

La realització dels drets de l'infant, avui

JORDI COTS I MONER

Membre de la Secció de Filosofia i Ciències Socials i exadjunt
al Síndic de Greuges per a la defensa dels drets dels infants

L'objectiu del Seminari és afavorir l'aplicació i la utilització de la Convenció.

Fa vint anys que es va aprovar la Convenció, però, al meu entendre, encara no es coneix prou, no ha penetrat en el cos social, els tècnics d'infància no l'han feta seva, la classe jurídica no sol invocar-la i la universitat —amb comptades excepcions— no l'ensenya. Abans la van assumir les facultats de pedagogia que les de dret.

Tota norma jurídica té la seva història i les seves motivacions. Les vicissituds, algunes singulars, per les quals ha passat la Convenció poden explicar en part aquesta falta de coneixement i afecten la seva aplicació.

Plana encara, d'una manera difusa, la pregunta de si una convenció específica per als infants era necessària. Ja veurem d'on ve.

La commemoració del vintè aniversari de la Convenció hauria de contribuir a resoldre aquestes ambigüitats i obtenir que s'inscrigui, amb naturalitat, en la constel·lació de textos sobre drets humans. Hi ha una organització no governamental internacional que ha fet un esforç especial en aquest sentit. És el Bureau International Catholique de l'Enfance (BICE). Davant d'un cert estancament, d'una certa indiferència que li ha semblat observar en la promoció dels drets de l'infant, vint anys després de la seva proclamació, ha llançat una crida mundial a favor de la infància, que es va presentar públicament a Ginebra el 4 de juny de 2009.

Aquesta crida es va basar en quatre informes que anomenà *preses de posició* (és a dir, meitat notícia meitat compromís) respecte a la situació de la infància en quatre grans regions del món en les quals el BICE té implantació: Europa, l'Àsia, l'Àfrica i Amèrica Llatina.¹ No hi figuren ni els Estats Units ni Austràlia, però en

1. AJUNTAMENT DE BARCELONA, COMISSIÓ DE LA INFÀNCIA DE JUSTÍCIA I PAU I BUREAU INTERNATIONAL CATHOLIQUE DE L'ENFANCE, *20 anys de Convenció: La infància al món: 2009 Vintè Aniversari de la Convenció sobre els Drets de l'Infant*, 2009 (edició en CD).

canvi cal remarcar que hi ha Europa, que molts informes sobre la situació de la infància al món no creuen necessari incloure-la amb la falsa percepció que la infància europea ja gaudeix d'un nivell prou acceptable de benestar.

D'on vénen, doncs, aquests dubtes, aquestes reticències, fins i tot recels, o indiferència?

De fet, segons un dels millors estudiosos de la Convenció, Eugeen Verhellen, que més endavant tornarem a citar, no caldria una carta específica per als infants; bastarien els instruments ja existents, vigents. Però es considera, realment, que els infants hi són inclosos, es considera que són persones?

Aquesta és una pregunta pròpia d'un militant dels drets de l'infant, que sempre pot semblar que exagera. Ara bé, s'ha d'admetre que subsisteixen, ni que sigui d'una manera subliminal, massa tòpics sobre la infància, els quals, al seu torn, provoquen tòpics sobre la Convenció.

Per alguns, l'infant és el futur, és l'«encara no» (el «not yet», diuen els anglesos), o un adult en petit, i existeix, encara, un sentimentalisme difús que dificulta el coneixement de l'infant real. Costen d'acceptar les competències de l'infant, es desconeixen les necessitats reals de la infància. Potser de vegades s'ha fet un ús retòric de la Convenció. Però un veritable militant, com ho fou en el seu moment un Janusz Korczak, no cauria mai en una «admiració beata sense exigència».² Més aviat, en la història de l'elaboració dels textos de les Nacions Unides sobre drets de l'infant hi ha hagut sovint manca de rigor, manca de sentit jurídic, desconeixement de l'autèntica vulnerabilitat de l'infant. Es continua pensant, d'alguna manera, que la Convenció només té força moral i que no és un text universal.

LA DECLARACIÓ UNIVERSAL DELS DRETS DE L'INFANT DE 1959

I LA DECLARACIÓ DE GINEBRA

Centrem-nos, ara, en l'antecedent més directe de la Convenció, la Declaració Universal dels Drets de l'Infant de les Nacions Unides, de 1959.

Després de la Segona Guerra Mundial, les Nacions Unides van voler elaborar la seva pròpia carta dels drets de l'infant. Fins aleshores només es disposava de la Declaració de Ginebra, que la Societat de Nacions havia fet seva el 1924.

Els treballs per a aquesta Declaració de les Nacions Unides començaren el 1946, el mateix any que la Declaració Universal dels Drets Humans. Era un any significatiu: el 1946 s'havia creat el Fons Internacional de les Nacions Unides d'Auxili a la Infància (UNICEF), i l'Organització de les Nacions Unides per a l'Educació, la Ciència i la Cultura (UNESCO) i l'Organització Mundial de la Salut (OMS); l'Organització per

2. Philippe MEIRIEU, *El pedagog i els drets de l'infant: Història d'un malentès?*, Barcelona, Rosa Sensat, 2003, pròleg de Jordi Cots.

a l'Agricultura i l'Alimentació (FAO) era de 1945, i l'Organització Internacional del Treball (OIT) havia nascut amb el Tractat de Versalles. Però així com la Declaració de 1948 es va enllestir en dos anys, probablement gràcies a la personalitat del seu valedor, el jurista jueu francès René Cassin, la Declaració dels Drets de l'Infant en tardà tretze, a través de tres períodes: 1946-1948, 1950-1951 i 1957-1959. El Secretariat de les Nacions Unides encarregà la redacció del text a la Comissió d'Assumptes Socials, i li va proporcionar, a més de la Declaració de Ginebra, quatre cartes o declaracions, una dels anys trenta i tres més de 1942. Totes pertanyien al món occidental i portaven l'empremta de la concepció europea del benestar.

La Declaració de Ginebra havia estat obra personal de l'anglesa Eglantyne Jebb (1876-1928), que la redactà com a manifest per a l'acció de la primera organització no governamental d'infància, Save the Children. El seu text és original, no té precedents en cap altra declaració anterior de drets humans.

El Secretariat va plantejar aleshores tres possibilitats: reafirmar la Declaració de Ginebra original, amb alguna esmena secundària; una transformació de la Declaració de 1924, o una carta completament nova (era, aquesta última, la posició dels Estats Units). La Comissió d'Assumptes Socials es decantà per la segona opció, és a dir, una transformació de la Declaració de Ginebra.

Així es va iniciar el primer període, de 1946 a 1948. No semblava, de moment, que hi hagués massa entusiasme. La Declaració de Ginebra havia estat obra d'uns homes d'acció. Ara el to era més aviat burocràtic. La Unió Internacional de Protecció a la Infància (UIPE), per a la qual s'havia redactat la Declaració de Ginebra, i que va intervenir en els debats, considerava seva aquesta primera Carta de la Infància, i estava gelosa, sobretot, del seu llenguatge simple i concís, «aquella força», deia, «que recorda el llenguatge bíblic, allò que en definitiva la féu comprensible a tothom i d'una aplicació universal». Volia que les modificacions fossin mínimes. La Comissió d'Assumptes Socials va precisar el principi de la no-discriminació, i hi va afegir la valoració del medi familiar i l'exigència de la seguretat social. En aquest període ja es plantejà la qüestió, que tornarà a sortir sovint, de la conveniència d'una declaració o d'una convenció.

Tot quedà en suspens fins a 1950. En reprendre's els treballs i davant de la presència de la Declaració dels Drets Humans, es dubtà de la necessitat d'una declaració dels drets de l'infant distinta. El Secretariat de les Nacions Unides, en una resolució de 9 de febrer de 1950, recomanà que la Comissió aleshores anomenada «de Drets de l'Home» fos consultada sobre aquest punt, per bé que molts membres de la Comissió d'Assumptes Socials no ho consideraven oportú ni necessari. El que es temia és que l'adopció de declaracions destinades a protegir els drets de les diverses categories d'éssers humans, com els infants, els cecs, els vells —es deia—, arribés a afeblir la Declaració Universal dels Drets Humans, que s'anomenava «la principal». Hi havia divisió entre els delegats, però el delegat francès,

potser amb un deix rousseunià, allegà que no es poden comparar els drets de l'infant amb els dels vells o els cecs, ja que si tots els homes comencen per ser infants, no tots atenyen la vellesa o esdevenen cecs.

L'escull se superà, però sempre en restà alguna cosa. Personalment, estimo que la resistència, més corrent del que no sembla, a admetre *ombudsman* per als infants, pel temor que no perjudiqui el protagonisme de l'*ombudsman* general, que podríem anomenar *principal*, prové, en part, d'aquest plantejament.

També s'intenta justificar una declaració distinta invocant la «falta de maduresa física i mental» dels infants, expressió errònia que acabà figurant en el preàmbul del text definitiu aprovat el 1959, i fins i tot en el de la Convenció. Era un intent de trobar la vulnerabilitat pròpia dels infants enfront de la d'altres col·lectius d'éssers humans. I fins es parlà, en un moment donat, de «la condició jurídica particular dels infants», que potser s'acostava més a la veritat. Tot amb tot, es desconeixia la veritable vulnerabilitat dels infants, que és la seva dependència dels altres.

En començar el tercer període, de 1957 a 1959, un nou equip d'homes es fa càrrec del projecte, i el que pesà en l'esperit dels redactors foren els Pactes Internacionals de la Declaració Universal dels Drets Humans. Ara qui assumia l'encàrrec era la Comissió de Drets de l'Home. Els Pactes s'havien ultimat el 1955 (però van ser aprovats el 1966). La preocupació, aleshores, fou si s'havia d'elaborar directament un text amb força obligatòria. Els països de l'Est n'eren partidaris. Els països occidentals, i també la UIPE, no cal dir-ho, preferien un text de principis generals. I planaven encara determinats dubtes sobre la conveniència d'una declaració distinta. Al començament d'aquest període es reconegué que la coexistència de la Declaració dels Drets de l'Infant i la dels Drets Humans era perfectament concebible.

No s'estava preparat, encara, per a elaborar una convenció. Els països de l'Est ho volien; les seves propostes tenien l'estil de clàusules d'aplicació, cosa que conferí al text final un to més aviat feixuc. Però el que es pensava aquells dies sobre els drets dels infants ho impedia. Els debats del mes de maig de 1957 ho evidenciaven. És massa temptador reproduir literalment fragments de les actes de les sessions com per no fer-ho. Ho recollim dels treballs preparatoris de la Declaració de 1959, que són molt il·lustratius:³ «Encara que l'infant sigui un subjecte de dret,» deia el delegat francès, «per la naturalesa mateixa de les coses es veu en la impossibilitat d'exercir directament els seus drets i ha de fer-ho per mitjà dels altres: els adults, la família, o les associacions i els grups privats o públics que espontàniament s'ocupen d'ell. L'infant no és un subjecte de dret normal, no és un ciutadà com els altres.» I això era el que legitimava una declaració especial. També per a Israel, «els drets de l'infant difereixen dels de l'home en el fet que

3. Vegeu documents E/CN.4/SR., 555-558, de la Comissió de Drets de l'Home, corresponents a les sessions dels dies 8 i 9 d'abril de 1957.

l'infant posseeix un protector i un representant natural», els pares, «mentre que els adults estan obligats a cercar la protecció que necessiten en la legislació, en l'associació, en la defensa pròpia o en altres mitjans creats o reconeguts pels òrgans constitucionals». D'aquí que «la Declaració dels Drets de l'Home s'hagi de dirigir als Estats i la declaració dels drets de l'infant s'hagi de dirigir no sols als Estats sinó també i en particular a les persones a qui correspon la cura i la custòdia dels infants». Completant aquestes opinions, el delegat anglès, Sir Samuel Hoare, observà que «una dificultat particular estrema en el fet que mentre els drets humans, en la forma enunciada en la Declaració Universal, poden ser reclamats pels interessats, l'infant no coneix ni pot reclamar els seus drets, que han de ser preservats pel pare o el tutor». Per Sir Samuel Hoare resultava fins i tot discutible parlar de drets de l'infant en sentit jurídic. Puntualitzava que els principis proposats implicaven obligacions morals de la societat, dels pares o de l'Estat, no drets personals.

ELS ANYS SETANTA I L'ELABORACIÓ DE LA CONVENCIO

Així s'anava configurant, lentament, un discurs vàlid sobre els drets de l'infant. Diferents autors assenyalen els anys setanta com un moment de canvi en la consideració social de l'infant, i, per tant, en el reconeixement dels seus drets. «Als anys setanta», diu Eugene Verhellen,⁴ «encara es parlava poc sobre els infants com a posseïdors dels mateixos drets individuals que els altres, dels mateixos drets humans que els altres». El debat era si tenien dret a exercir-los de manera autònoma, i el concepte central era el de la *competència*. Tenir competències vol dir que els infants, d'acord amb l'edat, són capaços de comprendre una situació, de fer-se entendre i de prendre una decisió.

El professor Manfred Liebel⁵ parla del Moviment per a l'Alliberament dels Infants (Children's Liberation Movement, CLM) dels anys setanta i vuitanta, i explica que CLM s'oposa a qualsevol forma d'infantilització dels infants i que no n'hi ha prou amb una nova mirada sobre els infants i proclamar els seus drets, sinó que cal demanar què hauria de passar perquè els infants puguin exercir-los.

Per a la que fou la primera *ombudsperson* del món, la noruega Maalfrid Flekkoy, «entre 1959 i 1970 es va estendre i va augmentar la presa de consciència sobre els drets humans en general, i sobre els dels infants».⁶ En termes semblants

4. Eugene VERHELLEN, *La Convención sobre los Derechos del Niño: Trasfondo, motivos, estrategias, temas principales*, Amberes, Garant, 2002 (prefaci de Jordi Cots).

5. Manfred LIEBEL, «Entre protección y emancipación. Derechos de la infancia y políticas sociales», *Las Monografías del Experto* (Madrid, Universidad Complutense), núm. 1 (novembre 2006).

6. Maalfrid Grude FLEKKOY, «Els drets dels infants. Una perspectiva internacional. La Convenció de les Nacions Unides i la seva importància envers els infants», Coordinadora Catalana al Servei de

s'expressa Alfredo Carlo Moro, un dels creadors del Dret de Menors italià.⁷ Segons Moro, l'actuació dels jutges de menors italians afavorí aquesta visió.

Altrament, un estudi del Centre Internacional Innocenti, de l'UNICEF, de Florència, sobre la pobresa de la infància en països industrialitzats diu que «a principis de la dècada dels setanta existia el convenciment generalitzat que els problemes de la infantesa a les societats avançades estaven àmpliament resolts».⁸ Aquesta percepció podia facilitar aquest canvi en la consideració social de l'infant. També deia, però, que durant el període de 1975 a 1989 es pot parlar d'una minva i polarització en el benestar infantil i que els anys vuitanta es podia observar una relativa desatenció en comparació amb la dels vells.

No és casual que en aquest moment es decidís la reducció de la majoria d'edat civil, dels vint-i-un anys als divuit. Ho recomanava la Resolució (72)29, del Comitè de Ministres del Consell d'Europa, de 19 de setembre de 1972. Es fonamentava en les conclusions de la Cinquena Conferència de Ministres de Justícia, celebrada el 1968 a Londres. Es considerava, en aquesta Resolució, que la instrucció rebuda pels joves durant la seva escolaritat obligatòria i l'abundant informació de què disposaven els feia aptes més aviat de cara a les exigències de la vida.

I potser el més significatiu de la dècada dels setanta fou la celebració de l'Any Internacional de l'Infant (1979). Amb motiu d'aquest esdeveniment s'inicià l'elaboració de la Convenció. La iniciativa va provenir de Polònia. Però el delegat polonès, Adam Lopatka, amb una falta de sensibilitat jurídica que costa d'explicar, formulà, ja el 1978, una proposta que consistia a prendre el text literal de la Declaració de les Nacions Unides de 1959, afegir-hi les clàusules pròpies dels tractats internacionals i presentar-lo com a projecte de Convenció, amb el propòsit que s'aprovés en el decurs d'aquell Any Internacional.

Alguns països, en especial els de l'Est, s'hi adheriren sense cap reflexió crítica. Però altres, en general del món occidental, i quasi totes les organitzacions no governamentals (ONG), van manifestar que més valia esperar les aportacions de l'Any Internacional, però, sobretot, que «no era aconsellable elevar la Declaració a la categoria de Convenció» (Dinamarca), o bé que «la transformació pura i simple de la Declaració de 1959 en una Convenció, no constitueix una aportació tangible a la protecció de la infància» (Bèlgica). El mateix pensaven Àustria, l'Alemanya Federal, Suècia o Austràlia. Per exemple, Dinamarca al·legava que «la Declaració té la forma d'un manifest i, per això, no té la precisió i la claredat que es

⁷ L'Infant i Xarxa Europea d'Atenció a la Infància, Barcelona, 1991 (Conferència donada a Barcelona, l'estiu de 1991 en el marc de la Universitat Internacional Menéndez y Pelayo).

⁸ Alfredo Carlo MORO, *Il bambino è un cittadino*, Milà, Mursia, 1991.

⁸ Giovanni Andrea CORNIA, «Pobreza y privaciones de la infancia en los países industrializados: tendencias recientes y alternativas de política», *Innocenti Occasional Papers* (Florència, UNICEF Innocenti Research Centre), núm. 73 (març 1990).

requereixen per a la formulació de textos jurídics vinculants». «No sembla suficient limitar-se a copiar la Declaració de 1959», deia Holanda.⁹

L'error de Polònia era confondre el llenguatge en potencial d'una declaració i l'imperatiu d'una convenció. Convertir una declaració en una convenció és una operació molt delicada. Demana saviesa jurídica. Moltes de les aportacions dels països de l'Est a la Declaració de 1959 havien tingut el to de clàusules d'aplicació, ja s'ha dit. Potser l'equivocació de Lopatka, en part, ve d'aquí.

Més que res, si s'hagués acceptat la proposta de Polònia, *els infants s'haurien quedat sense drets civils*, perquè la Declaració de 1959 no en recollia. Tampoc no n'hi havia a la Declaració de Ginebra de 1924. Però no els podem fer retret d'això, ja que aleshores no havia arribat el moment dels drets civils. En canvi, molts punts de la Declaració dels Drets de l'Infant que, pels volts de 1929, formulà el malaguanyat pedagog polonès Janusz Korczak, eren ja una premonició de l'acceptació de drets civils per als infants.

Davant de les observacions que se li van fer, el representant de Polònia reelaborà el seu projecte, en el qual s'inclouïa (fou un suggeriment de França) un primer dret civil: «el dret a expressar l'opinió en els assumptes que atenyin la seva persona, i en particular el matrimoni, l'elecció d'ofici, el tractament mèdic, l'educació i l'esbarjo».¹⁰

Un grup de treball específic es responsabilitzà de la redacció del projecte de Convenció. Adam Lopatka actuà en tot moment de relator.

«Al principi, el procés era lent», ens diu un testimoni de qualitat al qual de seguida es farà referència. Hi havia «falta d'entusiasme i una absència singular de qualsevol sentit de la urgència. Pocs delegats governamentals havien estat preparats correctament i les organitzacions intergovernamentals estigueren escassament representades». A més, els primers temps les polèmiques Est-Oest eren encara molt animades. L'UNICEF només va intervenir-hi al final, amb uns comentaris sobre la revisió tècnica del projecte. Aquestes observacions provenen de Nigel Cantwell, aleshores secretari general de Défense des Enfants International, contingudes en una conferència que donà a Barcelona el febrer de 1989.¹¹

9. Documents de la Comissió de Drets Humans, E/CN.4/1324, de 27 de desembre de 1978, i addicions 1 i 2, d'1 i 14 de febrer de 1979. Altrament, tots els antecedents de la redacció de la Convenció es troben reunits en el recull elaborat per Sharon DETRICK, Jaap DOEK i Nigel CANTWELL, *The United Nations Convention on the Rights of the Child: A guide to the «Travaux Préparatoires»*, Dordrecht, Boston, Londres, Martinus Nijhoff, 1992. També els ha recollit UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS i SAVE THE CHILDREN SWEDEN, *Legislative history of the Convention on the Rights of the Child*, Nova York, Ginebra, United Nations, 2007.

10. Document de la Comissió de Drets Humans E/CN.4/1349, de 10 d'octubre de 1979.

11. Nigel CANTWELL, «La participación de las ONG en la redacción de la Convención sobre los Derechos del Niño», conferència impartida en el II Congrés d'Educació per a la Pau, organitzat per Justícia i Pau, els dies 24-26 de febrer de 1989 (text no editat, facilitat per l'autor).

Davant l'estancament dels treballs, el 1983 tres organitzacions no governamentals es posaren d'acord per impulsar la redacció del projecte: la mateixa Défense des Enfants International, el Bureau International Catholique de l'Enfance i Rädde Barnen —la Save the Children sueca. Van constituir un Grup Ad Hoc, sota la presidència de Défense des Enfants.

Una de les principals aportacions d'aquest Grup Ad Hoc d'ONG va ser l'obligació dels estats de fer conèixer als infants els drets que conté la Convenció, el que després es va convertir en l'article 42. Podria semblar, a primera vista, una aportació poc significativa, però suposa una nova actitud envers els infants: era la primera vegada que els infants eren considerats, per la comunitat internacional, persones amb dret a rebre informació sobre els seus drets. Altres aportacions de les ONG van ser: l'eliminació de les pràctiques tradicionals contra la salut, l'infant en els conflictes armats, els càstigs corporals a les escoles. Finalment, el Grup Ad Hoc obtingué dels estats la preparació dels seus delegats i la fixació d'una data límit per acabar els treballs de redacció.

La redacció de la Convenció va durar deu anys. Podríem distingir els blocs d'articles que s'anaren aprovant cada any: el 1981, tres dels *drets principals*: l'interès superior de l'infant, el principi de no-discriminació i l'opinió de l'infant; el darrer dret principal, el dret a la vida, no es discutí fins a 1988. El 1982, s'abordà l'ambient familiar, l'adopció de mesures alternatives quan l'entorn familiar falla. El 1983, el bloc sobre la separació familiar, la reunificació familiar i els trasllats il·lícits d'infants. El 1984, dos drets civils importants: la llibertat de pensament, consciència i religió i l'accés a una informació adequada; també la qüestió dels maltractaments. El 1985, alguns dels més característics drets socials: la salut, l'educació, l'esbarjo i el joc. El 1986, el treball infantil, la justícia juvenil i l'infant en els conflictes armats. El 1987, l'explotació dels infants i els infants en situacions extremes. I el 1988, els altres tres drets civils: la llibertat d'expressió, la llibertat d'associació i la protecció de la vida privada; també el que va esdevenir l'article cinquè, sobre l'orientació paterna en l'exercici dels drets, que venia a compensar, en certa manera, la prevenció que pogués provocar la presència de drets civils tan evidents. Un cop aprovada la Convenció, el Comitè dels Drets de l'Infant, a fi d'ajudar els estats a formular els seus informes sobre l'aplicació de la Convenció, va fer una reordenació dels articles del text, amb un sentit més lògic.¹²

Els drets civils es van incorporar al text amb parsimònia, i la justificació per a incloure'ls-hi era, de vegades, una mica singular. De fet, les propostes de drets

12. El Comitè dels Drets de l'Infant de Ginebra, amb l'objectiu de facilitar als estats l'elaboració dels informes sobre l'aplicació de la Convenció que li han de presentar periòdicament, va fer una redistribució dels articles de la part dispositiva que tenen una presentació més lògica del contingut del text. És el document CRC/C/5, de 5 d'octubre de 1991.

civils per als infants provenien, pràcticament sempre, de països occidentals. En determinades ocasions hi hagué l'oposició d'algun país de l'Est. Així, en el debat de l'article 12, sobre l'opinió de l'infant, hi van intervenir bàsicament Austràlia, Dinamarca i els Estats Units.¹³ De cara al que esdevingué l'article 17, sobre l'accés a una informació adequada, la proposta inicial de Polònia tenia un caràcter més aviat negatiu, de protecció contra la influència nociva dels mitjans de comunicació; van ser països occidentals els que demanaren una formulació més positiva, com així resultà. La llibertat de pensament, consciència i religió fou una proposta dels Estats Units, i en el debat intervingueren el Canadà, Suècia, Dinamarca, Finlàndia i Noruega.¹⁴ Finalment, els tres últims drets civils, llibertat d'expressió, llibertat d'associació i protecció de la vida privada, es degueren a propostes dels Estats Units. Es va dir que «la idea d'incloure drets civils i polítics en el projecte de Convenció va ser per reforçar la protecció dels infants». Es tractava de «la protecció enfront de l'Estat, no enfront dels pares, germans o tutors». Altrament, calia salvaguardar els legítims drets dels pares i tutors (per això es va aprovar el que esdevingué l'article cinquè, sobre l'orientació paterna); també calia preservar l'equilibri entre els drets dels infants i els de la família, i el text dels articles havia d'estar en consonància amb els Pactes Internacionals de Drets Econòmics, Socials i Culturals i de Drets Civils i Polítics de 1966. En definitiva, la Convenció havia d'estar d'acord amb les disposicions dels pactes. Al final del debat d'aquests articles, alguns delegats, com els del Senegal, Egipte i el Marroc, es queixaren que «no s'havien tingut en compte les preocupacions dels països en via de desenvolupament i que això afectava l'equilibri del projecte, que *no reflectia la universalitat desitjable*».¹⁵

DESPRÉS DE L'APROVACIÓ DE LA CONVENCIÓ

La Convenció tingué una ratificació ràpida i massiva. Ha estat segurament el tractat internacional de drets humans més àmpliament ratificat. Hem de demanar-nos, però, si totes les ratificacions van obeir a una voluntat lleial d'aplicar-la i complir-la. En alguns casos es podria parlar de lleugeresa. Eugene Verhellen remarca, amb una certa ironia, que, en un determinat moment i país, els infants han tingut més drets que els adults, davant la cautela amb què s'han ratificat els Pactes de 1966.

13. Document E/CN.4/L.1575, de 17 de febrer de 1981, de la Comissió de Drets Humans.

14. Documents E/CN.4/1982/L.41, de 8 de març de 1982, de la Comissió de Drets Humans, començament de la discussió de l'article 17 de la Convenció, i E/CN.4/1984/71, de 23 de febrer de 1984, quarantè període de sessions en què es va acabar de discutir l'article 17 i es va debatre l'article 14.

15. Document E/CN.4/1988, de 6 d'abril de 1988, de la Comissió de Drets Humans, quaranta-quatrè període de sessions, en les quals es van tractar els articles 13, 15 i 6.

De cara a l'aplicació de la Convenció, es produeix una dificultat per acceptar la universalitat i la indivisibilitat dels articles del seu text. Maalfrid G. Flekkoy, ja citada, ho va formular d'una manera explícita. «La Convenció és comprensiva, diu, en el sentit que descriu els drets dels infants com a indivisibles i que es reforcen mútuament», però «els representants dels països en via de desenvolupament han reivindicat que alguns drets dels infants són més importants que uns altres. Diuen que el dret a la supervivència ha d'estar garantit abans de començar a parlar de drets de participació», i afegia: «Estan confonent drets.» Però és un error molt estès, del qual nosaltres mateixos no ens hem escapat: en la cronologia de les lleis catalanes d'infància primer s'ha abordat la infància en risc; s'ha tardat molt de temps a proposar una veritable llei comprensiva. Això perjudica l'aplicació de la Convenció.

En certa manera, van caure en el mateix error les dues cimeres mundials que es van celebrar a Nova York el 1990 i el 2002 a fi de promoure l'aplicació de la Convenció. La primera va posar més èmfasi en els drets socials i la segona, en els drets civils.

Les febleses mateixes de la Convenció poden disposar negativament a la seva utilització. Eugene Verhellen¹⁶ distingeix tres supòsits dins dels quals és possible enquadrar els drets que conté: 1) *Declaracions vinculants*: disposicions que s'aplicaran especialment en aquells països que reconeixen l'efecte directe de la Convenció. La naturalesa vinculant del text apareix en expressions com «reconèixer», «respectar», «assegurar» o «garantir», i es tracta, especialment, dels drets civils. 2) *Declaracions d'intencions*: disposicions que contenen expressions tals com «promoure», «animar», «intentar». 3) *Mesures apropiades*: quan parla de «mesures legislatives i administratives», o «mesures apropiades», per referir-se bàsicament als drets socials.

La confusió de drets de què parlava Maalfrid G. Flekkoy es pot donar, però, en ambdues direccions. Vull dir que a Europa, posem per cas, davant de la percepció que els nostres infants ja gaudeixen d'un alt grau de benestar, no cal esgrimir la Convenció per promoure els seus drets. Quan, el 1981, es discutia a Noruega la creació de la figura d'un *ombudsman* per als infants, molts pensaven que no era necessària davant del nivell de vida envejable dels infants noruecs; mentre que a Costa Rica, que molt aviat va voler seguir el camí de Noruega, deien que era una figura massa sofisticada per a ells.

I encara podríem preguntar-nos si els drets de l'infant no són una invenció europea;¹⁷ és a dir, si la Convenció no afavoreix un concepte d'infància europeu-occidental. Ja hem vist com alguns delegats de països en via de desenvolupament

16. Eugene VERHELLEN, «Valor normativo de la Convención», a *La Convención sobre los Derechos del Niño: Trasfondo, motivos, estrategias, temas principales*, Amberes, Garant, 2002, p. 102 i s.

17. Jordi COTS, «Los derechos de la infancia, ¿una invención europea?», *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, núm. 84 (2008), p. 173-188.

negaven la universalitat del text. Les propostes de drets civils provenien del món occidental. Contradictòriament, s'acusa Europa de prioritzar els principis de protecció per davant dels de participació.

El Consell d'Europa, l'Any Internacional de l'Infant, va adoptar la Recomanació 874, de 4 d'octubre de 1979, per la qual es volia substituir la noció de *autoritat paterna* per la de *responsabilitat paterna*, i que l'infant es considerés un membre distint de la família. Hi hagué tot un moviment per a la democratització de la família, cosa que afavoria el reconeixement de les competències dels infants. Un cop aprovada la Convenció, el Consell d'Europa adoptà la Recomanació 1121, d'1 de febrer de 1990, que es considerà agosarada pel fet que afirmés que els infants «a més del dret de ser protegits, tenen drets que ells mateixos poden exercir de manera independent, fins i tot contra la voluntat dels adults». Aquest moviment durà fins a 1996, i es va reprendre, per bé que amb moderació, amb motiu de la Cimera Mundial de Nova York de 2002. Europa no ha sabut aprovar una convenció sobre els drets de l'infant pròpia, com en un determinat moment es va pretendre —a part que no calia.

Cal dir que els països en via de desenvolupament han sabut utilitzar molt millor la Convenció com a instrument de canvi. N'és una prova el conjunt de «preses de posició» suscidades pel Bureau International Catholique de l'Enfance, com una contribució a l'aniversari que aquest 2009 celebrem.

L'APLICACIÓ DE LA CONVENCIÓ A CATALUNYA

Catalunya, com és prou sabut, no pot ratificar tractats internacionals. Però el 7 de març de 1991 aprovà la Resolució 194/III sobre els drets de l'infant, la qual, en el fons, era la manera de fer-se seva la Convenció. El 23 de novembre de 1990 havia tingut lloc al Palau de la Generalitat un acte d'adhesió a la Cimera Mundial de Nova York celebrada el setembre anterior.

La història de la infància al Parlament no és especialment brillant. El dia que es va aprovar la Resolució 194/III, es va demanar la creació d'«una comissió de caràcter permanent, de legislatura, d'impuls i seguiment de les polítiques per a la infància» (*Diari de Sessions*, sèrie C, núm. 206 (7 març 1991), p. 4047). Aquesta Comissió no es va crear. El 14 de novembre de 2007, es va acordar, en canvi, establir una subcomissió, depenent de la Comissió de Benestar i Immigració, després de rebatre una proposta sobre la creació d'una comissió específica d'infància (*Diari de Sessions*, sèrie P, núm. 34 (14 novembre 2007), p. 90). Aquesta subcomissió ha estat pràcticament inactuant.

Una iniciativa de rellevància fou l'adopció de la Resolució 137/II, sobre els maltractaments infligits als menors, adoptada el 15 d'octubre de 1987. Aquesta resolució demanava impulsar una investigació sobre els maltractaments a infants

a Catalunya, propostes normatives, mesures de coordinació i l'adscripció al Síndic de Greuges, com a adjunt, d'un defensor dels drets dels infants. En compliment d'aquestes conclusions es va dur a terme una estudi molt complet sobre els maltractaments a Catalunya, i el 29 de novembre de 1989, després de moltes vicissituds, es modificà la Llei del Síndic per introduir-hi la figura de l'adjunt per a la defensa dels drets de l'infant. Però aquest adjunt no es nomenà fins al maig de 1997. El síndic Cañellas era de l'opinió que en aquest nomenament influí el desgraciat cas Dutroux, sobre abusos de menors, que tant d'escàndol havia produït a Bèlgica. Altrament, aquesta figura no sempre va ser ben compresa. Per a una personalitat política d'aquell moment, la seva funció ja era coberta per la Direcció General d'Atenció a la Infància.

L'edició i la divulgació del text de la Convenció ha estat, en general, obra d'organitzacions governamentals, que ho han fet pel seu compte o han assessorat l'Administració o el mateix Parlament. En aquest sentit, s'ha de dir que la primera traducció que se'n féu al català és deguda al Centre UNESCO de Catalunya, podem citar les edicions de la Comissió de la Infància de Justícia i Pau, de Rosa Sensat i, més recentment, de la Delegació de Barcelona de la Save the Children.

Catalunya no va enviar cap representant a la Cimera Mundial de Nova York de 1990. I només n'hi anà un a la de 2002. En aquest sentit, s'hauria de parlar, fins ara, d'una falta de sentit internacional. Ha costat d'acceptar la necessitat de disposar en català de textos internacionals d'infància. L'edició del document final de la Cimera Mundial de 2009 i la d'una de les observacions clau del Comitè dels Drets de l'Infant (la núm. 5, sobre mesures generals d'aplicació) comptà amb la col·laboració de l'Ajuntament de Barcelona.

S'ha demanat insistentment que l'Administració catalana, actuant amb sentit d'estat, se sentís directament interpellada pel Comitè dels Drets de l'Infant i realitzés periòdicament informes sobre l'aplicació de la Convenció a Catalunya. L'Administració catalana ha de contribuir a l'informe que l'Estat espanyol ha de presentar al Comitè. El material que reuneix amb aquest motiu podria constituir la base d'aquest informe, el qual seria d'un gran interès com a suport de les nostres polítiques d'infància. Per una resolució de 17 de febrer de 2009, adoptada en el si de la Comissió de Benestar i Immigració del Parlament, s'instà el Govern a accelerar els treballs per a l'elaboració d'aquest informe (vegeu el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* [BOPC], del 20 de juliol de 2009, p. 96, «Control del compliment de la Resolució 390/VIII, sobre l'elaboració d'un informe relatiu a l'aplicació a Catalunya de la Convenció dels Drets de l'Infant»). I el 2009 ha entrat al Parlament el Projecte de llei dels drets i les oportunitats de la infància i l'adolescència, que és una llei veritablement comprensiva.

La reflexió, doncs, sobre el coneixement, l'aplicació i la utilització de la Convenció s'ha de fer des de Catalunya.