

FUTURO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA INFANCIA EN AMÉRICA LATINA

Antonio Carlos Gomes da Costa

El problema del futuro de las políticas para la niñez es un tema muy ambicioso y de antemano creo que no voy a dar cuenta de tanto. En base a lo que oí en estos tres días, a las discusiones de los grupos de los cuales tuve oportunidad de participar, creo que es posible hablar acerca de donde estamos y para donde vamos.

En primer lugar, me gustaría hablarles de la perspectiva de mi reflexión, de mi análisis acerca de este tema. Es una perspectiva optimista. Cierta vez, Emilio García Méndez dijo que la situación es tan difícil que ya no tenemos condiciones de darnos el lujo de ser pesimistas. Entonces, mi perspectiva es de un optimismo ante todo lo que leí, todo lo que oí en estos días.

Voy a empezar haciendo un análisis más amplio de la moldadura mayor que involucran las políticas públicas para la niñez en nuestra región y en el mundo. En la escala mundial, la vida social viene pasando en los últimos años por un amplio y multifacético elenco de transformaciones que, vistas en su conjunto, sin duda alguna configuran el ingreso en un nuevo paradigma en el mundo del trabajo y en la vida de la sociedad más amplia. Tal cambio de paradigma no deberá ser un proceso homogéneo en todos los países. Al contrario, sus secciones dependerán de la forma como cada comunidad nacional será capaz de articular los elementos resultantes de dos órdenes de exigencias emergentes en el escenario internacional: las exigencias técnico organizacionales objetivas recurrentes del ingreso de la economía en la era post-industrial y las exigencias ético-políticas resultantes del avance en el campo de los Derechos Humanos y en la lucha por el medio ambiente.

La primera de estos dos órdenes de exigencia, se expresa por un conjunto objetivo de transformaciones que necesitan ser comprendidas en toda su complejidad: los impresionantes avances tecnológicos en, prácticamente, todos los sectores de la producción -por primera vez en la historia, el crecimiento de la producción no significa más el crecimiento del empleo, hoy se puede aumentar la producción y disminuir el empleo en base a las nuevas tecnologías y a las nuevas formas de organización del trabajo-, la emergencia de una economía del conocimiento que revaloriza de manera dramática la educación, la prevalencia de la calificación de la gente sobre otros factores en el mundo de la producción de bienes y de servicios, del surgimiento de un mercado global de capitales, el surgimiento y la expansión de los bloques económicos Inter países.

A todo esto se añade la perspectiva neo-liberal de disminución y achicamiento del aparato estatal en el área de las políticas públicas trayendo un riesgo de disminución de la capacidad del estado de hacer frente a los desafíos, del enfrentamiento de los problemas sociales producto de las transformaciones en el mundo del trabajo en el costo social de las políticas de ajuste económico.

Resultados éstos de los esfuerzos de inserción competitiva de los países en una economía internacional en acelerado proceso de globalización.

La segunda de estos órdenes de exigencia recoge un impresionante elenco de avances éticos y políticos incursos en la comunidad internacional en esta etapa final del siglo veinte. En esta vertiente, constitutiva del nuevo paradigma, se concretiza y expresa un conjunto de iniciativas de las Naciones Unidas que a través de grandes eventos, viene realizando en el campo ético y en el campo político en la clausura del siglo veinte. El primero de estos mega-eventos ha sido la Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente en Río de Janeiro, cuya contribución fundamental ha sido la introducción en las principales agendas nacionales e internacionales, públicas y privadas del concepto de desarrollo sostenido. Por primera vez, la planificación de la producción se encuentra ética y políticamente constreñida a tener en cuenta el derecho a la vida de las generaciones futuras.

En 1993, con menos éxito en términos de metas, pero con gran significado, alcance e influencia en términos éticos y políticos, tuvimos la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos. El gran principio condicionador de las relaciones nacionales e internacionales producido en ese evento, ha sido la idea de la persona humana como sujeto de derecho internacional. Hasta ahora, solamente los estados eran considerados sujetos en el orden internacional; ahora, el punto de vista y los intereses objetivos de las personas pueden y deben ser considerados en el plano de las relaciones internacionales. Estamos frente a una verdadera irrupción de la persona humana en el contexto de las relaciones entre las naciones.

En 1994, la comunidad mundial volvió a reunirse. Esta vez, en el Cairo para expedirse sobre el tema Población y Desarrollo. La Conferencia dió un importante paso para el reconocimiento y reafirmación de los derechos de la persona ante el Estado al hacer la restricción de las políticas de control de natalidad compulsivas y decididas de manera unilateral a partir del gobierno sin la participación voluntaria de los destinatarios de estas medidas.

En 1995, ha sido la oportunidad de la Conferencia de Cúpula sobre Desarrollo Social y Desarme, en Copenhague. Allí, un importante paso ha sido el reconocimiento de la persona como fundamento y fuente del sentido del orden social. El combate a la pobreza, el apoyo e integración de los marginados y excluidos, y la creación de empleo y de oportunidades de trabajo fueron los tres grandes énfasis programáticos del Plan de Acción que pretende dar oportunidad al proceso iniciado en la Conferencia. Independientemente de los compromisos firmados, solamente el hecho de que la cuestión social ingresó en la agenda mundial ya puede ser visto, por importantes factores de este proceso, como un avance a ser resaltado. Recientemente en 1995, tuvimos la Conferencia acerca de la Mujer en Beijing; cuestión que por su complejidad por las innumerables dimensiones a través de las cuales se pudo aportar, promete priorizar avances tanto en el campo de los derechos individuales como de los derechos colectivos.

Para nuestros objetivos existen en la dinámica internacional reciente dos momentos en que estos dos órdenes de exigencia económica- tecnológica- estructural y el orden ético-política se entrecruzan. La primera ha sido en la segunda ronda del Uruguay del GATT, que dio como resultado la creación de la Organización Mundial de Comercio. Las nuevas reglas de comercio internacional fueron introducidas y de ellas hace parte la llamada "cláusula social". En el interior de su nuevo ordenamiento del intercambio común, prácticas como la explotación de la mano de obra esclava, la explotación del trabajo de los niños y el trabajo forzoso pasan a ser consideradas violaciones de las normas reguladoras del comercio internacional. La segunda ha sido la Conferencia Mundial sobre Educación para todos realizada en Jomtien, Tailandia en marzo de 1990. Este evento ha sido convocado por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas-PNUD, Banco Mundial, UNESCO y UNICEF. En él, además de un derecho humano fundamental, la educación ha sido también considerada como componente básico del desarrollo económico, social y político de las naciones. Actualmente, están en curso dos importantes iniciativas internacionales relacionadas a la cuestión del combate a la explotación de la mano de obra del niño y la promoción de la educación para todos. El Programa Internacional de Erradicación del Trabajo del Niño-IPEC, de la OIT y el Plan de Acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje con apoyo del PNUD, Banco Mundial, UNESCO y UNICEF.

Estas declaraciones, estos compromisos, hacen parte de un nuevo orden ético-político, el único capaz de equilibrar, de contrabalancear las transformaciones de naturaleza económica y tecnológica resultantes de la globalización de la economía y de sus exigencias para los países en desarrollo. Este es el cuadro mayor en el interior del cual debemos pensar la implementación de la Convención de los Derechos del Niño.

Cuando hablamos de desarrollo humano, siempre tenemos en mente el IDH índice de desarrollo humano del PNUD. El IDH es un índice constituido por tres indicadores: los indicadores relacionados a la expectativa de vida, al nivel educacional y a la capacidad económica. En base a estos tres indicadores es posible hacer una jerarquización de los países. También en relación a la implementación de los derechos del niño tenemos tres grandes ejes, si quisiéramos hacer la construcción de un índice de bienestar y de desarrollo de la niñez y de la adolescencia: el eje de la supervivencia, el eje del desarrollo personal y social y, el eje de la integridad física, psicológica y moral. Cuando pensamos por qué estos tres ejes: supervivencia, desarrollo e integridad es por qué está en la Convención. Cierta vez, en un encuentro del grupo de criminología crítica en Guayaquil, oí del profesor Alessandro Baratta, que el artículo 227 de la Constitución brasilera era una síntesis muy feliz de la Convención.

Entonces, voy a leer ese texto y hacer un pequeño comentario de sus principales puntos: "Es deber de la familia, de la sociedad y del estado, asegurar al niño y adolescente con absoluta prioridad el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, a la educación, a la cultura, a la recreación y a la

profesionalización, a la libertad, al respeto, a la dignidad, además de ponerlos a salvo de todas las formas de negligencia, discriminación, explotación, violencia, crueldad y opresión".

El artículo tiene la ética de la Convención. Es deber de la familia, de la sociedad y del estado. El artículo empieza hablando del deber, no empieza hablando del derecho, porque todo lo que es derechos del niño y del adolescente, es deber de las generaciones adultas representadas aquí en tres niveles: la familia, la sociedad y el estado. Asegurar. ¿Qué es asegurar? Asegurar es garantizar. ¿Cuándo una cosa está garantizada? Cuando puedo exigirla en base a la ley. Entonces aquí está la naturaleza, el carácter garantista del nuevo derecho del niño y adolescente. La expresión niño y adolescente y, no la expresión menor, es una búsqueda de la salida del campo semántico de la discriminación a los disminuidos sociales para afirmar la existencia de una sola niñez, de una sola adolescencia que es nuestra causa de lucha y de trabajo. Con absoluta prioridad eso es una traducción del principio del interés superior del niño.

El derecho no habla de la satisfacción de las necesidades, habla de garantizar los derechos, entonces aquí se da el salto de las necesidades a los derechos. ¿Y cuales son los derechos ?. El derecho a la vida, a la salud, a la alimentación que es el derecho a la supervivencia. El derecho a la educación, a la cultura, a la recreación y a la profesionalización que es el derecho al desarrollo personal y social. Después viene el derecho a la libertad, al respeto, a la dignidad y a la convivencia familiar y comunitaria, es decir, el derecho a la integridad física, psicológica y moral de los niños, a ponerlos a salvo de todas las formas de negligencia, discriminación, explotación, violencia, crueldad y opresión que son las situaciones de riesgo personal y social, las circunstancias especialmente difíciles para la niñez y la adolescencia.

Yo acostumbro decir que la protección integral es garantizar para todos los niños, sin excepción alguna, los derechos a la supervivencia, al desarrollo personal y social y a la integridad. Estos son los tres grandes ejes de las políticas públicas para la niñez: la salud, el desarrollo personal y social y la integridad física, psicológica y moral.

Cuando participé de un grupo que hacía la redacción de un documento para el Consejo Episcopal Latinoamericano en Brasilia, hice una explicación muy breve para los obispos acerca de la naturaleza de la doctrina de la situación irregular y de la doctrina de la protección integral. La doctrina de la situación irregular es la doctrina de las dos infancias y de las dos adolescencias, porque la doctrina de la situación irregular no se dirige a todos los niños sino a una parte de los niños, que son los niños carentes, los niños abandonados, los niños inadaptados y los niños infractores. No trata de todos los derechos, solamente de la protección y de la vigilancia, protección para los carentes y los abandonados y vigilancia, represión para los inadaptados y los infractores; entonces solamente estos niños, los carentes, los abandonados, los inadaptados y los infractores, son objeto de los códigos de menores basados en la doctrina de la situación irregular. La doctrina de la protección integral se

dirige a todos los niños y niñas y adolescentes sin excepción alguna. No trata solamente de la protección y de la vigilancia, trata de todos los derechos para todos los niños. Entonces yo hice una comparación para los obispos, con la expresión del Papa Juan XXIII que decía que "la misión salvadora de la iglesia es para el hombre y todos los hombres". La doctrina de la protección integral es para el niño y todos los niños, son todos los derechos para todos los niños. Esto es una diferencia básica entre las dos doctrinas. Cuando los obispos oyeron eso, tomaron una decisión muy importante: contribuir para la erradicación en la región latinoamericana de la doctrina de la situación irregular, como se hace con la erradicación del sarampión, de la polio, del analfabetismo, de la mortalidad infantil. Una de las cosas que tiene que ser erradicadas de la región, es la doctrina de la situación irregular, porque conspira contra el derecho de los niños a la libertad, al respeto, a la dignidad y a la convivencia familiar y comunitaria.

En base a eso, pregunto: ¿Cuál es la misión de la política de atención a la niñez en la doctrina de la protección integral? La misión es asegurar a todos los niños, sin excepción alguna el derecho a la supervivencia, al desarrollo personal y a la integridad. ¿Y cómo se hace esa política? Es una política por un conjunto articulado de acciones en el nivel nacional, en el nivel intermedio, del estado, provincia, departamental y en el nivel local, en el nivel municipal. Un conjunto articulado de acciones. Creo que la expresión "conjunto articulado de acciones", cuando hablamos de la política pública para la niñez, es muy importante porque la articulación ocurre cuando -como dice Emilio García Méndez- el estado y la sociedad están condenados a trabajar de manos unidas por los niños, están condenados a trabajar juntos por el derecho, por la promoción, la defensa, la atención a los derechos del niño y del adolescente. Cuando hablo del estado y de la sociedad, estoy hablando del ejecutivo, del legislativo, del judicial, estoy hablando del nivel nacional, del nivel de estado, provincia, departamento y del nivel municipal.

Cuando hablo de sociedad civil, no estoy hablando solamente de las ONGs que trabajan y luchan en favor de los niños, estoy hablando también de los empresarios, de los sindicatos, del mundo de las organizaciones jurídicas de defensa de derechos, de los comunicadores, los formadores de opinión, de la Iglesia, de los liderazgos comunitarios, de las familias y hasta de los mismos niños y adolescentes.

Una articulación es un trabajo convergente y complementario entre fuerzas distintas, que en la convergencia, no pierden su identidad, su autonomía, su dinamismo propio, ni su manera peculiar de actuar en relación a lo social. Para obtener una política pública con tal configuración, con tales actores, es necesario un amplio proceso de movilización social. Aquí me gustaría hablar del concepto de movilización social de Bernardo Toro que -desafortunadamente no tuvimos la oportunidad de tener en este seminario su presencia brillante- nos habla que movilizar es estimular y apoyar un proceso que requiere de dedicación continúa, que produce resultados cotidianamente. No puede reducirse a la realización de eventos ni a la convocatoria a personas para

manifestaciones públicas. Movilizar es convocar voluntades compartiendo interpretaciones y significados para decidir y actuar en búsqueda de una meta común. Así, el proceso de movilización debe propiciar en la gente que se moviliza una comprensión adecuada de su campo de actuación, de problemas a ser resueltos, de situaciones a ser creadas, de decisiones a tomar, de acciones a seguir en su cotidiano de vida y trabajo. La movilización involucra un imaginario social colectivo, una expresión, un horizonte a ser alcanzado, un imaginario convocante como "la tierra prometida, una tierra en donde corría leche y miel, que ha movilizado el pueblo hebreo a caminar muchos años por el desierto".

Es necesario propuestas viables de acción cotidiana. El señor James Grant, dijo cierta vez: "UNICEF no les pide que dejen sus quehaceres para ocuparse de los derechos del niño, cada uno de nosotros podemos ocuparnos de los derechos del niño en nuestra propia área de actuación: en el ámbito familiar, comunitario, y en la vida profesional". Es necesario también la colectivización de las acciones, o sea, conocimientos, significados e interpretaciones compartidas entre los que se dedican a la causa de los derechos de la niñez y adolescencia. Es necesario la proposición de parámetros de evaluación para tener la noción si estamos en el camino cierto, para tener la noción si estamos parados o yendo adelante.

Los componentes de un proceso de movilización social son, además de un imaginario social convocante, los productores, los editores y los re-editores. Un imaginario social convocante es una visión compartida de dónde queremos llegar. Los productores son los grupos que toman la iniciativa en el proceso de movilización, es el grupo irradiador de un proceso de movilización. Los editores son aquellos comunicadores que son capaces de transformar las metas del proceso de movilización en símbolos, signos y mensajes capaces de involucrar a la gente no solamente en el nivel personal, sino también a niveles más profundos, en el nivel de los sentimientos, de las emociones. Los re-editores son los que hacen la traducción de los mensajes de los productores para el punto de vista y el interés social concreto de los distintos segmentos de la sociedad, o sea, un maestro, un cura, un líder sindical, un líder empresarial; todo lo que tiene una audiencia es un re-editor.

Después de decir esto, me gustaría hablar de algunas tendencias en el campo de los derechos del niño, que como dije al inicio, son tendencias que nos autorizan a mirar con esperanza el futuro. En primer lugar: proyectos y procesos. Estamos viendo hoy una fuerte tendencia de las organizaciones no gubernamentales, de los movimientos de la sociedad civil, de los sindicatos, de hacer no solamente acciones puntuales, acciones focalizadas en un área delimitada y en un número de niños y adolescentes delimitado. Sino la tendencia es ahora de apoyar procesos de transformación. Para mí, es un motivo de esperanza ver la evolución de las entidades no gubernamentales de atención y de defensa de derechos de los niños desde la década del 80 hasta nuestros días.

Teníamos en una cierta época sólo entidades de atención directa al niño. La entidad se ocupaba de sus niños, 50, 30, 300, 1000 niños; no se ocupaba de la niñez en el sentido más amplio, por lo menos en términos de acción concreta; eso es lo que yo llamo del tipo 1 de ONGs. Después tuvimos el tipo 2 de ONGs para atención directa a los niños. El tipo 2 son las entidades que además de atención directa a un número delimitado de niños, tenían también acciones en el campo de la promoción y de la defensa de los derechos. Las ONGs no se limitaban a hacer educación para el trabajo, capacitación, refuerzo escolar, alimentación, salud de los niños, sino además se involucraba en procesos de movilización social, de concientización, de sensibilización, de organizar a la gente para la defensa de los derechos del niño. Después tenemos un tipo 3 de ONGs, las ONGs que ya no hacen atención directa a un número delimitado de niños, pero trabajan por la niñez y la adolescencia. Son las ONGs de oficina, las ONGs de promoción de defensa de los derechos, de capacitación de la gente, de abogacía ética, social, política y jurídica por los derechos del niño. Después vino un cuarto tipo de ONGs, las redes de ONGs de atención directa y de promoción y defensa de los derechos del niño. Ahora tenemos un quinto tipo de ONG, las redes que involucran ONGs de muchos países, las redes regionales e internacionales de promoción y defensa de los derechos del niño como DNI, Defensa Internacional de los Niños.

Otro gran avance es el salto cualitativo de las necesidades a los derechos. El niño ya no es más pensado como un mero conjunto de necesidades, sino como un sujeto de derechos exigibles. Cuando vemos un niño en la calle, ya no pensamos en un niño en situación irregular, carente bio-psico-social cultural. No es el niño que está en situación irregular, quien está en situación irregular ahora son las políticas públicas de salud, educación, profesionalización, habitación, alimentación, recreación. Todas las políticas públicas que hacen parte de la acción integral a los derechos del niño y adolescente están en situación irregular. Entonces, ese también es un gran salto cualitativo.

Tenemos otro aspecto muy importante que Emilio García Méndez subrayaba en su ponencia en la apertura de este seminario, que es el desarrollo de acciones no solamente de capacitación técnica sino también de capacitación política de la gente, la capacidad de trabajar con las diferencias, la tolerancia democrática, la capacidad de negociación, la capacidad de proposición, la capacidad de argumentar en base a un análisis de situación. Todo esto son capacidades nuevas requeridas por el nuevo momento histórico en los derechos de la niñez y la adolescencia.

Otro aspecto importante, es la proliferación de los programas de promoción y defensa de derechos. Los programas que hacen, lo que llamé, una abogacía ética, social, jurídica y política en favor de los niños. Los centros de defensa de derechos que tienen muchos nombres, muchas configuraciones, son hoy una de las flores nuevas de la democracia en nuestra región y una de las grandes promesas de consolidación y ampliación de la democracia. También la tendencia de salir de las acciones aisladas para la organización en red, para potenciar los recursos, ampliar la capacidad de interlocución y de negociación

política y ampliar la capacidad de presión en la exigibilidad de los derechos del niño.

Otro punto que también nos autoriza a ver con esperanzas el futuro es el énfasis, lo que Emilio García Méndez llama el redescubrimiento de lo obvio, es decir, las dos grandes agencias de formación de las nuevas generaciones son la familia y la escuela. Por mucho tiempo, los programas que trabajan con niños en situación de riesgo, vieron a la familia por el espejo retrovisor y quitaron y trabajaron de espaldas a la escuela, principalmente, los programas para niños de la calle y niños trabajadores. Trabajamos mucho de espaldas a la escuela, haciendo escuelas alternativas, haciendo otra cosa en vez de la escuela, dejamos de lado la tarea difícil que es cambiar la escuela pública, dejamos de lado la tarea difícil que es tener una postura de solidaridad, una postura constructiva en relación a la escuela pública para trabajar de espaldas a la escuela. Viendo a la familia por el espejo retrovisor -es decir- que la familia ya fracasó, ahora es nuestra vez, la familia no hace parte de la solución, la familia es parte del problema. Ahora estamos empezando a redescubrir lo obvio con programas de educación para la vida familiar, de orientación y apoyo socio-familiar, de promoción y protección de la familia ante la disgregación y la violencia.

También otro punto que veo como de gran progreso en nuestra lucha y nuestro trabajo en favor de los niños, es la percepción de que está naciendo una nueva ética en relación a la niñez. Norberto Bobbio dijo cierta vez que todo es la política, pero la política no es todo. Encima de la política debe haber alguna cosa que imponga límites, que imponga parámetros a la acción por la búsqueda, por la conquista, por la manutención y ampliación del poder político. ¿Qué es esto? Es la ética, y nosotros vemos nacer una nueva ética en favor de los derechos del niño y adolescente.

Ignorar esa tendencia es caminar de la contramano, trabajar en esa dirección es ver en la infancia y en la juventud la base de un consenso ético y político entre fuerzas que tienen divergencias o antagonismos en relación a otros aspectos de la vida social.

Finalmente, me gustaría decir que, tenemos aquí países que están aún luchando para construir sus nuevas legislaciones, países en que la legislación ya está en trámite en el legislativo y otros en proyectos, tenemos países que están luchando para sacar del papel las conquistas en favor de los derechos de la niñez y la adolescencia. En Brasil, yo acostumbro decir que "el Estatuto del Niño y Adolescente" era un proyecto de Ley, después ha sido aprobado por el Congreso Nacional y sancionado por el Presidente de la República y se tornó una ley, pero no dejó de ser un proyecto, dejó solamente de ser un proyecto de ley para ser un proyecto de sociedad. Yo creo que eso pasa también en todos los países hermanos.