

Jordi Cots

El defensor de los Derechos del Niño

Resumen

Para poder hablar de defensores del niño era necesario pasar por dos declaraciones que sólo consignaban derechos sociales, era necesario el convencimiento de que los niños tienen competencias, que son capaces de participar; debía cambiarse el concepto de protección; tenía que pasarse de la compasión y el amor al respeto. La década de los setenta terminó con la proclamación, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 1979 como Año Internacional del Niño. Fue un vehículo excepcional para colocar los derechos humanos del niño en el orden del día internacional. El artículo es una detallada crónica de un logro de largo y difícil recorrido.

Palabras clave

Defensor, Intereses de los niños, Participar, Protección, Resolución de conflictos, Respeto, Responsabilidad paterna, Seguridad

El defensor dels Drets de l'Infant

Per poder parlar de defensors del nen calia passar per dues declaracions que només consignaven drets socials, era necessari el convenciment que els infants tenen competències, que són capaços de participar; havia de canviar el concepte de protecció; calia passar de la compassió i l'amor al respecte. La dècada dels setanta va acabar amb la proclamació, per l'Assemblea General de les Nacions Unides, de 1979 com a Any Internacional del Nen. Va ser un vehicle excepcional per col·locar els drets humans de l'infant en l'ordre del dia internacional. L'article és una detallada crònica d'un assoliment de llarg i difícil recorregut.

Paraules clau

Defensor, Interessos dels infants, Participar, Protecció, Resolució de conflictes, Respete, Responsabilitat paterna, Seguretat

Child Rights Ombudsman

For child rights ombudsmen to become a reality, two declarations that assigned only social rights to children had to be superseded, and it had to be accepted that children have competencies and are capable of participating in their own right. The very concept of protection had to change, moving on from compassion and love to respect. The 1970s culminated in the United Nations General Assembly proclamation of 1979 as International Year of the Child, an exceptional vehicle for getting children's human rights on the international agenda. This article is a detailed chronology of a long and difficult journey.

Key words

Ombudsman, Children's interests, Participate, Protection, Conflict resolution, Respect, Parental responsibility, Security

Autor: Jordi Cots

Artículo: El defensor de los Derechos del Niño

Referencia: Educación Social, núm. 38 p26-46.

Dirección profesional: Ex-Adjunto al *Sindic de Greuges per als infants*
jordicotsmoner@gmail.com

▲ Introducción

Noruega creó la figura

La Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño, aprobada, como es sabido, el 20 de noviembre de 1989, no recoge la figura del defensor de los derechos del niño, o *ombudsman* para los niños. Todavía no había llegado el momento.

No obstante, a comienzos de marzo de 1981, el Parlamento noruego había votado la ley que establecía el Servicio del *ombudsman* infantil. La iniciativa procedió del partido laborista. Seis meses después, este partido perdía la mayoría parlamentaria, pero ya había podido aprobarse el reglamento de aquel texto.

Se había llegado allí de forma natural. En 1978, dentro de la tradición de *ombudsman* de los países escandinavos, Noruega había creado, con motivo del Año Internacional de la Mujer, el servicio de mediación para la igualdad de la mujer. Y con ocasión del Año Internacional del Niño (1979) pareció normal crear un órgano similar para la protección de la infancia.

Pero esta medida tuvo sus opositores. Se dijo que el *ombudsman* podría constituir una amenaza para la autoridad paterna; o que su existencia proporcionaría un pretexto para que organizaciones o servicios de infancia desistiesen de sus responsabilidades; o que podría hacerse un mejor uso de los recursos destinados a la nueva institución. Ya veremos como argumentos de este tipo aparecerán con frecuencia ante iniciativas como la noruega.

La figura del *ombudsman* noruego se consolidó. Parte del mérito fue debido a la tarea desplegada por la primera mujer que encarnó esta figura, Maalfrid Grude Flekkoey, que ha venido a ser un modelo para todos los *ombudsman* para niños que se han ido fundando posteriormente¹.

La ley y el reglamento noruegos del año 1981 son textos de gran sencillez y claridad, como quizás no se ha dado otro igual, posteriormente. Casi resulta extraño que no se hayan tomado como ejemplo.

El camino para la generalización de la figura será largo y, a veces, tortuoso. Para entender este camino tendremos que retroceder ahora en el tiempo y referirnos al proceso de conceptualización de los derechos del niño; porque el reconocimiento de los derechos del niño y la aceptación de la figura de los *ombudsman* son dos historias paralelas.



Se dijo que el *ombudsman* podría constituir una amenaza para la autoridad paterna

Dos historias paralelas

La institución del defensor de los derechos del niño forma parte de la historia del reconocimiento de los derechos del niño; forma parte, en realidad, de la historia de la infancia.

De hecho, siempre ha habido defensores de los niños. Un juez italiano muy conocido, Alfredo Carlo Moro, nos recuerda que al lado de tanta violencia que siempre se ha ejercido sobre los niños nunca han faltado, incluso en los tiempos más lejanos, claros testimonios de amor. Si probásemos de hacer una lista de los mismos seguramente pondríamos un san Vicente de Paúl, que recogía niños abandonados; o un Pestalozzi, el educador del pueblo; o una Eglantyne Jebb, que nos dejó la primera carta de derechos del niño; o un Janusz Korczak, que murió en Treblinka con los doscientos niños de su orfanato; o Nicholas Fenton, que, sin vanagloriarse de ello, salvó a centenares de niños judíos, la vigilia de la invasión nazi de Checoslovaquia, llevándoselos a Inglaterra; o una Elisabeth Eidenbenz, la Schindler de los niños. Todos podríamos hacer una lista. Alguien ha dicho que el primer defensor de los niños fue el profeta Jeremías, porque se opuso con firmeza a los sacrificios de niños, y por este motivo fue objeto de persecución. A buen seguro que en muchos países sin defensores de los derechos de los niños encontraríamos defensores que los salvan.

Para poder hablar de defensores de los derechos del niño tenía que pasarse de la compasión y el amor al respeto

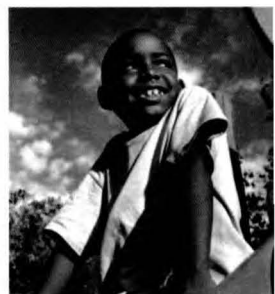
Una historia de la infancia nos explicaría la gran indiferencia que había en la sociedad tradicional frente a cualquier aplastamiento de los niños; la tardía influencia del cristianismo; la paradoja de la desdichada condición del niño obrero en la época de la Revolución Industrial, coincidiendo con el descubrimiento de la infancia que había hecho Rousseau; la coexistencia de grandes nombres de la pedagogía -Pestalozzi, Froebel, Itard- con una escuela estéril y endurecida; una progresiva actitud de comprensión hacia los niños, simultaneando con tantos tópicos que impiden encontrar al niño real, y, en definitiva, reconocer sus derechos.

Para poder hablar de defensores de los derechos del niño era necesario pasar por dos declaraciones que sólo consignaban derechos sociales, era necesario el convencimiento de que los niños tienen competencias, es decir, que son capaces de participar, debía cambiarse el concepto de protección; tenía que pasarse de la compasión y el amor al respeto.

La Declaración de Ginebra

Quien primero habló con plena conciencia de derechos del niño –dejando de lado, ahora, antecedentes no tan directos- fue Eglantyne Jebb. En la época que elaboraba su declaración, en 1923, escribía a una amiga: “Creo que debemos reivindicar determinados derechos para los niños y esforzarnos para que estos sean reconocidos universalmente, de forma que todos aquellos (no simplemente minorías) que están en contacto con los niños, es decir, la mayoría de la

humanidad, puedan estar en disposición de favorecerles”. Con esto descartaba toda visión filantrópica de la protección de los niños; ya no era la compasión ni la caridad. Y, además, tenía una filosofía de la infancia y un concepto de su vulnerabilidad. Los que ya han crecido, decía, “pueden ajustar sus necesidades, hasta cierto punto, y recuperar después la vitalidad, pero los niños detienen su crecimiento y difícilmente este crecimiento perdido puede recuperarse algún día”. Esto es lo que explicaba, para ella, la atención preferente a los niños. Porque, a veces, existe mucha confusión a la hora de justificar textos y figuras específicas para los niños.



La Declaración que elaboró Eglantyne Jebb tenía que ser el programa de acción de la organización no gubernamental creada por ella después de la I Guerra Mundial, la *Save the Children Fund*, pero quiso darle el título de declaración para hacerla más universal. Se llamó de Ginebra porque era la ciudad de la Sociedad de Naciones, porque en Suiza se hablan en paz cuatro lenguas. La Declaración es la obra personal de esta mujer singular, que había conocido los sufrimientos de los niños en la guerra de Crimea y que, durante las hostilidades de la Guerra del 14, se preocupó indistintamente de los niños de todos los bandos contendientes.

La Declaración es un documento breve, sencillo, de lenguaje directo e inteligible, casi profético. Casi tiene la estructura de un poema. Detrás de cada uno de sus cinco puntos se adivina una experiencia vivida, una inquietud, una idea o alguna de sus realizaciones. Tiene el frescor –un frescor trabajado– de los textos producidos por una sola mano. El primer punto enuncia, como principio general, el doble desarrollo normal del niño, que no es sólo material sino también espiritual; y en los puntos siguientes precisa los deberes hacia el niño que tiene hambre, el enfermo, el disminuido, el infractor y el huérfano y abandonado; declara, siguiendo la norma de los salvamentos de mar, que el niño ha de ser el primero en recibir auxilios y que ha de ser protegido contra cualquier explotación; la educación debe facultarle para ganarse la vida y para ponerse al servicio de sus hermanos.

No existen derechos civiles, aquí; en aquella época todavía no se podía pensar en ello. Pero fue una carta redactada con una gran altura de miras. Y no tenía ningún precedente ni era tributaria de ninguna declaración de derechos humanos anterior. La Sociedad de Naciones, el 26 de septiembre de 1924, adoptó esta Declaración como su Carta de los Niños.

Era un paso importante. Pero se comprende que para un Janusz Korczak fuese todavía insuficiente. Eglantyne Jebb murió en 1928, y en 1929 Korczak escribía *El derecho del niño al respeto* y una declaración en la que decía que el niño tiene derecho al amor, tiene derecho al respeto, tiene derecho a vivir en el presente, tiene derecho al error, a ser tomado en serio, a tener secretos, a que se le respete su tristeza, a protestar contra una injusticia. Todo esto ya se aproxima a lo que puede descubrirse detrás de los derechos civiles que recogerá la Convención.

La Declaración Universal de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas

Después de la II Guerra Mundial, las Naciones Unidas quisieron disponer de su propia Carta de los Niños. Dudaron de mantener la Declaración de Ginebra, pero se decantaron por la redacción de un nuevo texto. Puede hablarse, por decirlo simplídicamente, de una transformación de la Declaración de Ginebra. En el fondo, sólo se le añadió el derecho a crecer en familia, el derecho a la seguridad social (tan propio de aquellos momentos), el derecho a un nombre y una nacionalidad, y explicitó los principios de la no discriminación y del interés superior del niño que ya figuraban en el preámbulo de la Declaración de Ginebra.

Las Naciones Unidas empezaron a ocuparse de ello en 1946, un año lleno de significaciones. Se había creado UNICEF, la UNESCO y la OMS (la FAO era de 1945). En un mismo año se iniciaron los trabajos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la de los niños. Pero las dos declaraciones tuvieron historias diferentes. La primera se llevó a cabo en dos años; tuvo un valedor de prestigio, René Cassin. La segunda necesitó trece.

En efecto, se le dedicaron tres períodos: de 1946 a 1948; de 1950 a 1951 y de 1957 a 1959. El primero fue de recogida de antecedentes y de preparación, y ya se insinuó entonces si el documento a aprobar debería mencionar principios que reflejasen valores universales sin entrar en detalles o bien si debía inclinarse por una convención. Esta última posición fue la que siempre, de una forma u otra, defendieron los que se designaban como países del Este.

Los debates de 1950 a 1951 suscitaron una cuestión que toca de cerca uno de los objetivos del presente artículo. A causa de la presencia de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se dudó de la necesidad de una declaración de los derechos del niño distinta. Era la primera vez que se planteaba este tema. Algunos miembros de la comisión redactora temían que la adopción de declaraciones particulares destinadas a proteger los derechos de diversas categorías de seres humanos, como los niños, los ancianos, los ciegos, etc., no llegase a debilitar la declaración que se consideraba la principal. Creo que esta percepción, nunca desvanecida del todo, informa todavía hoy la postura de aquellos que, por el mismo motivo, son contrarios al establecimiento de un defensor específico de los derechos de los niños. Temen que la existencia de un defensor sectorial no debilite la imagen de un defensor general.

Las discusiones fueron de gran interés. Tuvo que defenderse la necesidad de una declaración distinta, y debía justificarse en el cuerpo del mismo texto. Al argumento de una protección especial “por la falta de madurez física y mental” —una afirmación discutible que ha llegado a la Convención— se le añadió entonces “y por su condición jurídica particular”, que nos habría conducido a precisar la verdadera naturaleza de la vulnerabilidad del niño, que es la dependencia de los adultos. Fue una lástima que, en nuevas deliberaciones, ya no se hablara más de la condición jurídica particular de los niños; ya que estos argumentos también sirven para justificar la institución de un defensor específico para los niños.

En el tercer período preparatorio, el de 1957 a 1959, la influencia de los Pactos Complementarios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos fomentó nuevamente la tendencia a redactar directamente un texto con fuerza obligatoria. No sucedió así porque no se estaba preparado, todavía, pero afectó la forma última del proyecto, puesto que del mismo resultó un texto más bien recargado, de carácter transaccional entre las posturas de los que preferían más un documento sencillo de sólo principios generales y las de los que lo hubiesen querido más próximo al tono de una convención. Había principios que parecían cláusulas de aplicación. Se había perdido la frescura que caracterizaba la Declaración de Ginebra. Y también con la preocupación de defender una declaración distinta se originó una discusión sobre la naturaleza de los derechos del niño; y, por consiguiente, sobre la visión de la infancia en aquellos momentos. Se consideraba que “el niño no era un sujeto de derecho normal, porque no posee la capacidad física, mental o jurídica para ejercer sus derechos”; “el niño no conoce ni puede reclamar sus derechos”, y, por consiguiente, “resulta discutible si es apropiado hablar de derechos del niño en sentido jurídico”. No obstante, se consideró perfectamente concebible la coexistencia de la Declaración de los Derechos del Niño y la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Se aprobó el 20 de noviembre de 1959.



Y tampoco aquí había derechos civiles. No los podía haber, con la concepción de la infancia que tenían los delegados gubernamentales responsables de la redacción del texto. A pesar de esto, un juez de menores tuvo que recordar que “afirmar los derechos del niño no implica la contestación de la autoridad paterna, ni desconocer los deberes de los jóvenes, tanto hacia la familia como hacia la sociedad”.

Afirmar los derechos del niño no implica la contestación de la autoridad paterna

Unas señales de cambio hacia los años setenta conducirán a la Convención

La misma Maalfrid Grude Flekkoey dijo en una conferencia pronunciada en Barcelona en verano de 1991, que “la idea de que los niños tienen que disfrutar de sus propios derechos no tuvo demasiada aceptación, como concepto internacional, hasta después de la II Guerra Mundial”, y que “entre 1959 y 1970, se extendió y aumentó la toma de conciencia sobre los derechos humanos en general, y sobre los niños”. En la significación de los años setenta coinciden otros autores, como Eugeen Verhellen y Alfredo Carlo Moro, este último ya citado. “En los años setenta, dice Verhellen, todavía se hablaba poco de los niños como poseedores de los mismos derechos humanos que los demás”, y se refiere al debate sobre si los niños eran capaces de ejercer sus derechos, es decir, si podrían ejercerlos de forma autónoma. El concepto central de este debate era la competencia de los niños para participar y decidir. Moro, partiendo de la realidad italiana, lo atribuye al reconocimiento de lo que denomina derechos de la personalidad de los niños además de los patrimoniales, a la consideración de la patria potestad como una función y a una nueva visión de la justicia juvenil. Para Flekkoey, todavía, “no puede hablarse de una teoría amplia sobre los derechos del niño hasta que no se inició, en 1978, el proceso preliminar de elaboración de la Convención, a redactarse el borrador del futuro tratado”.

En la década de los setenta se produjeron normas importantes a escala europea e internacional. Citemos, especialmente, la Recomendación (72) 29, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 19 de septiembre de 1972, sobre la mayoría de edad a los dieciocho años; la Convención núm. 138, de 26 de junio de 1973, de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, sobre la edad mínima de admisión al trabajo, o la Recomendación 874 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, de 4 de octubre de 1979, relativa a una Carta Europea de los Derechos del Niño, según la cual “debían precisarse los derechos del niño como miembro distinto de la familia” y que tenía que hablarse de responsabilidad paterna en vez de autoridad paterna.

Sobre todo, la década de los setenta terminó con la proclamación, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 1979 como Año Internacional del Niño. Fue un vehículo excepcional para colocar los derechos humanos del niño en el orden del día internacional.

El reconocimiento de derechos civiles para los niños está muy vinculado a la aceptación de la figura del defensor de los derechos de los niños

La redacción de la Convención ya se había iniciado. Pero empezó mal. La iniciativa fue del gobierno polaco. Con una inexplicable falta de sensibilidad jurídica, pretendió presentar como proyecto de Convención el texto íntegro y calcado de la Declaración de 1959, sin tocarla para nada, añadiéndole sólo las disposiciones habituales del derecho de los tratados. Esta conversión, efectuada así directamente, era imposible. Existen cuestiones de fondo y de lenguaje propios de una declaración y de una convención. El paso de un texto al otro es una operación delicada. No todo puede convertirse en derecho. Alfredo Carlo Moro decía que “la Convención es un enorme esfuerzo jurídico para hacer posible la satisfacción de las necesidades del niño hasta donde se pueda, hasta el máximo que se pueda”, y recordaba, además, que “el derecho no es omnipotente”. Sólo puede comprenderse esta falta de rigor jurídico si Polonia, entonces un país del Este, contemplaba la Declaración de 1959 como un texto que ya estaba redactado con cláusulas de aplicación (algunos principios, ya que no derechos, ciertamente, ya parecían cláusulas de aplicación, por ejemplo el séptimo, que hace referencia a la educación). La falta de esfuerzo jurídico de Polonia habría conducido, sobre todo, a una situación grave: los niños se habrían quedado sin derechos civiles, puesto que la Declaración de 1959, ya lo hemos visto, solo contenía derechos sociales. Y el reconocimiento de derechos civiles para los niños está muy vinculado a la aceptación de la figura del defensor de los derechos de los niños.

La introducción de derechos civiles en la Convención se efectuó de forma muy paulatina. Al principio nadie pensaba en ello. Fue Francia, a comienzos de 1979, que hizo una propuesta todavía discreta: “Parecería conveniente incluir una disposición en la que se reconozca el derecho del niño a ser por lo menos consultado respecto a determinados acontecimientos que afectan a su situación personal”. Esta propuesta permitió aprobar, en 1981, lo que llegaría a ser el artículo 12 de la Convención, el derecho de opinión, a ser escuchado, a participar. Los demás llegaron más tarde: en 1984, la libertad de pensamiento, conciencia y religión y el derecho a una información adecuada; y hacia el final, en 1988, la libertad de expresión, la libertad de asociación y la protección de la vida privada.

Se dieron resistencias a admitir determinadas propuestas de incorporación de derechos civiles. Las propuestas provenían de países occidentales. Esto podía hacer pensar que estos derechos son un lujo, a pesar de su vocación universal. Por la misma razón, a veces se ha pensado que el establecimiento de la institución del defensor de los derechos del niño también es un lujo.



Una de las virtudes de la Convención radica en el hecho de que recoge, al mismo tiempo, en un solo texto, derechos sociales y derechos civiles. Esto no había sucedido con la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que necesitó dos Pactos Complementarios diferentes. Esta combinación hace que la Convención presente una imagen global de la infancia y que sus derechos puedan calificarse de universales e indivisibles, es decir, que unos completan a los otros, que se refuerzan recíprocamente, que no existen prioridades. Este aspecto de la Convención cuesta verlo, a veces. Para citar otra vez a Flekkoey, “los países en vías de desarrollo dicen que el derecho a la supervivencia debe estar garantizado antes de empezar a hablar de los derechos de participación”. Estos países, continúa, “estando confundiendo derechos”, y “no hay ninguna razón para pensar que los derechos de la Convención no tienen que aplicarse a todos los niños”.

Quizás las mismas Naciones Unidas no han favorecido demasiado esta visión de la indivisibilidad de los derechos de la Convención. Una vez aprobada la Convención, y a instancias de UNICEF, convocaron en 1990 una primera Cumbre de Jefes de Estado y de gobierno, para promover su implementación. En esta primera Cumbre se puso más énfasis en los derechos de supervivencia. En una segunda Cumbre, de mayo de 2002, ya se subrayó la importancia de los derechos de participación; y, significativamente, en el párrafo 31 de su Plan de Acción, ya se pedía “establecer o fortalecer órganos nacionales, como, entre otros, mediadores independientes que defiendan los derechos de los niños”. Porque los países en vías de desarrollo, en la línea apuntada, también son reticentes a la hora de fundar estas instituciones. Por esto Europa, como núcleo fuerte del mundo occidental, tiene la responsabilidad de justificar y demostrar la indivisibilidad de todos los derechos de la Convención y de estimular y ayudar a crear, en todas partes, instituciones independientes de defensa de los derechos del niño. Los derechos civiles del niño no son un lujo; la figura del defensor de los derechos del niño tampoco.

Una de las virtudes de la Convención radica en el hecho de que recoge, al mismo tiempo, en un solo texto, derechos sociales y derechos civiles

La generalización de la institución del defensor de los derechos del niño

Noruega, ya lo hemos visto, no esperó que se aprobase la Convención para nombrar al que fue el primer defensor de los derechos del niño del mundo. La Convención, si bien que con ciertas dificultades proseguía su marcha. El mismo año 1981, se aprobaron los artículos que dan derecho a un nombre, el interés superior del niño, la no-discriminación, la aplicación de los derechos (el artículo 4, tan importante para la generalización de la figura del defensor de los derechos del niño, como veremos después), el derecho de opinión, la responsabilidad del padre y de la madre en la crianza de los hijos.

Y también en el mismo 1981, se crearon instituciones de defensa de los derechos de los niños en Australia y en Finlandia, aunque no tuvieron el mismo origen y no siguieron el modelo, tan claro, de Noruega. Y a partir de aquí, nada más hasta el Congreso Internacional de Gent, Bélgica, celebrado los días 14 a 16 de diciembre de 1987, sobre “Travail ombudsmanique pour les enfants. Une stratégie pour améliorer la position des enfants dans la société”. El Congreso hacía servir los términos *travail ombudsmanique* (adjetivando así el sustantivo *ombudsman*) y *ombudswork*. El Congreso lo había promovido el profesor Eugene Verhellen, ahora muy conocido en Barcelona, quien había creado a la Facultad de Psicología y Pedagogía de la Universidad de Gent un Centro de Estudio y de Documentación sobre los derechos del niño.

Desde Cataluña este Congreso tenía un interés particular porque hacía poco, el 15 de septiembre de 1987, se había aprobado la Resolución 137/II de nuestro Parlamento, sobre los maltratos infligidos a los menores, cuya conclusión cuarta propuso adscribir al *Síndic de Greuges* (equivalente en Cataluña a Defensor del Pueblo), como Adjunto, a un defensor de los derechos del niño.

En el Congreso se dió una visión amplia de los derechos del niño, relacionada con la filosofía, la historia y el conocimiento experimental del niño. La infancia no es un período, se decía en él, sino una situación. Según uno de los ponentes, la idea de un *ombudsman* no es sólo una cuestión técnica sino una toma de posición. De otro modo, las funciones de un defensor específico para los niños no pueden ser llevadas a cabo por voluntarios, y requieren una modificación de las leyes nacionales; y, en la práctica, la creación de esta figura ha de tener presente la estructura cultural y las características de cada país.

Maalfrid Grude Flekkoey tuvo en él un papel preponderante, como no podía ser de otro modo. Llevaba seis años de experiencia y su institución, es necesario insistir en ello, era la más bien diseñada desde un principio. Recalcó la importancia de la información en todos sentidos. Y repetía, como un *leit-motiv* de todas sus intervenciones, que el derecho del niño es indirecto e condicional, porque depende de la voluntad de los demás, padres o no. Esta característica de su vulnerabilidad era una de las justificaciones de la figura del defensor de los derechos del niño.

Orígenes y modelos diversos. Resistencias, todavía

En menos de diez años, aparecieron una docena de oficinas de defensores de derechos de los niños, principalmente en Europa, pero también en América Latina, Israel y Nueva Zelanda. Encontramos mucha diversidad, en todas estas figuras: las hay a escala nacional e independientes; en países que disponen o no de un defensor general; o de regionales. Casi siempre el *ombudsman* es una persona individual, a veces un equipo. Puede hablarse de diversidad de orígenes y de motivaciones, porque existen casos que el impulso ha venido de una ONG o de UNICEF, o bien la idea de nombrar un defensor la ha provocado un hecho dramático o el propósito de abordar un aspecto determinado

de la protección de la infancia, como los maltratos. La progresiva ratificación de la Convención también contribuyó en ello. En algún supuesto ha venido nombrado directamente por el ejecutivo, si bien en este caso está privado de una de las condiciones principales de un *ombudsman*, que es la de la independencia. De hecho, las dos notas básicas que distinguen un *ombudsman* son su independencia y su creación por ley. Es el paso por un parlamento el que asegura la nota de independencia de un defensor general o específico de los niños. La figura del *ombudsman* es propia de los países democráticos.



En los países escandinavos, pese a las complicidades que siempre han existido entre ellos, el origen de sus respectivos defensores ha sido diferente. No mucho más tarde que Noruega, a finales del mismo 1981, Finlandia tuvo defensor de los derechos del niño, promovido, en este caso, por una ONG, la “Mannerheim League for Child Welfare”. En Suecia actuaron durante mucho tiempo seis *ombudsmen* designados por la prestigiosa ONG Rädde Barnen (la *Save the Children* sueca); eran pediatras, sociólogos o psicólogos, que se ocupaban de campos concretos de la infancia. Pero la ratificación, por parte del gobierno sueco, de la Convención, condujo al establecimiento, en 1993, de un defensor parlamentario bajo el modelo noruego. En Dinamarca el impulso vino de una red de ONG y de la presión de particulares; pero no se quería dividir la autoridad del *ombudsman* general en diversos estamentos, como el defensor de los niños o el de los disminuidos. Por fin, una resolución parlamentaria de julio de 1994 creó el Consejo Nacional para Niños (el *Borneradet*), un órgano colectivo; pero se le impuso un período de prueba de tres años, lo que nunca ha sucedido en la creación de un *ombudsman* general. La creación del defensor de los derechos del niño islandés también va vinculada por la aprobación de la Convención; y es parlamentario.

El *Children's Interests Bureau*, con su Adelaida, fue, en su momento, el único órgano institucional en Australia para la defensa de los derechos de los niños; pero nunca fue totalmente independiente. Costa Rica se dotó en 1987 de un Defensor de la Infancia. Y cuando en 1992 se creó la *Defensoría de los Habitantes*, se integró en la misma y pasó a ser un defensor especial (un Adjunto, que diríamos nosotros), que actuaba por delegación de aquel.

Bélgica no tiene *ombudsman* general. En 1991, por la presión de una ONG denominada *Mouvement de Défense des droits de l'enfant* se llamó el Comisionado para los derechos del niño de la parte francófona. La Bélgica flamenca lo estableció en 1992. Son *ombudsmen* regionales; si bien a causa de las características de aquellos territorios, se podrían considerar nacionales.

En Austria, país federal, actúan nueve defensores de los niños, de carácter individual. Fueron nombrados entre 1989 y 1995. Se designan a partir de un concurso público, con un encargo muy amplio; y no tienen contacto con los dos defensores generales que existen en aquel país. La Federación Rusa, de organización parecida dispone, desde 1998, de algunos defensores de los niños, individuales, unos de carácter regional, como los de Volgograd (en este caso, por un impulso de UNICEF), Novgorod y Kaluga, otros municipales, como Moscú, San Petersburgo y Ekaterinenburg. Perú tiene, desde 1992, una *Defensoría Municipal de Niños y Adolescentes*. En Italia hay defensores de

Las dos notas básicas que distinguen un *ombudsman* son su independencia y su creación por ley. La figura del *ombudsman* es propia de los países democráticos

los derechos del niño regionales, el más antiguo de los cuales es el *Publicco Tutore per i minori del Veneto*, implantado en 1988, seguido del de Frioli en 1993, y los del Lazio y Le Marche, los dos de 2002.

Francia tiene un Defensor de los Derechos del Niño desde el 6 de marzo de 2000, parlamentario. Fue promotor del mismo Laurent Fabius, entonces presidente de la Asamblea Nacional. Es una institución personal e independiente, con delegados locales. También aquí se dieron resistencias. A causa de la postura del *Médiateur de la République*, el defensor de los derechos del niño francés no se pudo llamar *médiateur* como él. También tienen defensores independientes Macedonia, desde 1999, y Polonia, desde 2000.

Se van configurando dos modelos, de los que hablaremos a continuación: el modelo especializado y el integrado

Se van configurando dos modelos, de los que hablaremos a continuación: el modelo especializado y el integrado. De un lado, las figuras creadas con independencia de los Defensores generales, con oficina y normativa propias, y tanto si existe como si no un *ombudsman* general (el modelo de los países escandinavos). Por otra parte, una figura identificada e identificable en un mayor o menor grado, o un departamento o servicio, adscritos, integrados, a una institución más genérica de defensa de derechos humanos (es el modelo adoptado por Hungría, Rumania, Letonia, por la mayoría de los países latinoamericanos; y es el modelo de Cataluña).

Así, encontramos figuras *integradas* en Guatemala, que en 1990 creó la *Defensoría de los Derechos de la Niñez* dentro de la *Procuraduría de Derechos Humanos*. También es el caso de Colombia, desde 1991; o de Nicaragua, que en 1999 estableció una Subcomisión para los Derechos Humanos de los Niños y de los Adolescentes en el marco de la Comisión de Derechos Humanos. Citaríamos, todavía, Letonia, o Rumania. Grecia, por una ley de 2003, es el país que mejor ha diseñado la figura de un defensor de los derechos del niño según el modelo integrado.

Los antecedentes que dejo consignados son incompletos; pero suficientemente ilustrativos de la forma como se ha ido generalizando la figura del defensor de los derechos del niño. En estos momentos, UNICEF *Innocenti Research Centre* de Florencia está llevando a cabo un estudio exhaustivo sobre los *ombudsman* que existen en todas las partes del mundo, y entonces dispondremos de un elenco completo y fiable de todas las instituciones existentes. Notaréis que no los hay en países como Alemania, Inglaterra o Italia. La presión de las ONG no lo ha obtenido, hasta ahora, en Inglaterra; y en cambio los hay en el País de Gales desde 2001. El Parlamento italiano le dedicó una jornada de estudio, el 9 de julio de 2003, promovida por su Comisión parlamentaria de infancia, pero todavía no ha establecido un defensor de los derechos del niño a escala nacional, estatal.

Ya se ha visto que ha habido reticencias en la creación de estas figuras. Las objeciones suelen ser muy comunes; lo vimos en el caso de Noruega. En Costa Rica un grupo de abogados decía que un *ombudsman* era una figura demasiado sofisticada para un país en vías de desarrollo. En Noruega, por añadidura, alegaban que no los necesitaban porque sus niños, en comparación con los del Tercer Mundo, ya gozaban de un nivel de vida apreciable. Cuando

Maalfrid Grude Flekkoey acabó los dos mandatos, el Parlamento se planteó el mantenimiento de la institución, y decidió evaluarla a través de una encuesta y de la opinión de un experto. Los resultados de la encuesta fueron los siguientes:

- El *ombudsman* se había convertido en la voz de los niños;
- resultó ser un soporte para los padres;
- la oficina había resultado efectiva con un presupuesto reducido;
- un número apreciable de propuestas del *ombudsman* habían sido aceptadas por muchos municipios y por el Parlamento;
- el *ombudsman* había logrado incluir a los niños en la agenda política;
- sólo un 2% de la población pensaba que se podía suprimir la oficina, y
- un 75% de los noruegos de siete años conocía la institución y a la edad de catorce este porcentaje subía hasta el 90%.



La misma Flekkoey tuvo que redactar un largo informe, que constituyó su defensa, y que se convirtió en la obra *A Voice for Children*. Esta obra constituye todo un manual de la actuación de un defensor de los derechos del niño. Fue la confirmación de la figura.

El papel de UNICEF

UNICEF siempre ha apoyado a la institución del defensor de los derechos del niño. Con demasiada frecuencia se la identifica sólo con su actuación en los países en vías de desarrollo. Ya hemos visto como se ha implicado en la promoción de algunas de estas instituciones. En 1988 fundó en Florencia *The International Child Development Centre*, habitualmente conocido por el *Innocenti Centre*, porque se instaló en el antiguo *Spedale degli Innocenti*, la antigua casa de maternidad florentina. Es un centro de investigación y publicaciones. Allí ha trabajado Maalfrid Grude Flekkoey, que ha aportado su experiencia; y también lo han hecho otros expertos internacionales de infancia.

En 1997, consagró el primer número de su colección “Innocenti Digest” a definir el concepto y la naturaleza del trabajo de un defensor de los derechos del niño. Y el número 8 de la misma colección, del mes de junio de 2001, cuando ya existían en el mundo unas treinta oficinas de *ombudsman* –que relacionaba–, abordó el tema al que ya me he referido antes, sobre las figuras *especializadas* e *integradas* como modelos de organización de nuestras instituciones. En un trabajo titulado “¿Qué tipo de institución necesitamos?” se refiere al debate sobre los beneficios potenciales de las instituciones *integradas* frente a las *individualizadas* (o separadas, o independientes; aunque este último calificativo puede inducir a confusión, porque se trata de la nota característica de cualquier institución reconocida de defensa de derechos de los niños). Con un esfuerzo modélico de objetividad, este trabajo, que no firmó, reconoce que ambos modelos tienen ventajas e inconvenientes; y los compara.

Ante todo trata de las ventajas de una institución especializada. Ésta puede concentrarse, dice, exclusivamente en los niños, asegurándose de que los problemas de los adultos no pasen por delante de los suyos. En un cuerpo integrado, en cambio, existe el riesgo de que los niños reciban menos prioridad y sean menos visibles que en un cuerpo especializado. Una institución especializada puede dirigirse directamente a los niños; y esto es esencial si se quiere ser efectivo en la promoción de sus derechos, ya que tiene que hacerse visible precisamente en su mundo. Además, con frecuencia surgen conflictos entre los derechos de los niños y los derechos de los adultos –por ejemplo, en el caso de la organización posterior a una causa de separación o divorcio. En este supuesto, una institución especializada tendría una responsabilidad más clara de promover los derechos del niño. Finalmente, muchos abusos de los derechos del niño no provienen de los poderes públicos, de la Administración, sino de los adultos que tienen la responsabilidad del mismo –padres, maestros, educadores. Una institución especializada supondrá siempre un mandato explícito para hacer frente a estos abusos y ocuparse de ellos; pero si antes que nada la institución de defensa de los derechos del niño está enfocada a los abusos que los adultos pueden sufrir por parte de los poderes públicos, estará pobremente equipada para proteger los derechos del niño.

Respecto a las ventajas de una institución integrada, la integración, ante todo, promueve el reconocimiento que los niños, igual que los adultos, son sujetos de derecho y tienen el mismo derecho de ser protegidos. En cambio, es probable que una institución separada para los niños sea poco tenida en cuenta, que tenga un estatuto más débil que otras instituciones generales de defensa de los derechos humanos. También una institución integrada puede tener más facilidades para cooperar con entidades que representen los derechos de otros colectivos. Hay asuntos que en su abordaje pueden beneficiarse, por ejemplo, del trabajo de un comisionado o responsable del derecho de los inmigrantes, o de los disminuidos. Y cuando los recursos son escasos puede ejercer más fuerza un cuerpo integrado que no tener que preocuparse de buscar financiación para una institución separada para los niños. Y en último término, una institución general de defensa de los derechos humanos que aglutine representantes de diferentes aspectos de los derechos humanos puede operar como una entidad más potente para promover una cultura del respeto de los derechos humanos.

Lo que resulta evidente es que los niños necesitan entidades que actúen con independencia en la defensa de sus derechos

No existen evidencias significativas –se insiste desde el *Innocenti Centre*– que un modelo sea más efectivo que el otro. Lo que resulta evidente es que los niños necesitan entidades que actúen con independencia en la defensa de sus derechos. Ahora bien, si los derechos de los niños han de ser representados dentro de una institución integrada, ésta debe contar con las condiciones que seguidamente se consignan.

En primer lugar, tiene que haber una figura específica –*ombudsman* o comisionado–, dedicada sólo a los niños, con su propio presupuesto. Si los derechos de los niños son puestos bajo la responsabilidad de un mandato de derechos humanos en general sin una figura específica, existe un riesgo considerable de que los niños pierdan en recursos, dedicación y especialización. En segundo lugar, el comisionado para los niños ha de tener la libertad y la independencia de promover servicios directamente para los

niños; y la publicidad, los opúsculos y las campañas en los medios de comunicación para aumentar la conciencia del conocimiento y el papel de la institución han de ser dirigidos directamente a los niños. Tercero, el comisionado para los niños ha de poder dirigirse directamente a los niños, y viceversa. Cuarto, las actividades y prioridades de los comisionados para los niños han de poder recibir la influencia de los mismos niños. Han de ser suficientemente libres para responder a las prioridades de los niños sin el constreñimiento de un programa predeterminado en una institución más amplia. Y en quinto lugar, el comisionado para los niños y la institución como un todo han de poder actuar respecto a todos aquellos derechos que su gobierno ha reconocido. Hasta aquí las apreciaciones del *Innocenti Centre*.



Pese a la insistencia sobre la validez de los dos modelos, no deja de percibirse una cierta decantación por el modelo individualizado o separado (es lo que también se entrevé en el documento del Comité de los Derechos del Niño, la Observación General núm. 2, que comentamos en el capítulo siguiente). De otro modo, no habría puesto tantas condiciones para asegurar la eficacia del modelo integrado. A estas condiciones, yo personalmente añadiría la posibilidad de presentar un informe propio, susceptible de ser debatido de forma diferenciada ante el respectivo Parlamento. Esto le conferiría una mayor capacidad de penetración entre los profesionales de la infancia y aseguraría mejor en todo la perspectiva de infancia. Pero Florencia nunca recomendará un modelo por encima del otro: la cuestión es que, sea como sea –aunque no a cualquier precio–, los Estados que han ratificado la Convención se deciden a “crear el cargo de defensor de la infancia o un mecanismo equivalente”, según las palabras del Comité de los Derechos del Niño.

Las funciones del defensor de los derechos del niño: la ley noruega y la actuación de la primera *ombudsman* para los niños

La ley noruega del 6 de marzo de 1981 ya lo dijo todo. Si dispusiésemos de espacio, la podríamos incluir como anexo. Su artículo 1º dice: “La presente ley tiene por objeto contribuir a promover los intereses del niño en el seno de la sociedad”. El artículo 3º, precisa: “El Mediador tiene por función promover los intereses del niño frente a los poderes públicos y privados, y tiene que velar la evolución de las condiciones de desarrollo del niño”, y, en particular,

- por propia iniciativa o a instancia de parte, defender los intereses del niño
- velar por el respeto de la legislación de protección de la infancia
- proponer medidas para asegurar el respeto de las garantías legales del niño
- promover medidas susceptibles de resolver y prevenir los conflictos entre el niño y la sociedad, y
- velar para que los poderes públicos y privados estén suficientemente informados sobre los derechos de los niños y sobre las medidas que hay que adoptar con este fin.

El Mediador tendrá libre acceso a todas las instituciones públicas y privadas de niños (art. 4); y el derecho de emitir opiniones sobre las cuestiones que son de su competencia. Además, la ley prevé un consejo como órgano consultivo del Mediador (art.2). La única limitación, según el artículo 3 del reglamento del 11 de septiembre del mismo 1981, serán los conflictos particulares y concretos entre el niño y sus padres, o entre los padres, relativos al ejercicio de la autoridad del padre y de la madre, y los casos sometidos a la autoridad judicial.

Con esta norma en las manos Maalfrid Grude Flekkoey encaró los dos mandatos de cuatro años cada uno que le permitía la ley. En *A Voice for Children* nos transmite su experiencia; una experiencia que puede vivir todo defensor de los derechos del niño. Pruebo de recoger algunas de las consideraciones que presenta, puesto que pueden ilustrar el trabajo de un defensor.

Se propuso, de antemano, que se conociera su oficina por parte de personas individuales, de organismos, de la administración y de los mismos niños. Además de los medios de comunicación, recorrió el país y pronunció unas sesenta conferencias en un año. Habló con los políticos locales. Veía que muchos políticos no conocían suficientemente a los niños. Siempre trabajó de acuerdo con la ley y el reglamento que determinaban sus funciones. Utilizaba la psicología, la sociología y la ley en el trabajo práctico para mejorar las políticas de infancia. Y era sorprendente ver como personas adultas se le dirigían una y otra vez en materias que la oficina no podía acoger. La organización social crea problemas a los padres haciendo a la paternidad más difícil de lo que convendría. Los padres necesitan tiempo y oportunidades, y una mejor información sobre los niños: esto puede aliviar una ansiedad innecesaria y evitar sentimientos de culpabilidad.

La idea de que los niños tienen derechos propios que trascienden el entorno familiar es de apariencia simple pero en la realidad compleja

La idea de que los niños tienen derechos propios que trascienden el entorno familiar es de apariencia simple pero en la realidad compleja. Las quejas de los niños se llegaban con frecuencia firmadas por grupos: "Todos los niños de la calle...", o "Los alumnos de la clase de...". El *ombudsman* respetaba el derecho de los niños a discrepar de los adultos, pero no siempre podía darles la razón. Y entonces se lo explicaba, y más de una vez le decían que "nunca nadie se lo había dicho de aquella manera". No se puede engañar a los niños, porque son sensibles y racionales. El defensor tiene que ser accesible; de lo contrario, podría ser sospechoso de servir otros intereses (maestros, padres). Y debe procurar tener carisma, habilidad e independencia para tirar adelante su misión. En una determinada ocasión, un chico de catorce años se le dirigió por escrito diciéndole: "Yo no tengo problemas reales en este momento, pero si me pudiese enviar una lista de los derechos del niño, la tendría por si la necesitase". Es una carta que cualquier defensor de los derechos del niño hubiese querido recibir.

Es cierto que la oficina del defensor presenta la cara oscura de las condiciones de vida de los niños. La responsabilidad de la institución es señalar las situaciones negativas y sus consecuencias, y sugerir mejoras. Por otra parte, los cambios de actitud son lentos, los cambios legislativos también. Y, de todas formas, el defensor no siempre está informado de todas las buenas iniciativas

que se producen a favor de la infancia. Lo que con frecuencia falta es una visión de conjunto, puesto que la responsabilidad de los niños está dividida entre muchos sectores.

En su actuación la guiaron principios como los siguientes. Hay que ser realista, ya que las soluciones perfectas suelen ser utópicas y no tienen el apoyo de la opinión pública; hay que evitar toda identificación con un partido político y hay que dar soporte a los intereses de los padres.

La oficina del defensor de Noruega fue objeto de una constante vigilancia; pero siempre se la tomó seriamente y jamás fue objeto de burla. El término de su mandato coincidió con la aprobación de la Convención. Para Maalfrid Grude Flekkoey la Convención es “la piedra angular de un nuevo *ethos* moral para los niños”. Y nunca dejó de preocuparse por el futuro de las instituciones de defensa de los derechos del niño.



El trabajo del Comité de los Derechos del Niño: la Observación General núm. 2

Por mandato de la misma Convención, se creó un Comité con la finalidad de examinar los progresos hechos por los Estados miembros para conseguir el cumplimiento de las obligaciones contraídas (artículo 43). Está formado por diez expertos “de gran integridad moral y competencia reconocida”. Empezó a funcionar a principios de 1991. El seguimiento de la aplicación de la Convención se realiza a través del examen de los informes que los Estados signatarios presentan periódicamente al Comité. Por el hecho de que los Estados sean, al mismo tiempo, responsables de la aplicación de la Convención y responsables de la redacción de los informes, en el fondo resultan juez y parte. A pesar de todo, los mecanismos previstos para el funcionamiento del Comité puede hacer que la información recibida resulte bastante fiable. Puede pedir información complementaria, y la admite de las organizaciones gubernamentales; y la quisiera de los defensores de los derechos del niño. Los informes son debatidos públicamente; y, al final, el Comité expresa sus principales motivos de preocupación y hace observaciones y sugerencias sobre los aspectos que deben mejorar. Estas observaciones no son vinculantes, porque el Comité no es un tribunal, pero ningún Estado se negaría a poner en práctica estas observaciones finales del Comité. Los Estados, además, vienen obligados por la misma Convención a publicar y difundir tanto sus informes como lo que le ha dicho el Comité.

Para ayudar a los Estados a confeccionar estos informes, el Comité ha redactado unas orientaciones señalando lo que más le interesa saber sobre como se aplica cada artículo de la Convención. Propuso unas primeras orientaciones ya en 1991, de cara al primer informe de los Estados; posteriormente, unas de más complejas en 1996 y, finalmente, unas terceras en 2006.

Pues en las orientaciones de 1996, y en relación con las medidas generales de aplicación (artículo 4), pedía información “sobre cualquier órgano independiente establecido para promover y proteger los derechos del niño, como por ejemplo un *ombudsman* o un comisionado”. El solo hecho de formular esta pregunta ya es una insinuación para que se cree esta figura. Y es que muy pronto el Comité de los Derechos del Niño pensó que entre las medidas que los Estados miembros tienen que prever para hacer efectivos los derechos de la Convención, entraban no sólo recursos materiales sino también la acción de una figura como la del defensor de los derechos del niño.

Ya a partir de 1995, el Comité acostumbra a recomendar a los Estados la creación de esta figura. Lo hace, de antemano, con un miramiento. Dice, por ejemplo, a un Estado: “El Comité alienta al Estado para que considere la posibilidad de establecer un órgano independiente, como un defensor del pueblo para los derechos del niño...”; y a otro: “El Comité sugiere que el gobierno estudie más a fondo la posible creación de un órgano independiente de supervisión, similar al Defensor del Pueblo, de la situación de los derechos del niño...”

Ahora bien, además de las observaciones que el Comité hace a cada Estado en particular, a partir de los informes que se le presentan, emite de vez en cuando un documento dirigido a todos los Estados indistintamente, destinados a promover una mejor comprensión del contenido y los efectos de la Convención en relación con determinados artículos o temas. Suelen ser el resultado de un debate que el Comité realiza con este propósito. Son pronunciamientos claros sobre determinados aspectos de la Convención, y constituyen una fuente de interpretación. Como están dirigidos a todos los Estados los llama Observaciones Generales.

En 2002 publicó una sobre “el papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño” (figura en el documento del Comité CRC/GC/2002/2, del 15 de noviembre de 2002). Con esta Observación General, el Comité culmina y da soporte a todo el proceso de promoción de la figura del *ombudsman* para los niños.

Todos los Estados necesitan una institución de derechos humanos independiente encargada de promover y proteger los derechos del niño sea cual sea la forma que adopte

En su párrafo primero hace una afirmación categórica: *El Comité de los Derechos del niño considera que el establecimiento de tales órganos forma parte del compromiso asumido por los Estados Partes al ratificar la Convención* (el subrayado es mío). No es una cuestión, pues, que pueda eludirse. Cree que “todos los Estados necesitan una institución de derechos humanos independiente encargada de promover y proteger los derechos del niño”; y esto, sea cual sea la forma (también subrayo) que adopte. Puede ser una institución independiente especializada. Pero “si los recursos son limitados”, dice, “probablemente la mejor solución sea la de crear una institución nacional de mandato amplio (quiero decir un *ombudsman* general) cuya tarea incluya actividades dedicadas a los derechos del niño. La estructura de una institución nacional de mandato amplio debería comprender un comisionado especializado (nosotros diríamos un Adjunto), o una sección o división específica que se encargase de los derechos del niño”.

Por el hecho de que subraye esto de “si los recursos son limitados”, parece que las preferencias irían por el modelo que desde el *Innocenti Centre* llaman separado, frente a lo integrado. La cuestión es que se haga. Pero no a cualquier precio, como ya he dicho antes. Una institución de defensa de derechos humanos de “mandato amplio”, como dice esta Observación General, o específica para la defensa de los derechos del niño, debe seguir los Principios de París (que constan en el anexo de la resolución 48/134 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 20 de diciembre de 1993), y ha de estar constituida por ley y garantizar su independencia, básicamente su paso por el Parlamento.



La Observación General núm. 2 justifica ampliamente la necesidad del defensor de los derechos del niño por los “motivos adicionales” que enumera, entre los que figuran el estado de desarrollo de los niños; que raramente se tienen en cuenta sus opiniones; que no tienen voto; sus dificultades para recurrir al sistema judicial; o el difícil acceso a organizaciones que pueden proteger sus derechos. Por mi parte añadiría la naturaleza de los derechos del niño, que son indirectas y condicionales.

Un apartado fundamental de esta Observación General es el de las actividades que recomienda como propias del defensor de los derechos del niño. Llega a prever veinte: realizar investigaciones; publicar opiniones; examinar la legislación de infancia y promover su armonización con el contenido de la Convención; velar para que los responsables de la política económica tengan en cuenta los derechos de los niños; examinar como el gobierno aplica la Convención; fomentar la adhesión a los instrumentos internacionales relativos a la infancia; velar por el principio del interés superior del niño en la aplicación de las leyes (sería “la perspectiva de infancia”); velar para que los niños sean escuchados, de acuerdo con el artículo 12 de la Convención; promover la participación de las ONG que se ocupan de la infancia; fomentar la toma de conciencia del público sobre la importancia de los derechos del niño; divulgar los principios de la Convención entre adultos y niños, como pide el artículo 42 de la Convención; colaborar en la elaboración de programas de enseñanza de los derechos humanos, y procurar que ésta se centre específicamente en los niños; brindar a los niños, si procede, asistencia jurídica y entablar procesos de mediación; facilitar a los tribunales sus conocimientos especializados sobre los derechos de los niños; o investigar los centros de internamientos de niños. Estas actividades constituyen una adaptación de los Principios de París a la tarea del defensor de los derechos de los niños. También recomienda la constitución de consejos de niños como órganos consultivos suyos.

Desde la proclamación de esta Observación General núm. 2, el Comité no deja de invocarla sistemáticamente a la hora de instar a los Estados el establecimiento de la figura del defensor de los derechos del niño. También lo hace otra Observación General, la núm. 5, sobre medidas generales de aplicación, en su párrafo 65 (es del documento del Comité CRC/GC/2003/5, de 27 de noviembre del 2003).

La situación en el Estado español y en Cataluña. La Red Europea de Defensores de los Derechos del Niño

Cuando se elaboraba la Constitución española de 1978, algunos no veían suficientemente claro de incluir la institución del Defensor del Pueblo. Lo encontraban innecesario. Para controlar la Administración ya habían, decían –tributarios de la tradición francesa-, el Tribunal contencioso administrativo. Sin pensar que un Defensor del Pueblo es mucho más que esto. Pero se recogió en el artículo 54. En 1981 se aprobó la Ley Orgánica que creaba el Alto Comisionado de las Cortes Generales. Después, en 1983, surgió el Defensor del Pueblo Andaluz; en 1984, el *Síndic* de Cataluña, el *Valedor do Pobo* gallego y el *Ararteko* vasco; en 1985, el Diputado del Común de Canarias y el Justicia de Aragón y el *Síndic* de Valencia; más adelante el Defensor del Pueblo de Navarra y de Castilla-La Mancha. El modelo ha sido el de una institución personalista, responsable de todos los grupos vulnerables. La Ley estatal de protección de menores 1/96 remite, para la protección de la infancia, a uno de los adjuntos del Defensor del Pueblo. Pero este adjunto no existe. En las VIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo (23 y 24 de septiembre de 1993), el *Síndic* Cañellas lanzó la idea de un *ombudsman* sectorial para la infancia, basándose en la Recomendación 1121 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, del 1º de febrero de 1991; una disposición muy radical respecto a los derechos del niño. La idea no prosperó. En el Estado español sólo hay defensores de los derechos del niño a escala *regional*. La Comunidad Autónoma de Madrid, donde no hay Defensor del Pueblo, tiene un Defensor del Menor, con un mandato amplísimo que le otorga la ley 5/1996, de 8 de julio; es un verdadero *ombudsman* individualizado o separado, por esto fue el primero en entrar en la Red Europea de Defensores de los Derechos del Niño. En Andalucía, la ley 11/2001, de 11 de diciembre, hace coincidir la figura del Defensor del Pueblo andaluz con la del Defensor del Menor de Andalucía. Cataluña, como sabemos, tiene un Adjunto específico al *Síndic de Greuges*.

No vemos que la Observación General núm. 2 haya penetrado. De hecho, no he visto que se divulguen las Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño. En el segundo informe del Estado español al Comité (doc. del Comité CRC/C/70/Add.9, del 12 de noviembre de 2001), quiere hacerse pasar como órganos independientes de defensa de los derechos del niño el Justicia de Aragón, el Diputado del Común de Canarias, el *Valedor do Pobo* y una sección especializada de la institución del *Ararteko* vasco. Pero no lo son. Aunque, en virtud del derecho a autoorganizar sus oficinas, estos Defensores del Pueblo prevean un departamento o sección dedicada a los niños, como también lo ha hecho Castilla-La Mancha, no responden a los Principios de París. Esto no quiere decir que no se preocupen lealmente y efectivamente de la infancia.

En Cataluña, ya lo hemos visto, la creación de un Adjunto específico tuvo su

origen, como en otros lugares, en una Resolución del 1987 del *Parlament* catalán sobre los maltratos infligidos a los menores. Por esto la Ley del *Síndic* fue modificada por la 12/1989, de 29 de noviembre, que asignó este Adjunto al *Síndic de Greuges*. No se hizo sin reticencias ni incomprendiones. Y el nombramiento del Adjunto no se efectuó hasta el 6 de mayo de 1997, ocho años después. En el *Parlament* se notó que, a veces, se actuó más bien con visión de ejecutivo que no de propiamente legislativo. El Adjunto es una figura *integrada*. La persona está propuesta por el *Síndic* y aprobada por la *Comissió del Síndic del Parlament*. Responde, así, a los Principios de París, y por esto también es aceptada por la Red Europea de Defensores de los Derechos del Niño. El informe que realiza cada año se incluye en el informe general del *Síndic*, y actualmente dispone de un Consejo Asesor Joven.



Los *ombudsman* para los niños escandinavos, el 9 de junio de 1997, se reunieron en Trondheim, Noruega, y acordaron constituir una unión para formar lo que después fue ENOC, *European Network Ombudsman for Children*. No tenemos espacio, ahora, para referir las vicisitudes de su desarrollo. Cataluña forma parte del mismo desde 1999. Se reúne cada año en un lugar diferente de Europa (en septiembre de 2007 lo hizo en Barcelona). Hoy cuenta con unos treinta miembros. UNICEF siempre lo apoyó; actualmente, desde el *Innocenti Centre*, que, a su vez, crea el vínculo con el Comité de los Derechos del Niño. El depósito de experiencias que reúne asegura el progreso de estas instituciones.

Jordi Cots Moner
Ex-Adjunto al *Síndic de Greuges*² para los niños

Bibliografía

Comité de los Derechos del Niño, doc. CRC/GC/2002/2, de 15 de noviembre de 2002, que contiene la versión en castellano de la Observación General núm. 2, sobre el papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y la protección de los derechos del niño.

Comité de los Derechos del Niño, Medidas generales de aplicación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, Ayuntamiento de Barcelona y *Comissió de la Infància de Justícia i Pau*, Barcelona, 2007. Contiene la traducción en catalán de la Observación General núm. 5 del Comité. Presentación de la Concejala de Derechos Civiles Dolors Martínez e Introducción de Jordi Cots.

Flekkoey, Maalfrid Grude (1991), *A Voice for Children. Speaking Out as Their Ombudsman*, UNICEF, Jessica Kingsley Publishers. London.

Flekkoey, Maalfrid Grude (1990), *Agir pour les droits de l'enfant. L'expérience du Médiateur pour l'enfance en Norvège*, UNICEF, International Child Development Centre, Essais Innocenti. Florencia.