (b), que dispone que la adopción de un niño por personas provenientes de otro país debe ser excepcional; y los artículos 7 y 8, que reconocen el derecho a una nacionalidad y a la identidad, respectivamente.

Los principios generales

Después de la definición de niño, contenido como vimos en el artículo primero de la Convención, los cuatro artículos siguientes reconocen algunos principios generales y definen, a grandes líneas las obligaciones de los Estados Partes.

El artículo 2 contiene la prohibición de discriminación, semejante a la que figura en los demás instrumentos en materia de derechos humanos. Sólo dos aspectos de este artículo merecen un breve comentario. Por primera vez, se hace una prohibición expresa de la discriminación basada en el origen étnico de la persona. El artículo 2 amplía la protección contra la discriminación ya establecida en otros instrumentos al prohibir expresamente no sólo la discriminación basada en las características del individuo, sino también la discriminación contra un niño, fundada en las características de sus padres o tutores.

El artículo 3 de la Convención consagra el principio que "el interés superior del niño" será "una consideración primordial" en todas las medidas que le afectan. El concepto del "interés superior del niño" ha despertado algunas inquietudes. Algunos recelan que este principio debilita la fuerza de la Convención en cuanto afirmación del niño como sujeto de derecho, pues el goce y ejercicio de todos los derechos enumerados en ella estaría condicionado a eventuales conflictos con los intereses del propio niño. Otros se preguntan si este principio no permitiría condicionar el contenido de los derechos reconocidos en la Convención, no tanto con base en supuestos conflictos con el bienestar del niño en casos concretos, sino para la niñez en general, con base en los valores "superiores" de una sociedad o cultura.

Este principio tiene su origen en el derecho común, donde sirve para la solución de conflictos de interés entre un niño y otra persona. Esencialmente el concepto significa que, cuando se presentan conflictos de este orden, como en el caso de la disolución de un matrimonio, por ejemplo, los intereses del niño priman sobre los de otras personas o instituciones. Interpretado así, este principio favorece la protección de los derechos del niño, y el lugar central que debe ocupar en la Convención constituye, a nuestro criterio, un valioso aporte a la ideología de los derechos del niño.

Por cierto, la Convención permite imponer a los derechos del niño límites destinados a asegurar la "protección especial" que necesitan los niños debido a su mayor vulnerabilidad y limitada madurez. Esa posibilidad no se deriva exclusivamente del principio de los intereses superiores del niño, sino que está reconocida explícita o implícitamente en varias disposiciones de la Convención. De todos modos, la posibilidad de una interpretación abusiva -quizás inherente a toda disposición relativa a los límites de los derechos fundamentales- no invalida al principio mismo, que a nuestro criterio es fundado e inclusive necesario, en un instrumento que pretende definir los derechos de toda persona hasta los 18 años de edad.

El concepto de los intereses superiores del niño fue recogido del Principio 2 de la Declaración sobre los Derechos del Niño de 1959. La Declaración dispone que el interés superior del niño debe ser "la consideración fundamental" únicamente en cuanto a "la promulgación de leyes" destinadas a la protección y bienestar del niño. La Convención amplía el alcance de este principio que, a tenor del artículo 3. (1) debe inspirar no sólo a la legislación sino también a "todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas ... "

El artículo 5 de la Convención, relativo al papel de los padres en el ejercicio de los derechos del niño, establece el principio siguiente:

"Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los familiares o la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores y otras personas encargadas legalmente del niño, de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención."

El impacto de la Convención en el seno de la familia es otro tema que ha despertado mucho interés, y hasta inquietud. En los países Nórdicos existe, en el derecho y en la política social, una tendencia a ampliar cada vez más los derechos del niño frente a su familia, tendencia que se puso en evidencia durante los debates del Grupo de Trabajo. También se pusieron de manifiesto posiciones opuestas, tanto por países industrializados como por países periféricos que se esfuerzan en mantener valores sociales tradicionales. En la última reunión ordinaria del Grupo de Trabajo, por ejemplo, el representante de Senegal propuso incluir en la Convención una disposición sobre la obligación de los niños a respetar a sus padres. La República Federal de Alemania, en un memorándum dirigido a los participantes de la reunión de revisión técnica, propuso la inclusión de un artículo que disponía que la legislación nacional pudiera fijar una edad al llegar a la cual el niño tendría competencia para ejercer algunos de sus derechos sin el consentimiento de sus padres, argumentando que, salvo disposición contraria, los derechos de los niños no son ejercidos por ellos sino por sus padres.

En general la Convención pretende definir los derechos del niño frente a la sociedad más que frente a la familia. La Convención y su contenido no debe ser analizado como hecho aislado, sino en su contexto, como un aporte a un *corpus juris* existente, o sea, al derecho internacional de los derechos humanos. Dos derechos ya ampliamente reconocidos tienen especial relevancia para la Convención, a saber, el derecho del niño a una protección especial y el derecho de la familia a protección, en particular a ser protegida contra "injerencias arbitrarias o ilegales". Podemos considerar que la interacción de esos dos derechos fundamentales determina la legitimidad de una injerencia del Estado, o del derecho, en la vida familiar. Si la injerencia es necesaria para la protección del niño, es legítima, caso contrario, constituye una injerencia arbitraria en la intimidad de la familia, "elemento natural y fundamental de la sociedad". Esa relación permite apreciar la Convención en su contexto, y ayuda a entender que el propósito del artículo sobre la libertad de expresión, por ejemplo, no es el de permitirle a un niño demandar a su padre ante la justicia por haberle negado el derecho de expresarse libremente durante la cena, sino el de recurrir ante la justicia cuando es expulsado del liceo por haber expresado sus opiniones sobre cuestiones sociales o políticas.

Por otra parte, el deber del Estado y la sociedad de proporcionarle al niño la necesaria protección legítima la intervención en la vida familiar, cuando la desprotección o la negación de los derechos de un niño llegan a perjudicar su bienestar o su desarrollo físico o psicológico. Si bien el principal objetivo de la Convención es de definir los derechos del niño frente a la sociedad, muchas de sus disposiciones también buscan aclarar el difícil equilibrio entre el derecho de la familia a la intimidad y el derecho del niño a la protección de la Convención. Como principio general que inspira la Convención, el artículo 5 establece un marco general para los diversos artículos que tratan aspectos concretos de la relación entre la familia, el niño y el Estado. Las consideraciones fundamentales vertidas en el artículo 5 son tres: a saber, la reafirmación del rol natural de los padres en la crianza y educación de los niños; la confirmación de que son los niños mismos quienes ejercen sus derechos; y la introducción al concepto de la evolución progresiva de la competencia del niño a ejercer sus derechos con creciente autonomía, que permite superar una aparente contradicción entre los dos primeros conceptos.

La reafirmación y consolidación de los derechos del niño.

La Convención representa un esfuerzo de reafirmación y de consolidación de los derechos del niño. La importancia de la reafirmación es doble. Jurídicamente, la reafirmación de una amplia gama de derechos fundamentales en la Convención elimina cualquier duda que pudiere subsistir sobre el lugar del niño en el derecho internacional de los derechos humanos: no es el mero objeto del derecho a una protección especial, sino sujeto de todos los derechos reconocidos por la normativa internacional como "derecho de toda persona". Si eso parece indiscutible hoy, no era tan evidente ayer, como lo comprobaría un rápido cotejo de la mayor parte de los códigos de menores vigentes con los

instrumentos internacionales, tales como el Pacto de San José o el Pacto Internacional sobre los Derechos Humanos Civiles y Políticos.

Además, la reafirmación de la mayor parte de los derechos fundamentales, aun los ya reconocidos en otros instrumentos vigentes, realza el valor didáctico de la Convención, facilitando su utilización en cualquier programa de concientización, movilización, educación y capacitación de toda índole.

Un aspecto importante de la Convención es la incorporación al Derecho Internacional vinculante de algunos derechos previamente reconocidos a nivel de declaraciones. Un ejemplo es el artículo 37 (b) de la Convención que dispone en su parte pertinente que "La detención, encarcelamiento y/o prisión de un niño se utilizará tan sólo como último recurso y por el período más breve que proceda". Antes de ser añadido a la Convención durante la reunión de revisión técnica, en diciembre de 1988, este principio o derecho sólo figuraba en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia o "Reglas de Beijing". El artículo 40 de la Convención, sobre la justicia de menores también contiene algunas disposiciones inspiradas directamente por las Reglas de Beijing, entre ellas el inciso 3 (a) sobre la conveniencia de establecer una edad mínima para la presunción de la incapacidad penal total; el inciso 3(b), sobre la conveniencia de mecanismos de remisión para evitar la adjudicación cuando posible, y el inciso 4, sobre las medidas alternativas a la institucionalización del menor.

De igual importancia es la incorporación en la Convención de algunas disposiciones de la Declaración sobre los Principios Sociales y Jurídicos relativos a la Protección y el Bienestar de los Niños con particular referencia a la Adopción y a la Colocación en Hogares de Guarda en los Planos Nacional e Internacional de 1986. El artículo 21 de la Convención incorpora entre ellos el principio de que la adopción se efectuará únicamente por medio de las autoridades competentes; el principio según el cual la adopción internacional debe ser admitida únicamente como último recurso; y la prohibición de adopción con fines de lucro.

El citado artículo 21 fue uno de los más controvertidos de la Convención. En primer lugar, los países de Derecho Islámico manifestaron la misma renuencia que habían manifestado anteriormente en la Asamblea General con respecto a la Declaración de 1986 sobre la aceptación de cualquier norma que reconociera la adopción. Su oposición fue superada con la inclusión en el artículo 21 de una cláusula que limita su aplicación a los países que reconocen o permiten la adopción, así como la inclusión de una referencia a la institución del Derecho Islámico llamada "Kafala" en el artículo 20 de la Convención, que define las obligaciones de los Estados Partes hacia los niños privados o separados de su medio familiar.

Otra controversia se centró en la cuestión de la licitud de la adopción con fines de lucro. La versión inglesa del artículo 21 (d) prohíbe "undue financial gains", mientras que las versiones española y francesa de este inciso emplean los

vocablos "beneficios financieros indebidos" y "profit material indu" respectivamente. Estas versiones se prestan a una interpretación en el sentido de que el lucro sería legítimo, a condición de no ser excesivo. Sin embargo, la palabra "gain" en inglés no tiene necesariamente la connotación de lucro, y es el texto inglés el que debería considerarse más exacto, pues fue ésa la versión adoptada por el grupo de redacción nombrado durante la reunión de revisión técnica encargado de buscar un texto de consenso sobre el controvertido tema de la adopción. Los debates en el plenario de la reunión de revisión técnica confirman que la intención no era la de reglamentar la adopción con fines de lucro, sino más bien la de prohibir la realización de lucros por intermediarios bajo el pretexto de cobrar remuneraciones desproporcionadas. Así, en la medida que pudieran interpretarse como legitimadoras de una comercialización de la adopción, las versiones en español y francés del texto del artículo 21 (d) aprobado por la Asamblea General deben considerarse inexactas. Cabe esperar que el Comité de los Derechos del Niño aclare oportunamente el significado del inciso d) del artículo 21, descartando definitivamente la interpretación que permitiera la percepción de beneficios que la remuneración proporcionada por servicios profesionales legítimos y necesarios.

Otros ejemplos de la consolidación de "soft law" en obligaciones vinculantes son los artículos 23 y 25 de la Convención. El artículo 23 recoge en forma sintética los elementos centrales de la Declaración de los Derechos de los Impedidos de 1975, y el artículo 25, que garantiza a todo niño privado de libertad "para los fines de atención, protección o tratamiento de su salud física o mental" el derecho al examen periódico de su situación, se inspira en el artículo 7 de la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental de 1971.

El niño, la familia y el estado

El complejo tejido de derechos y responsabilidades que unen al niño, con la familia y el Estado, ocupa un lugar importante en la Convención. Por cierto, la mayor parte de los artículos dedicados a la definición de los derechos y libertades del niño, 6 a 41 tratan de las obligaciones del Estado hacia el niño sin referirse al papel de la familia. No obstante, al menos 11 artículos son dedicados a diversos aspectos de la relación entre Estado, familia y niño, explicitando el papel de la familia en cuanto co-responsable con el Estado en la realización de algunos de los derechos del niño, trazando los límites de la autoridad paterna y materna frente a la autonomía y el bienestar del niño, y, finalmente, definiendo las responsabilidades del Estado en la tutela de esos límites.

Globalmente, esas disposiciones representan un aporte importante al concepto de la familia como "elemento básico de la sociedad", ya reconocido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos así como los más importantes pactos sobre derechos humanos. Al mismo tiempo, esas disposiciones representan uno de los aspectos más innovadores e interesantes de la Convención.

El artículo 5 establece como hemos visto, un principio general que constituye, a nuestro criterio, la piedra angular de la Convención. "Las responsabilidades, los derechos y los deberes" de los padres hacia el niño, según este principio, son dobles: por una parte, ha de permitirle ejercer los derechos reconocidos en la Convención, y por otro ha de proporcionarle la "dirección y orientación apropiadas" para su ejercicio. Ambas funciones, la permisiva y la orientadora, han de ser consonantes con la "evolución de las facultades del niño" .

La obligación principal del Estado, de acuerdo con el artículo 5, es la de respetar esta dinámica entre los padres, y los hijos. El Estado también tiene la obligación, no menos importante, de ayudar a los padres y a las madres en el cumplimiento de sus responsabilidades como señalan otros artículos que se examinan a continuación. Asimismo, los derechos del niño condicionan el respeto del Estado a la autonomía de la familia. Estos corolarios al principio enunciado en el artículo 5, y sus implicaciones para determinadas situaciones, son el hilo que une los artículos de la Convención sobre la relación entre el niño, la familia y el Estado.

Una de las disposiciones más relevantes es el artículo 18, cuyo primer inciso establece que "la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño" radica en los padres o, en su defecto, los tutores, y agrega que "el interés superior del niño" será "la preocupación fundamental" de los padres o tutores.

La obligación del Estado de prestar asistencia a los padres para efectos de garantizar y promover los derechos reconocidos en la Convención está consagrada en el inciso segundo del artículo 18. El reconocimiento de esta obligación del Estado hacia la familia le aporta a la Convención un enfoque equilibrado y realista evitando caer en un tratamiento excesivamente liberal que atribuiría a la familia toda la responsabilidad para el bienestar del menor, ignorando la corresponsabilidad del Estado. Nada expresa mejor la importancia de esta forma de enfocar la corresponsabilidad del Estado y de la familia que el dicho brasileño "No hay menor abandonado sin familia abandonada".

Dos artículos más se refieren a las funciones del padre y de la madre como corresponsables en la protección de determinados derechos del niño. El artículo 24 dispone que las obligaciones del Estado en materia del derecho a la salud incluyen esfuerzos, encaminados a través de la familia en particular, en cuanto a la obligación de proporcionar a los padres educación y orientación en la materia.

Mediante el artículo 27 los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a "un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social", y reconoce a los padres como detentores de "la responsabilidad primordial para proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida necesarias para el desarrollo del niño". Al mismo tiempo, este artículo hace hincapié en la obligación del Estado de adoptar - también dentro de las condiciones y medios existentes- "medidas apropiadas para ayudar a los padres... a dar efectividad al derecho del niño a un nivel de

vida adecuado". Un aspecto específico de esa obligación, a saber la de promover guarderías para los padres y madres que trabajan, está mencionada expresamente por el artículo 19 de la Convención.

La inserción del niño en su familia es un elemento clave de la temática de los derechos del niño, y varios artículos de la Convención los abordan, desde ángulos distintos. El artículo 7 (I) reconoce el derecho del niño "desde su nacimiento... a conocer sus padres y a ser cuidado por ellos". En el mismo sentido, el artículo 8 consagra el derecho del niño a preservar las relaciones familiares como elemento de su derecho a la identidad. El artículo 8 también reconoce en forma expresa la obligación del Estado de ayudar al niño a restablecer rápidamente todos los elementos de su identidad, en caso de ser privado de ella en forma ilegal. En casos de padres separados de sus familias a raíz de medidas como la prisión o el exilio, el artículo 9 contiene una disposición semejante que obliga al Estado proporcionar al niño determinadas informaciones sobre el padre ausente.

La integridad de la familia también está protegida por los artículos 10, 11 y 22, relativos a la reunificación familiar y al traslado o retención ilícitos. El artículo 10, en su inciso primero, se refiere a la situación de niños y padres que se encuentran en países diferentes por cualquier motivo y obliga al Estado a atender toda solicitud relativa a su reunificación "de manera favorable, humanitaria y expeditiva". El artículo 22, relativo a los niños refugiados, consagra la obligación de los Estados de cooperar en la búsqueda de los parientes de niños refugiados que han sido separados de sus familias, a fin de facilitar la reunión familiar.

El artículo 10 también contempla, en su segundo inciso, la situación de los niños cuyos padres y madres radican en países distintos, estableciendo algunos principios tendientes a eliminar obstáculos al disfrute de contactos personales entre el niño y ambos padres. El artículo 11, por su parte, establece la obligación del Estado de tomar medidas contra el traslado o la retención ilícitos de los niños en el extranjero, entre ellas mediante la celebración o ratificación de acuerdos bi o multilaterales.

La intimidad ha sido reconocida desde hace tiempo por el Derecho Internacional como derecho fundamental de toda persona. En su artículo 16, la Convención reconoce como derecho del niño la intimidad de la relación entre él y su familia. El alcance de este derecho está delimitado por la Convención en términos idénticos a los que figuran en otros instrumentos de derechos humanos, es decir, la intimidad está protegida contra "injerencias arbitrarias o ilegales."

La cuestión trascendental de saber cuando una injerencia deja de ser arbitraria, o sea, las circunstancias en las cuales el deber del Estado hacia el niño mismo y su bienestar justifican una intervención en el ámbito familiar, es abordada por el artículo 9 de la Convención. El principio general, según dispone dicho artículo, es que "ningún niño será separado de sus padres contra la voluntad de

estos excepto cuanto ... tal separación es necesaria en el interés superior del niño". Se mencionan el maltrato o descuido como ejemplos de circunstancias en las cuales el interés superior del niño podría hacer necesario su separación de los padres.

Este principio está rodeado de garantías y salvaguardias. En primer lugar, según su inciso primero, la decisión de separar un niño de su familia sólo puede ser tomada "por las autoridades competentes, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables", y "a reserva de revisión legal". En principio, conforme con lo dispuesto por el artículo 12 de la Convención, el niño tiene derecho a ser escuchado y su opinión debe ser tomada en cuenta, en función de su edad y madurez. En caso de procederse efectivamente a la separación del niño de sus padres, el artículo 19 (2) reconoce el derecho del niño de mantener "relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular" a menos que tal contacto sea contrario al interés superior del niño.

Otros artículos complementan en alguna forma los principios generales consagrados por los artículos citados, señalando sus implicaciones para situaciones específicas. El más pertinente es el artículo 19, que consagra la obligación del Estado de adoptar medidas para la protección del niño "contra toda forma de violencia, perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres ... o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo". Evidentemente esas medidas no conllevan forzosamente a la separación del niño de su familia, puesto que la separación, como dispone el artículo 9 (1), está sujeta al principio de necesidad, vale decir, es una medida de último recurso. No obstante, la mayor parte de las medidas que podrían imponerse para estos efectos, incluso la investigación, constituyen una injerencia en la intimidad de la familia y por lo tanto, según el artículo 16, deben ser proporcionadas y justificadas.

Los límites entre la autonomía e intimidad de la familia y la legítima preocupación del Estado por el bienestar del niño también están señalados en forma implícita en otras disposiciones de la Convención. El artículo 24 (3), por ejemplo, impone al Estado el deber de adoptar todas las medidas posibles para eliminar las llamadas 'prácticas tradicionales perjudiciales para la salud', que, por su naturaleza son aplicadas con la participación o complicidad de los padres.

Otro límite se desprende del artículo 22, que dispone que el niño refugiado, tanto solo como acompañado de un padre, tiene el mismo derecho de reconocimiento de su condición de refugiado que el adulto. Esa disposición, plasmada en el artículo 22(1), reconoce implícitamente el derecho del niño de buscar asilo por decisión propia, una vez que haya alcanzado el nivel de madurez necesario para apreciar los factores inherentes a esa decisión (es decir, de tener un temor fundado de persecución). Así, el país de asilo tiene el derecho, o mejor dicho el deber, de amparar al niño que efectivamente tenga

un temor fundado de persecución, aun cuando eso implique la separación de su familia.

APORTES A UNA APRECIACIÓN GLOBAL DE LA CONVENCIÓN

La Convención, como vimos, representa un valioso avance en el reconocimiento de los derechos del niño, aunque su verdadero valor no puede ser reducido a sus aportes a la normativa internacional.

La confirmación del status del niño como sujeto de los derechos fundamentales de la persona humana, por ejemplo, tiene consecuencias que trascienden ampliamente el ámbito jurídico. El reconocimiento de esa condición de sujeto de derechos constituye el punto de partida de todo esfuerzo de reflexión y concientización relativas al niño y su lugar en la sociedad, vale decir, su relación con nosotros los adultos.

El problema de la "aplicación" o puesta en práctica de los instrumentos internacionales de derechos humanos es a veces conceptualizado exclusivamente en términos jurídicos, o sea, la revisión de la legislación nacional con el fin de asegurar su compatibilidad, o eventualmente la incorporación del instrumento internacional a la normativa interna en forma directa, de manera que los tribunales nacionales velen por su cumplimiento. Por más importante que sea la incorporación de tales instrumentos a la normativa interna de los países, su valor moral y político es de igual o mayor importancia. Por una parte, legitima las aspiraciones populares, y sirve como marco de referencia para la evaluación del empeño y de los programas de todo gobierno, independiente de consignas ideológicas. Por otra, como instrumento que afirma y codifica valores universales, se presta a esfuerzos de concientización y capacitación a nivel sectorial, local o inclusive popular, cuyo valor real muchas veces no depende de su vigencia formal.

La amplitud de los derechos y libertades enumerados en la Convención también realza su valor didáctico. El carácter global de la Convención que, a pesar de las protestas de algunos juristas, reafirma derechos fundamentales previamente reconocidos por la comunidad internacional, además de aquellos propios del niño, indudablemente ayudará a que la Convención tenga un impacto más profundo y duradero en nuestras sociedades.

El valor de la Convención también depende de la eficacia del Comité de los Derechos del Niño, previsto por su Parte II y que velará por el cumplimiento de las obligaciones de los Estados Partes. Como es sabido, casi todo pacto en materia de derechos humanos establece un comité internacional para ese efecto.

El Comité de los Derechos del Niño, como la mayor parte de los comités semejantes, estará constituido por expertos elegidos en su capacidad personal por los Estados Partes por la Convención. A diferencia de otros Comités, el de los Derechos del Niño no tiene competencia alguna para conocer denuncias de

casos específicos de violaciones de los derechos reconocidos por la Convención. La función esencial del Comité consiste en la consideración de los informes de los Estados Partes sobre "las medidas que hayan adoptado para dar efecto a los derechos reconocidos en la Convención y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos", así como "las circunstancias y dificultades, si las hubiere, que afectan al grado de cumplimiento" con las obligaciones consagradas en la Convención.

El primer informe de cada Estado Parte debe ser sometido al Comité dos años después de la entrada en vigor de la Convención, o de su ratificación por el Estado en cuestión mientras que los informes posteriores serán quinquenales. Si el informe contiene lagunas o no es adecuado, el Comité puede pedirle al Estado Parte informaciones adicionales. Esta práctica ha sido adoptada por otros comités, pero nunca antes reconocida formalmente. La Convención establece que los Estados Partes deben poner sus informes "a la amplia disposición del público", una disposición innovadora que invita a una participación más activa de la sociedad en el proceso de realización de los derechos del niño.

A raíz de la consideración del informe, el Comité adoptará "sugerencias y recomendaciones" que serán encaminadas a los Estados interesados, e incluidas en el Comité a la Asamblea General. Aquí también encontramos otro avance, pues siempre ha sido controvertida la competencia de otros comités semejantes para la adopción de observaciones concretas dirigidas específicamente a determinados Estados, en lugar de meras "observaciones generales" para los Estados Partes en general.

La innovación potencialmente más importante, a nuestro criterio, radica en los dos primeros incisos del artículo 45, que vinculan la función de control del cumplimiento de la Convención y las funciones de asistencia técnica y material, no sólo con el Centro de Derechos Humanos de la ONU, sino también con la amplia "familia" de agencias y órganos de las Naciones Unidas que desarrollan actividades que inciden sobre los derechos del niño. Lo esencial de este sistema figura en el artículo 45 (b), que permite al Comité transmitir al UNICEF y a las demás agencias y órganos competentes tanto "solicitudes de asesoramiento o de asistencia", contenidas en los informes de los Estados Partes, como informes cuyo contenido revela "la necesidad" de tal asesoramiento o asistencia, junto con los criterios del Comité al respecto.

El artículo 45 (a), en efecto, invita a tales entidades a participar en forma permanente en el trabajo del Comité, reconociendo su derecho de estar presentes en el examen de los informes de los Estados Partes, así como el derecho del Comité de pedirles asesoramiento sobre cuestiones relativas a la aplicación de la Convención e información sobre la aplicación de la Convención en situaciones concretas. El Comité puede, además, solicitar a la Secretaría General la preparación de informes sobre "cuestiones concretas relativas a los derechos del niño", competencia también innovadora que, aprovechada cabalmente, podría resultar de utilidad para la tarea del Comité.

La crisis económica que afecta a gran parte del mundo desde más de una década, y cuya solución para muchos parece más remota que nunca, es ampliamente conocida. Sus consecuencias para la política social, y para la niñez también han sido ampliamente documentadas. Esa realidad estuvo muy presente para algunos de los países que participaron en la elaboración de la Convención, así como la contradicción entre las metas que la comunidad internacional se proponía en cuanto a la protección de los derechos de los niños, y las políticas económicas y sociales impuestas a los países periféricos por algunas instituciones internacionales. Si bien era evidente que la búsqueda de políticas económicas internacionales más justas recae dentro de la competencia de otros foros, no hubiera sido serio ni realista elaborar un tratado basado en la presunción de que todos los Estados disponen de los medios necesarios para la realización de todos los derechos reconocidos por la Convención.

La conciencia de ese dilema llevó al énfasis que la Convención pone en la cooperación internacional, inspirado en el concepto de una responsabilidad hacia el niño que trasciende las fronteras nacionales o, para citar las palabras de un delegado africano, en una visión del "niño como patrimonio común de la humanidad". El artículo 45, que hace del Comité de Derechos del Niño no sólo un órgano de control, sino a la vez instancia de coordinación de asistencia material y técnica representa una tentativa de llevar a la práctica este concepto profundamente humanista. Conceptualmente, no cabe duda que es un avance sumamente importante. Ahora bien, ni la Convención ni las decisiones del Comité son obligatorias para las agencias especializadas y otras entidades que realmente tienen las posibilidades materiales de coadyuvar con los Estados en la realización de los derechos del niño. Sólo el tiempo dirá si todas ellas -y el propio Comité- están a la altura de este desafío.