

### Conferencia

#### **Fortalecimiento del entorno familiar y social del niño en el marco del artículo 5 de la CIDN.**

**Expositor: Norberto Liwski**

Muy buenos días a todos los presentes. Es una reunión, a mi gusto, de amigos. Es muy difícil privarme del placer de encontrar tantas caras queridas de mi país y de América Latina. Me gustaría reafirmar, a modo de reconocimiento, la agenda que ha planteado el BICE para este seminario. Creo que en primer lugar, la historia misma del Bureau Internacional Católico para la Infancia y su presencia en América Latina, siempre ha tenido y cuando planteo lo de siempre desde los últimos 20, 30 años que uno ha podido estar en una relación más directa y sus socios nacionales han tenido la virtud de acompañar los procesos históricos de nuestras respectivas sociedades y acompañarlas no con una actitud simplemente de observadores de la realidad o de registro de la realidad, desde una actitud neutral, sino que el BICE y sus socios lo han hecho en las más diversas esferas de los derechos de la niñez, desde un lugar altamente comprometido. Los espacios internacionales a veces tienen el criterio, para quienes los ocupan, de constituirse en un ámbito de mejores posibilidades de analizar la realidad, y para otros, de profundizar el compromiso con la realidad. Yo opté por la segunda. Pero no siempre coinciden los puntos de vista cuando se adopta ese criterio y los Estados ejercen soberanamente sus decisiones. Pero también es bueno cuando estos organismos internacionales como el Comité de Derechos del Niño avanza en su posibilidad de efectuar expresiones críticas sobre realidades muchas veces invisibilizadas. Y no invisibilizadas porque precisamente no sean dolorosas, sino que son invisibilizadas porque intereses de muy alto impacto en los Estados solicitan su invisibilidad. Cuando el Comité de Derechos del Niño, que en definitiva es creado como órgano de control en la aplicación de la convención, se manifiesta en la búsqueda de la visibilidad de estas realidades no es extraño que puedan haber algunos ruidos en su alrededor. Esto no es una introducción pero sí, en todo caso, decir que cuando estos avatares se presentan también los gestos de solidaridad son muy reconocidos. En este caso quiero expresar ampliamente mi reconocimiento a la solidaridad que el BICE ha tenido, no con mi persona, sino con un perfil, con un modo de interpretar la presencia de los miembros en el Comité sobre los Derechos del Niño que, por otra parte, para América Latina ha sido un momento de retroceso en la última elección, dado que nuestra representación regional ha quedado reducida a un solo miembro. Excelente persona, por otra parte, como es Rosa María Ortiz. Esperemos que esto se pueda revertir en los próximos tiempos. En segundo lugar, mi reconocimiento al BICE tiene que ver con la elección del tema del seminario. Precisamente “Entorno familiar y desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes” está constituyéndose tal vez en una de las zonas donde se establece una mayor interacción de fuerzas dentro de la sociedad civil y dentro de los Estados buscando nuevas respuestas a antiguas situaciones problemáticas no asumidas en estos tiempos con la sabiduría y el compromiso suficiente y también hacia nuevos planteos, nuevas problemáticas que se presentan en las familias latinoamericanas. Por lo tanto, creo que la elección del tema es un dato de prioridad en la agenda de nuestra región y el BICE vuelve, en este sentido, a brindar su aporte concreto con esta apertura.

El título de esta charla que me han sugerido es por demás abarcativo. Podemos recordarlo, está en el programa. Se ha denominado Fortalecimiento del entorno familiar y social del niño en el marco del artículo 5 de la Convención sobre los Derechos del Niño y pone detrás de esta mención a los padres, la familia, la comunidad, los derechos y responsabilidades y abre un interrogante: ¿Cómo articular, fortalecer y potenciar la acción local, regional e internacional desde el enfoque de derechos para incidir en las políticas públicas? En primer lugar, creo que la preocupación que plantea el título de esta conversación nos introduce rápidamente en la plataforma desde la cual vamos a abordar el tema. Y la plataforma, indudablemente, es la Convención. La Convención sobre los Derechos del Niño nos abre una excelente

oportunidad en este sentido, que podemos tratar de indagar con algún grado de detalle. El artículo 5 como ustedes estarán recordando, tiene también un preámbulo que nos recuerda fundamentalmente el lugar que la Convención le ha dado a la familia respecto de la aplicación efectiva de los derechos consagrados en la propia Convención en relación a los niños, niñas y adolescentes. Esta perspectiva mencionada en el preámbulo, luego reflejada en el artículo 5, también nos invita a una segunda consideración: ¿Cuál es la visión entonces del preámbulo, en estos dos párrafos 5to y 6to, y el artículo 5to de las disposiciones? ¿Cuál es el contexto en que deberíamos leerlo?

En primer lugar reafirmar, aunque sea obvio, que estamos recordando técnicamente que frente a nosotros está el texto de una convención sobre derechos humanos. Y en consideración a esta realidad, deberíamos mínimamente recordar tres principios fundamentales de las convenciones de derechos humanos, que implican, a su vez, para los países que la han ratificado, un compromiso jurídica y éticamente insalvable de cumplimiento. Como tal, las convenciones de derechos humanos reconocen la universalidad como dato no excluyente de ningún sector que pueda quedar abarcado por grupo étnico, por circunstancia social, por direccionalidad de los contenidos de una convención; la universalidad constituye un principio insalvable. En segundo lugar, la indivisibilidad de los derechos. Y en este punto me detengo un segundo más. El artículo 5, sin una mirada holística, integral, de la Convención puede constituirse nada más que en un mensaje optimista sobre la relación y los compromisos del Estado con las familias. Adquiere potencialidad y hasta realismo de aplicabilidad en las medidas que se adopten para que el artículo 5 sea efectivo en la medida que advertimos que el mismo está indivisiblemente ligado al resto de los derechos que componen la Convención. Y esa mirada holística, por supuesto, vale no solo para el artículo 5 sino cuando hablamos de salud en el 24 o cuando hablamos de educación en el 28 y 29, o cuando hablamos de identidad en el 7 y 8, y así podríamos seguir mencionando. Es decir, una Convención no se fragmenta a los efectos de su aplicación sino que se le reconocen aspectos específicos integrados a un conjunto de derechos que la sostienen y le dan, por consecuencia, un sentido holístico a la mirada. En tercer lugar, si es una convención de derechos humanos, registra jurídicamente un dato de enorme importancia, aunque muy disimulado, que es la exigibilidad de los derechos. Si la práctica social, cultural e incluso jurídica no incorpora fuertemente el principio de la exigibilidad de los derechos, los esfuerzos de transformar las declaraciones en convenciones y pactos corren altísimo riesgo de ir lentamente perdiendo la potencialidad que tiene una convención sobre una declaración y los Estados van lentamente reconociendo que el compromiso puede ser cada día más formal y menos efectivo. En consecuencia, la mirada y la condición de principios y disposiciones de la convención con carácter de exigibilidad constituyen un dato relevante, fundamentalmente para la relación entre la sociedad civil y su incidencia sobre las políticas públicas. No se trata, por lo tanto, de una simple negociación entre sociedad civil y Estado a la hora de discutir la aplicación de las disposiciones y principios de la convención, sino que se trata de discutir efectivamente cuáles son las condiciones concretas con las que se exige la aplicación de la misma. Sobre esto el debate está abierto. Incluso muchas veces, y me permito en esto una pequeña digresión, el Comité cuando examina los informes de los Estados encuentra que existe una cierta laxitud, por parte de los responsables de las políticas públicas de niñez, de interpretar la exigibilidad de las mismas. Por lo tanto, lejos de considerarse que se está siendo examinado respecto a la exigibilidad, pareciera que se está examinando respecto a la buena voluntad en la aplicación de la convención. Este también es un dato que registra un perfil institucional respecto de los comités y los órganos de tratados. Estos tres aspectos son los que le dan sentido, perspectiva y fortaleza jurídica a la Convención sobre los Derechos del Niño. Desde el punto de vista de sus principios generales, debemos recordar que se afirman cuatro grandes principios. El de la no discriminación, planteado en el artículo 2 de la Convención; el planteo del interés superior del niño frente a toda medida y decisión que se adopte en el ámbito del Estado. Y este interés superior está tanto presentado en el ámbito administrativo como judicial, por parte del Estado o en sus propias legislaciones, y que está reflejado en el artículo 3. El derecho a la vida, el desarrollo y la supervivencia, manifestado en el artículo 6; y tal vez el que está planteando uno de los más fuertes desafíos en las reformas institucionales y en las percepciones políticas de la materia que es el derecho a la participación, el derecho del niño a ser escuchado y tenido en cuenta en aquellas decisiones que se adopten de su interés y atendiendo a su proceso evolutivo. El artículo 12, que ha sido en los últimos años motivo de un debate mundial, está siendo tal vez el instrumento que permite más claramente distinguir que la Convención sobre los Derechos del Niño está reflejando una nueva concepción en la relación entre las políticas públicas, la niñez y la adolescencia. Hecha esta introducción, me gustaría pedirles que me acompañen en una subdivisión del tema a desarrollar en tres pequeños grupos: los antecedentes universales y regionales en la materia, a manera de un repaso que nos actualice de dónde venimos y dónde están los Estados situados en

los compromisos que han adquirido en los últimos años; un segundo grupo de análisis que sería el contexto económico y social y, junto a ello, el desarrollo de la familia latinoamericana. Y por último, el ingreso a la definición de las políticas públicas desde el enfoque de derechos. Vamos a trabajar en estas tres dimensiones del tema.

Me pareció oportuno marcar estos antecedentes universales y de América Latina porque en todo lo que vamos a mencionar, y otros que no incorporé para no hacer tan larga la lista, existen compromisos expresos, asumidos por los Estados de nuestra región respecto a las políticas públicas que vinculan los derechos de los niños con el fortalecimiento de la familia. Y uno de los datos interesantes es la declaración y la línea de acción planteada a favor de la familia de América Latina en la declaración de Cartagena del año 1993. Hacía muy poco que teníamos la Convención y para entonces, impulsados por los movimientos sociales, los Estados se sintieron en la obligación de efectuar una apertura de su agenda en este sentido. Recogiendo algunos datos de los compromisos asumidos en la reunión de Cartagena del año 93, me permito recordar algunos de los puntos sobresalientes de los compromisos de los Estados en ese momento. Va a parecer redundante pero creo que es de utilidad compartirlo. Promover el desarrollo integral de las familias a nivel regional y nacional, fortaleciendo en ellas los lazos de solidaridad y asegurando los medios para su bienestar a través de una concertación amplia y responsable entre gobierno y sociedad. En segundo lugar, planteaba la declaración de Cartagena, consolidar condiciones políticas, socio-culturales y económicas para el mejoramiento de la situación de las familias de América Latina y el Caribe que estimulen, mantengan y desarrollen su fortaleza como red básica de relaciones sociales y garanticen el respeto a los derechos humanos de todos sus miembros. En otro párrafo, casi al final, la declaración de Cartagena recuerda: la mayoría de las políticas y programas económicos y sociales no consideran los asuntos de las familias en forma integral, ni el impacto de sus acciones sobre la estructura, funcionamiento y calidad de vida de la familia. Bienvenida la visión autocrítica, que en este último párrafo reconoce la declaración de Cartagena. Vamos a intentar ver cómo se avanzó en estas decisiones adoptadas y en qué punto podemos considerar que nos encontramos hoy. En el plano universal, un año después, la Asamblea General de las Naciones Unidas, todos ustedes lo recuerdan, proclamó el año internacional de la familia 1994. Todos los Estados de nuestra región estuvieron presentes en la actividad del año internacional de la familia. En cada uno de nuestros Estados y de la sociedad civil de nuestros países se generaron iniciativas, acciones y se efectuaron pronunciamientos en esta dirección. Alguno de los aspectos relevantes de las conclusiones del año internacional de la familia nos dice: la familia constituye la unidad básica de la sociedad y, en consecuencia, merece especial atención. Esto implica que habrá de prestarse protección y asistencia, de la forma más amplia posible, para que ésta pueda asumir plenamente sus responsabilidades en la comunidad, en concordancia con las disposiciones contenidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención de los

Derechos del Niño y demás documentos internacionales concurrentes. Son más largas, por supuesto, las conclusiones del año internacional pero me pareció importante recordar este aspecto: la relación muy clara entre el reconocimiento del rol que tiene la familia en la estructura de la sociedad, el compromiso del Estado de apoyar a la familia en sus funciones y responsabilidades y la relación de ésta con la comunidad. El último punto es que todo esto lo contextúa en el marco de los derechos humanos y en consecuencia incluyen a la Convención de los Derechos del Niño como parte de este trabajo.

En el 2000, la cumbre mundial que puso en marcha precisamente el desarrollo de las metas del milenio volvió a plantar temas que tenían una directa conexión con el fortalecimiento de la familia y los derechos del niño. De las ocho grandes metas a alcanzar, cuatro de ellas se corresponden muy directamente con los derechos de los niños y sus familias. En el 2004, en nuestra región, el Instituto Interamericano del Niño dedicó su congreso panamericano de aquel momento precisamente al fortalecimiento de la familia. Antes, en mayo del 2002, la sesión especial de Naciones Unidas, en el documento “Un mundo apropiado para los niños”; me permito recordarlo también como para evitar ciertos olvidos que la agenda internacional pareciera que por razones, a veces entendibles y otras no, va prefiriendo archivar en lugar de activar. Precisamente el arduo trabajo que representó la sesión especial y el documento de creación de “Un mundo apropiado para los niños” significó para América Latina una de las instancias de más alta fortaleza en sus objetivos y en un debate internacional, que implicó una confrontación de muy severos términos con el único Estado no ratificante de la Convención que es Estados Unidos, donde el debate puso a América latina en aquella oportunidad en un fuerte nivel de desafío y de reafirmación de sus principios. En uno de los párrafos del documento “Un mundo apropiado para los niños” dice que la familia tiene derecho a recibir una protección y un apoyo completo. La responsabilidad primordial de la protección, la educación y el desarrollo de los niños incumbe a la familia. Todas las instituciones de la sociedad deben respetar los

derechos de los niños, asegurar su bienestar y prestar la asistencia apropiada a los padres, a las familias y a los tutores legales y a las demás personas encargadas del cuidado de los niños para que éstos puedan crecer y desarrollarse en un entorno seguro y estable, y en un ambiente de felicidad, amor y comprensión, teniendo presente que en diferentes sistemas culturales, sociales y políticos existen diversas formas de familia. Estamos decididos, dice en otro párrafo, a fomentar el acceso de los padres, las familias, los tutores legales, las personas encargadas del cuidado de los niños y los propios niños a toda una gama de servicios e información que promuevan la supervivencia, el desarrollo, la protección y la participación de los niños. Indudablemente que se fue avanzando en los pronunciamientos internacionales y en los pronunciamientos regionales. En este sentido, no es en absoluto despreciable reconocer el alto grado de incidencia que la sociedad civil ha tenido en nuestra región y desde nuestra región incidiendo sobre otras partes del mundo. En los últimos tiempos, cuando el Comité de Derechos del Niño convocó a su día de debate sobre inversión y recursos destinados a los niños, en la declaración final el Comité recoge fundamentalmente los planteos que se efectuaron desde América Latina.

Estos antecedentes nos permiten acercarnos entonces a reconocer que el tema está en la agenda de los Estados, el tema tiene compromisos asumidos en los ámbitos más diversos en los que se establecen las voluntades políticas para llevarlas adelante. Y también tienen consecuencias definiciones y estrategias que están planteadas, sobre las que no es posible reabrir las como si fuesen fundacionales o inaugurales, cuando en realidad tienen más de una década de compromisos concretos asumidos. Por supuesto que esto tiene un contexto. Sobre ese segundo punto de contexto me gustaría ingresar en este momento.

El contexto de las familias y de los compromisos en América Latina nos marca la evolución de la pobreza y de la indigencia de personas y familias. Estamos frente a un trabajo reciente de la CEPAL, nos da garantía de objetividad en su estudio. Los datos, que son los que cuentan para este primer enfoque de contexto, muestran una recuperación de familia y población respecto de pobreza e indigencia muy leve, no deberíamos desconocerla de cualquier modo. La mayor parte de los países en los últimos cuatro años han alcanzado índices de reducción de pobreza e indigencia, y en este punto optimista también se encierra la preocupación. La relación en la mayoría de los países entre crecimiento económico y reducción de la pobreza e indigencia no es simétrica. Al no ser simétrica, y no hay la pretensión de enfoque economista en lo que estoy planteando, hay dos problemas que se están consolidando: la estratificación de los sectores pobres con inmovilidad social, consolidando su condición de pobreza o indigencia; la franja que logra salir de esa condición es la que entró más rápidamente pero tiene más posibilidades de retirarse más rápidamente de la franja de la pobreza. Y a su vez, cuando medimos esta dimensión, vemos que efectivamente en la década del 90 se alcanzaron los picos más altos de este aumento de la pobreza o indigencia. El 2002 aparece como un año sumamente crítico, el comienzo de la década del 90 también. Y cuando decimos reducción, lógicamente lo estamos diciendo con respecto al pico más alto. Y todavía estamos lejos del momento más bajo. Pero hay un discurso optimista sobre este tema. Uno no pretende bajarle la alegría a las buenas noticias. Lo que no es bueno es eludir el campo de un análisis más objetivo de las cifras que se están difundiendo oficialmente y que, a los efectos de lo que nos preocupa a nosotros que es la universalidad del ejercicio de derechos y no la parcialidad del ejercicio de derechos, la consolidación de estructuras en donde pobreza, exclusión y desigualdad comiencen a tener casi un registro de naturalización acompañado de cierto optimismo en relación a los momentos más críticos, nos tiene que llamar la atención. Vamos a encontrar en el cuadro que continúa los porcentajes de la pobreza y la indigencia. Creo importante que vayamos advirtiendo que estos porcentajes tienen una relación sumamente directa con la incidencia de la pobreza y la indigencia en el interior de la familia. Ya no solo entonces visto como indicadores de las condiciones macroeconómicas y los índices de pobreza en general sino de la repercusión de las mismas en el interior de la familia. Y en el interior de familias que están en pleno proceso de reorganización o de disfuncionalidades, sobre las que indudablemente la pobreza actúa como un factor de debilitamiento.

Me pareció importante ver los indicadores de pobreza por países tomando del 90 al 2005 como promedio, en algunos casos 2004 cuando evidentemente no se pudieron registrar los datos más actualizados, colocan en realidad porcentajes y realidades relativas de muy baja modificación. Algunas de estas realidades, el índice de 1990, para tomar uno de ellos, era el 16,2 %; en el 2005 es el 18,7 % en la Argentina. Entonces vamos ingresando en la realidad de la pobreza en el interior de las familias y recordando que en el interior de las familias los niños constituyen el aspecto más vulnerable junto con los ancianos, respecto del ejercicio de derecho en el marco de pobreza, exclusión y desigualdad. Este dato, a su vez, nos está indicando que las familias que están en esta situación de pobreza que se estructura, es decir una pobreza que aumenta en el sentido de la no modificación y que se reduce en los sectores más ágiles de

recuperación de la sociedad, además está implicando efectos muy concretos en la perspectiva de niños y adolescentes en el interior de estas familias. La falta de horizonte en la familia que estructura pobreza e indigencia rápidamente genera condiciones adversas en el crecimiento y desarrollo de los niños de esa familia.

El optimismo que algunos organismos internacionales están presentando en esta reducción de pobreza en la región de América Latina se encandila, se eclipsa cuando de lo que tenemos que hablar es de la distribución de la riqueza. Entre el 2002 y el 2005, la distribución de la riqueza no tiene modificaciones en América Latina, salvo en algún país que la percibe muy levemente. Por lo tanto, lo que más claramente surge de este cuadro de CEPAL es que el 20 % más rico o de mejores ingresos de las sociedades reciben el 40,81 % del producto bruto nacional, mientras que el 20 % más pobre recibe el 4,71 % del producto bruto nacional. Y esta inequidad en la distribución de la riqueza en América Latina me parece que es el dato sobre el cual hay que poner muy fuertemente el foco de atención. No es un sinónimo pobreza y desigualdad. Si bien la pobreza es generadora de condiciones adversas, la desigualdad creciente, sostenida, se vuelve agresiva, traumática, imperativa de los comportamientos de las familias y de sus miembros más vulnerables. Una cosa es pobreza con acceso a servicios educativos adecuados, con condiciones favorables para concretar ciclos educativos, con perspectivas de formación profesional en el marco aun de la pobreza de la familia y el optimismo de un proyecto de vida en el interior de la familia, en la conexión de la familia con esa comunidad. Y en el dato realista de que la pobreza no es barrera para alcanzar determinados ámbitos de un consumo básico y racionalmente aceptable. Pero esta distribución inequitativa en realidad lo que cierra son las posibilidades del desarrollo y genera una enorme fuente de violencia. Muy bien decía un viejo amigo Miranda, que fue secretario de derechos humanos en Brasil. Cuando Miranda vino al Comité de Derechos del Niño obviamente fue muy planteada la preocupación por la violencia contra los niños por los homicidios que se conocen en los diversos centros urbanos de Brasil. El asumió con mucha dignidad que no era correcto atribuir a la conducta individual de los adolescentes, el factor determinante de esa violencia sino que estaba en la desigualdad la fuente principal de la misma. Efectivamente, la relación de violencia con desigualdad es uno de los datos de mayor requerimiento de analizarlo y de instalarlo, no solo como reflexión, sino como campo efectivo de políticas públicas en la materia. La corrección de las desigualdades es indudablemente un componente que favorece a la paz en la sociedad y a una vida de mayores niveles de seguridad, integralidad y tolerancia. El aumento o la consolidación de las desigualdades sociales efectivamente abren el camino contrario.

Visto este contexto económico en la región, pasaríamos a analizar el desarrollo de las familias en sus aspectos más generales.

Este es un cuadro que surge de una encuesta de hogares sobre la estructura de parentesco con respecto a las personas que se declaran jefas de hogar. Las categorías que se examinan en el cuadro son los hogares unipersonales, integrados por una sola persona y los hogares sin núcleo en los que no existe un núcleo conyugal, una relación entre padre o madre e hijos, aunque pueda haber otros lazos familiares. Entre los tipos de familia que analizamos en este cuadro, he tomado un cuadro reconocido universalmente como es el de CEPAL, las familias nucleares integradas por padre, madre o ambos con o sin hijos; las familias extendidas, constituidas por el padre, madre o ambos con o sin hijos y otros parientes; y las familias compuestas integradas por el padre, madre o ambos, con o sin hijos, con o sin otros parientes y otras personas que no son parientes. A su vez, las familias pueden ser biparentales (pareja con o sin hijos) o monoparentales (con un solo padre, habitualmente la madre e hijos). El mismo cuadro reconoce que existen otros tipos de familia que no se reflejan en esta información. Las familias complejas, resultantes de una segunda unión o más de una segunda unión de algunos miembros de la pareja, con o sin hijos propios; la de los migrantes, que abarcan distintos lugares geográficos; y las extensas cuyos miembros no viven en el mismo hogar.

Entre los años 90 y el 2000, las dos características principales son lo que aumenta y lo que baja. Lo que se reduce son las familias nucleares y las familias extensas. Lo que aumenta son los hogares no familiares y las familias monoparentales, fundamentalmente de mujer e hijos. Estas son las dos tendencias marcadas en América Latina, con modificaciones en países pero con tendencia muy clara en este sentido de lo que implica los 90 a los 2000, como reflejo de condiciones del desarrollo económico-social que hemos mostrado hace un momento en la región. Sin pretender una relación mecánica, automática, de una razón dando a la otra, pero indudablemente que estas modificaciones que se están registrando en muy corto tiempo. La variación entre los años 60 y 80 era mínima y eran 20 años. Acá tenemos una variación importante en un período mucho más corto. En el medio, el aumento de la desigualdad, las políticas públicas, indudablemente resultados del consenso de Washington que ha llevado a que los Estados

reduzcan el nivel de compromiso en la garantía de derechos de los ciudadanos y de las familias en particular. La región tiene este síntoma y no es bueno no poder encontrar algunas relaciones no automáticas. Pero la revisión incluso del Banco Mundial sobre sus políticas de los 90, que no llegan a mi gusto a ser una autocrítica profunda pero que no pueden reafirmar sus recetas de los 90 y que admiten que ha sido un período de graves crisis que deterioraron los cuadros sociales e incluso aumentaron la vulnerabilidad de muchos de ellos, donde ya no pueden desconocer que aspectos de la inseguridad regional o sub-regional ya se tiene que relacionar directamente con los mecanismos económicos-sociales. Los procesos migratorios en Centroamérica de los jóvenes, el desarrollo de las pandillas o maras; no pueden desconocer que ha habido un período crítico en el que la economía ha ido en la dirección inversa a garantizarle a la familia las mejores condiciones para su desarrollo.

El cuadro siguiente nos permite ingresar en un tercer tema que son las políticas públicas. ¿Cuáles han sido las principales consideraciones de reformas legislativas que se han producido en doce países en los últimos diez años?

Me parece oportuno en esta instancia, reconocer cuáles son los componentes principales que definen las políticas públicas con enfoque de derechos. Y hago esta aclaración de necesidad de marcarlas dado que vivimos un tiempo donde con facilidad incorporamos terminologías actualizadas y rápidamente nos acostumbramos a mencionarlas. Y muchas veces terminan siendo justificación actualizada de viejas modalidades no suficientemente colocadas en planos de análisis crítico. Nadie hoy tendría la osadía de oponerse a hablar de enfoque de derecho en políticas públicas. Lo sentiría como ofensivo que alguien le recuerde que tendría que mencionarlas. Lo que nos preocupa son los contenidos de las palabras nuevas.Cuál es la utilización efectiva de la terminología que construimos en nombre de los nuevos paradigmas. Y allí tenemos un desafío y tenemos una discusión con los Estados. En algunos casos, discusiones sinceras donde se confrontan opiniones y en otros casos complejas, porque también los Estados en nuestra región no logran resolver cuestiones estructurales, y por lo tanto la pretensión de reformas específicas para el área de niñez y adolescencia no alcanza a cubrir sus objetivos suficientemente. Por eso me pareció importante hablar un poco más, introducirnos en esto que ustedes mencionan como título de esta charla, que es la incidencia en las políticas públicas. ¿Y en qué tenemos que incidir? Me permito mencionar nueve grandes campos de incidencia. El primero de ellos es la actualización legislativa. El segundo son los mecanismos de la institucionalidad de las políticas públicas de niñez, adolescencia, familia y su capacidad de coordinación tanto horizontal como vertical dentro de las políticas de Estado. En tercer lugar, cuando demandamos enfoque de derecho estamos demandando no solo elaboración o intención de elaboración de planes nacionales de acción sino ejecución concreta de los planes nacionales de acción. En cuarto lugar, reconocemos como componente indispensable de las políticas públicas con enfoque de derecho la construcción de indicadores y recolección adecuada de datos. En quinto lugar, la necesidad de disponer de estructuras que garanticen el monitoreo independiente respecto de la aplicación de las políticas y de los derechos que están en juego en el interior de las políticas. En séptimo lugar, la relación del estado con la sociedad civil, tanto en la formulación de sus políticas, en la ejecución de las mismas y en la evaluación de las mismas. En octavo lugar, los procesos de capacitación y formación en los recursos humanos, tanto de los funcionarios integrantes de los planteles técnicos de los diversos organismos del Estado, como también favoreciendo la extensión de estos procesos de capacitación a los ámbitos de la sociedad civil. Y por último, cómo se garantiza la participación de niños, niñas y adolescentes en el desarrollo de las políticas públicas, sean nacionales, regionales o locales. Sobre estos componentes, nos parece importante destinar un rato de nuestro tiempo.

Cuando se analizan los componentes de las políticas públicas con enfoque de derecho, necesariamente se lo hace desde la Convención sobre los Derechos del Niño. En consecuencia, uno de los datos importantes es la responsabilidad de los Estados de brindar sus informes regulares al comité, tener en cuenta las observaciones y recomendaciones que el comité le produce, como así mismo de otros órganos con capacidad de incidencia y vigilancia sobre los compromisos del Estado en materia de convención y de derechos humanos como lo es en nuestra región la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Existe en este sentido una plataforma de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

En materia de legislación y tomando el cuadro de referencia, deberíamos considerar que una revisión general de toda la legislación interna y de las directrices administrativas conexas tienen que estar en cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado. La experiencia adquirida durante los exámenes que ha hecho el comité presenta indicadores que dan cuenta de un proceso nacional en la región de avances en la materia. Se ha legislado en esta dirección. Lo que deberíamos señalar también es que avanzar en esta dirección no implica tarea cumplida, sino que se necesita tener una revisión continua y no única de

la legislación en la materia, no solo actualizando antiguas legislaciones sino revisando periódicamente la aplicación con indicadores que permitan medir adecuadamente en qué nivel de efectividad se encuentran las legislaciones que se han aprobado bajo estos nuevos paradigmas. En este sentido, el concepto de la observación general que hiciera el comité en su momento y en la que me comprometiera personalmente, dice que para que los derechos cobren sentido se debe disponer de recursos efectivos para reparar sus violaciones. Esta exigencia está implícita en la Convención y se hace referencia a ella sistemáticamente en todos los instrumentos internacionales. Esto nos lleva a un segundo tema que es el nivel de la institucionalidad que producen las nuevas legislaciones. En la mayoría de nuestros países, se han constituido nuevos espacios de coordinación para las políticas públicas. Han adoptado formas de consejos nacionales, secretarías o ámbitos sobre los que se aspira a un nivel mayor de coordinación. Sin embargo, la experiencia nos está dictando que estamos aun lejos de garantizar con estas reformas que efectivamente los Estados le hayan dado el más alto nivel de jerarquía institucional que permita que las decisiones que allí se adoptan comprometa el conjunto de las políticas públicas. Lo que sigue predominando en nuestra región son instituciones de esta naturaleza pero débiles de una jerarquía institucional que no alcanza a cubrir los mecanismos de la coordinación tanto horizontal del Estado nacional como los mecanismos de la coordinación vertical hasta el nivel local, pocas veces integrando las distintas esferas de acción que el Estado tiene respecto de las políticas públicas de niñez. Me refiero particularmente a las dos grandes universales de educación y salud, que siguen manteniendo un nivel de referencia o de auto referencia que no permite integrarlas al conjunto de las políticas. Y lo que es más grave aún, todavía en nuestra región predominan mecanismos que excluyen de su agenda permanente a los sectores más alejados territorial y socialmente de la estructura del Estado central. Por lo tanto, no estamos conformes con la evolución que han tenido los mecanismos de coordinación. Es auspiciente que se haya puesto en marcha este proceso. También tendríamos que decir que es un proceso que tiene sobre sus espaldas la responsabilidad de dieciocho años que cumple la Convención este mes de noviembre. Dieciocho años es un buen tiempo para que las reformas comiencen a adquirir el sentido sobre el cual se sostienen. De modo que el tema de la coordinación y la nueva constitucionalidad está necesitando tomar en cuenta experiencias exitosas, las hay en nuestra región; creo que algunas han podido superar un largo letargo e introducirse en una dinámica de mayor producción. Y donde hemos visto mayor producción es cuando el Estado se atrevió a dos cuestiones fundamentales: a colocar esa instancia de coordinación en el nivel más alto de la organización del Estado y cuando se atrevió a darle un lugar representativo a la sociedad civil organizada. Este dato, y cada uno en su país lo estará asociando a sus realidades, lo hemos visto como el sustantivo de las modificaciones. Qué grado de compromiso asume el Estado central en esta materia y qué grado de participación le otorga a la sociedad civil organizada. En tercer lugar, la necesidad de los planes nacionales de acción. Me permito señalar en este punto que existe una dicotomía entre los planes nacionales de acción que se promueven a partir de los acuerdos en los foros internacionales, como los que hemos mencionado al comienzo de esta charla, y los que luego aparecen como forma concreta de plan nacional de acción en el respectivo país. En este punto, mi opinión es que los planes nacionales de acción que se asumen con carácter de responsabilidad internacional no pueden ser una receta rígida ni pueden ser solo una actitud de conformar el ámbito internacional que cobijó ese acuerdo. Básicamente los planes nacionales de acción que se aprueban a nivel internacional son un estímulo para que nacionalmente se ingrese en un proceso de debate y de construcción efectiva de aquello que se está requiriendo en la agenda de ese país, y no necesariamente traduciendo de manera mecánica, copiando otros planes nacionales de acción que pueden no ajustarse a esas realidades. Y en esto es bueno sincerar las realidades. Nosotros hemos avanzado en legislación y hemos dicho muchas veces en la década del noventa, cuidado cómo estamos avanzando. Estamos avanzando con legislaciones enlatadas. Se están aprobando legislaciones sin debate de las sociedades. A la hora de la aplicación esto va a parecer como un cuerpo extraño en el ojo del Estado, que lo que va a querer es sacárselo antes que interpretarlo. En diez, doce o catorce años, muchos de los Estados que han hecho esa experiencia están teniendo que revisar sus legislaciones, lo cual es grave porque al no aplicarse adecuadamente la legislación que el país necesitaba. Lo que vuelve no son criterios de avance sino atribuirle a las nuevas legislaciones las faltas de evolución que las políticas públicas estaban necesitando para atender estas realidades. Con lo cual, el riesgo es retroceder en lugar de avanzar. El debate es necesario. Las legislaciones tienen que ser el resultado de una sociedad civil altamente comprometida en estas discusiones y los planes nacionales de acción, creo que los debemos analizar bajo esta misma concepción.

En el concepto de recolección de datos, no estamos discutiendo solamente la calidad de los técnicos que se destinan para efectuar un análisis adecuado de los datos del país en materia de políticas públicas. Lo que

queremos es una definición de carácter político en materia de recolección de datos. Los datos globales suelen tender, por voluntad o no de sus inspiradores, a un espejismo de las realidades más duras, más dolorosas, de mayor exclusión. Por lo tanto, es fundamental que cuando definimos la recolección de datos estemos pensando en una recolección de datos que incorpore el conjunto de la realidad, y particularmente aquello que necesita ser desagregado por la incidencia que requiere para las políticas públicas. No hablar, por ejemplo, en la recolección de datos sobre situación de niños en familias monoparentales de jefatura femenina y no darle una jerarquía de análisis, por tomar un ejemplo nada más de lo que hemos mencionado anteriormente, puede diluir un conjunto de realidades que están necesitando de políticas muy específicas. La recolección de datos en nuestra región es altamente deficiente y la deficiencia no es un problema solo estadístico. Además de que hay conflictos en algunos países sobre cómo se recolecciona, el nuestro es uno de ellos en este momento. Pero independientemente de ello, la gravedad es que la insuficiente calidad, cantidad y desagregación de datos conduce a que no existan mecanismos de evaluación correctos sobre las políticas públicas, y por lo tanto se insista o se sostengan situaciones que son errores en el camino que se ha trazado.

El punto siguiente es inversión y recursos. La exigencia sobre inversión y recursos no necesita mucha explicación. La inversión en materia de políticas de niñez y adolescencia tiene dos grandes problemas. Primero, solamente dos países de nuestra región han alcanzado el mínimo comprometido del 6% del producto bruto interno para educación. No es solamente cuál es la cantidad de crecimiento económico que tiene el país para tomar decisiones en este sentido, sino que países como Bolivia, que tiene un crecimiento económico relativamente muy inferior y una economía de inferior característica a otros países, ha podido proponerse superar el 6% del producto bruto. Habrá que analizar en qué medida se está utilizando bien. Pero es una decisión política que se adoptó el recurso para educación. En segundo lugar, las políticas públicas en materia de niñez, sobre todo en materia de protección especial, en ningún país de la región están superando el 0,5% del presupuesto.

Sobre las relaciones con la sociedad civil, ya nos hemos dedicado y sobre la participación de los niños, creo que resulta obvio.

Me refiero como último tema a la importancia del monitoreo independiente. En algunos países es conocido como ombudsman, en otros como defensorías, en otros como comisiones de derechos humanos. Lo cierto es que no hay posibilidad de garantizar en la estructura del Estado la aplicación plena de pactos y convenciones de derechos humanos, si simultáneamente y en orden a los principios de París no se construyen fuertes mecanismos de monitoreo independientes, que garanticen no solo la capacidad del conocimiento de las violaciones sino la denuncia de las mismas y la exigencia al Estado para actuar correctivamente en esta materia. El monitoreo independiente tiene en nuestra región un momento de crecimiento pero tenemos que aceptar que en materia de niñez aun es débil y, de alguna manera, la característica dominante está dada porque la Federación Iberoamericana de Ombudsman, que tiene una buena actividad en la región, en los últimos años ha incorporado el componente de derechos del niño y creo que en ese sentido deberemos seguir haciendo mucho esfuerzo para avanzar.

Muchas gracias.