

Conferencia de los Ministros europeos encargados de Asuntos Familiares, XXVI sesión Estocolmo, 14-16 de junio de 1999. «Hacia una sociedad acogedora para los niños»

1. A la invitación del ministro sueco encargado de los Asuntos Familiares, se reunieron en Estocolmo los Ministros o sus representantes encargados de los asuntos familiares de los 38 Estados¹ de los 41 Estados miembros del Consejo de Europa y de los representantes del Comité de los Ministros y de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, así como de la Santa Sede, del Canadá y de Bosnia Herzegovina, del 14 al 16 de junio de 1999, para participar a la XXVIª sesión de la Conferencia de Ministros europeos encargados de los Asuntos Familiares, consagrada en torno al tema «Hacia una sociedad acogedora para los niños».

2. La conferencia fue inaugurada por D. Daniel TARSCHYS, Secretario General del Consejo de Europa. D. Göran PERSSON, Primer ministro sueco, pronunció la alocución de la bienvenida. Dña. Maj-Inger KLINGVALL, ministra sueca de los Asuntos Familiares, presidió la conferencia.

3. Después de la sesión de apertura, un grupo de niños pudo dar a conocer a los Ministros algunas de sus ideas de lo que podría ser una sociedad acogedora para los niños.

1 Albania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Lituania, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Rumanía, Rusia, San Marino, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, «Antigua república yugoslava de Macedonia», Turquía, Ucrania, Reino Unido.

4. El tema de la conferencia fue subdividido en dos subtítulos:
- «Familias y niños: ¿Cuáles son los objetivos, cuáles son las prioridades?», presentado por D. Ivan NEYKOV, ministro búlgaro del Trabajo y de Política Social, con Dña. Valgerd SVARSTAD HAAUGLAND, ministra noruega de Asuntos Familiares, como invitada participante.
 - «Hacia una sociedad acogedora para los niños: las posibilidades que se ofrecen, los obstáculos a superar», presentado por D. Theodore DOTSONIS, Ministro griego responsable de Asuntos familiares, con D. Dermot AHERN, Ministro irlandés de Asuntos Sociales, Comunitarios y Familiares, como invitado para intervenir.

Contexto

5. Según lo previsto, la conferencia es parte integrante del programa para la infancia del Consejo europeo, lanzado por el Comité de los Ministros en mayo de 1998².

Este programa es una iniciativa de la 2.^a Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa, que tuvo lugar en Estrasburgo en octubre de 1997.

6. Los acontecimientos trágicos ocurridos en 1999 en los Balcanes han sido al origen de intensos sufrimientos, tanto para cientos de miles de niños y sus familias originarias de Kosovo, como de otras partes de la República Federal de Yugoslavia. Fue inevitable que la atención des los Ministros encargados de los Asuntos familiares en los Estados miembros del Consejo de Europa portara sobre las medidas necesarias para aligerar los sufrimientos no sólo de forma inmediata, sino también a medio plazo. El contenido de aquella discusión está presente en las otras partes del texto.

Generalidades

7. 1999 es un año marcado por las etapas importantes en lo que concierne a los derechos del hombre y de la democracia en Europa. El Consejo de Europa celebra su cincuentenario, y en este día su principal realización es la elaboración de un Convenio europeo de los Derechos Humanos, cuyo conjunto no hace nada más que hacer respetar esos derechos. Hace diez años, el Convenio de las Naciones Unidas relacionado con los derechos del niño que firmado y ratificado, y el mismo año, es decir en 1989, el viento de cambio político recorrió toda Europa central y oriental. El Consejo de Europa cuenta hoy día con 41 Estados miembros, y todos ellos han ratificado el Convenio de las Naciones Unidas relacionado con los derechos del niño.

8. El tema de la XXVIª sesión de la Conferencia de los Ministros europeos encargados de los asuntos familiares, «Hacia una sociedad acogedora para los niños», está estrechamente ligado con los objetivos del programa para la infancia, que consisten en «promover los intereses de los niños, junto con las organizaciones internacionales y no gubernamentales implicadas». Dentro de las cuestiones inscritas en el programa aparece «el lugar de la familia en la sociedad» y la conferencia es el momento oportuno para discutirlo.

9. Las condiciones de vida de las familias varían considerablemente en Europa, según los factores sociales, culturales y económicos que difieren de un país y de una región a otra. En todo caso, todos los países dan una importancia fundamental a la familia en cuanto que «es el lugar natural del crecimiento y del bienestar de todos los miembros y en particular de los niños»³. Para que tal lugar pueda existir, deben cumplirse algunas condiciones: primero, que la pareja sea libre de tener un hijo o no; segundo, que la sociedad esté en condiciones de permitir el parentesco feliz y responsable; tercero, que la familia reciba ayuda y apoyo en caso de crisis.

10. Los preparativos de la Conferencia han sido abordados desde la perspectiva de la cuestión concreta siguiente: «¿Cuáles son los factores que aseguran una buena infancia para todos?». En este contexto:

a) en la medida de lo posible, las políticas de la familia y de la infancia deben ser coherentes e íntegras y les deben ser destinados los recursos suficientes;

b) las madres y los padres deben estar en condiciones de desempeñar la participación en el cuidado y a la educación de los niños y un empleo remunerado;

c) la participación de los mismos niños en las decisiones que les conciernen debe ser promovida en todos los casos en los cuales sea razonable.

11. Estos factores arriba citados se sacan de tres campos de intervenciones distintas que conciernen las familias: la del sector público, la de la sociedad civil y la del niño como sujeto de derechos. Las discusiones de los Ministros encargados de los asuntos familiares han sido polarizados en torno a estos tres dominios.

Cuestiones

En la medida de lo posible, las políticas de la familia y de la infancia deben ser coherentes e íntegras y los recursos suficientes les deben ser destinados.

12. Se destaca de los informes nacionales elaborados para la conferencia que a lo largo de los diez años pasados innumerables países han creado órganos que se han encargado de coordinar y/o de administrar las políticas de la infancia. Las cuestiones acerca de la coopera-

ción intersectorial e interministerial se siguen considerando importantes para el conjunto de los Estados miembros.

13. Los principios de una política coherente e íntegra son descritos en la Recomendación N° R (94) 14 del Comité de los Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre las políticas familiares coherentes e íntegras. El objetivo es que las necesidades de las familias y de los niños sean tomadas en cuenta en el conjunto de las políticas, teniendo un impacto sobre su vida cotidiana. Las políticas públicas conciernen especialmente la seguridad social, la vida activa, la educación, el medio ambiente, el interés de los consumidores, la cultura, la vivienda, el tráfico, la comunicación de masas y del turismo. La cooperación con y entre las autoridades regionales y locales, así como el sector no gubernamental, es muy importante para conseguir este objetivo.

14. Importa que se inscriba en la totalidad de las políticas nacionales un acercamiento que integra la toma en consideración de la familia y el niño. Siempre respetando la diversidad cultural, los gobiernos deben vigilar para que dentro de los principios universales y fundamentales sobre el respeto de los derechos del niño aparezca lo siguiente, en particular: la prohibición de todas las formas de discriminación y de explotación; aportar una idea adecuada a los padres en el ejercicio de la función paternal; el ofrecimiento de los préstamos sanitarios y educativos suficientes; la reducción de las desigualdades sociales y geográficas y el reconocimiento de los derechos y aptitudes de los niños en función a su edad.

15. Puesto que la mayoría de las decisiones concernientes a los niños se toman a nivel local, es esencial que a nivel de los que deciden y los que trabajan directamente con los niños tengan un buen conocimiento del Convenio de las Naciones Unidas respecto a los derechos del niño y de los instrumentos jurídicos pertinentes del Consejo de Europa. Los gobiernos deben disponer de todos los medios para que este texto fundamental sobre los derechos de los niños sea mejor conocido a nivel local.

a) Las madres y los padres deben estar en condiciones de desempeñar la participación en el cuidado y en la educación de los niños y un empleo remunerado.

16. La evolución de las estructuras sociales, culturales, demográficas y económicas a lo largo de los veinte años pasados ha modificado profundamente el contexto en el cual los padres crían hoy día a los hijos en los países europeos. El nivel de instrucción cada vez más elevado de las mujeres jóvenes en todos los países de Europa, vinculado al deseo de elegir más libremente su modo de vida es una de las consecuencias de esta evolución. La mayoría de las mujeres desean tener la libertad de elegir entre poder seguir trabajando o no después del nacimiento del niño. En muchas familias son necesarios dos ingresos para alcanzar el nivel de vida decente. Según los países, el nivel de vida es, en general, determinante para este hecho.

17. El respeto de la igualdad de sexos es indispensable a la hora de repartir las responsabilidades de los padres para con los hijos. Aun-

que los progresos importantes hayan sido realizados en materia de igualdad en el trabajo, la evolución ha sido mucho más lenta en lo que concierne a la repartición, dentro de la familia, de las tareas relacionadas con la educación de los niños, incluidas las domésticas. En innumerables familias, el padre puede pasar mucho tiempo en el lugar de trabajo, mientras la madre tiene, en el fondo, dos actividades: por una parte, su trabajo remunerado, y por otra, los trabajos caseros, el cuidado de los niños y, en algunos casos, atender a los demás miembros dependientes de la familia. Esto puede conducir a que ninguno de los padres tenga el tiempo suficiente consagrado a los hijos, en particular aquel tiempo privilegiado que responde verdaderamente a las necesidades de afectación, de seguridad y de compartir, que son fundamentales para el niño.

18. Las posibilidades de modificar esta situación dependen tanto de las actitudes de la sociedad civil como de las medidas tomadas por las autoridades públicas. Algunos Estados miembros han adoptado ya una legislación que permite a los padres y a las madres gozar de un descanso paternal, y la mayoría de los Estados han introducido el derecho a las vacaciones paternales en su reglamentación. En todo caso, la organización del trabajo, la cultura ambiente y la actitud de las parejas sociales influyen ampliamente en la puesta en práctica de estas disposiciones. Lo mismo, los sistemas de guardia varían considerablemente de un país a otro. Cuando los servicios públicos son muy limitados, les resulta muy difícil a las familias reconciliar los horarios de trabajo, el presupuesto familiar y el cuidado a los niños. La participación de los mismos niños en las decisiones que les conciernen debe ser animada siempre que sea razonable.

19. La importancia de los valores democráticos ha aumentado a lo largo de los últimos años, según lo testimonian los acontecimientos que ocurren siempre que no se les respeten. El aprendizaje de los valores democráticos es un proceso que empieza, para el niño, casi inconscientemente, dentro de la familia. Es allí donde las nociones de compartir, de negociación, interdependencia y de reciprocidad deberían ser inculcadas en primer lugar. Cuando se busca construir una sociedad acogedora para los niños, hay que escuchar lo que estos tienen que decir. Favorecer en los niños esta forma simple de participación les permite desarrollarla más allá de la familia, sea en el colegio, en sus actividades de ocio o en su vida colectiva.

Los temas abordados durante la Conferencia:

La situación de las familias refugiadas de Kosovo

20. Los Ministros han expresado su viva preocupación por la situación de las familias refugiadas de Kosovo. Esta preocupación parece ser compartida, visto que la mayoría de los países europeos han acogido a las personas refugiadas, y los problemas dependientes del desarraigo violento de un gran número de niños sacados de su lugar familiar son

susceptibles de ser análogos sea quien sea el país de acogida. Si la vocación del Consejo de Europa no es la de las organizaciones humanitarias, le pertenece poner en práctica un cuadro que permita resolver algunas dificultades. Por otra parte, los Ministros se han declarado preocupados por las incidentes del conflicto sobre los niños de otras regiones de la República Federal de Yugoslavia y de los países vecinos.

Las implicaciones del Convenio de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño para una sociedad acogedora de los niños

21. El Convenio de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño ha ofrecido una orientación importante a los Ministros a la hora de definir los objetivos, a fin de crear una sociedad acogedora para los niños. El primer objetivo de las autoridades públicas debe ser la de aplicar una política eficaz de protección de la infancia. En un contexto de dificultades sociales y económicas importantes, por ejemplo, la prioridad será luchar contra la criminalidad, la delincuencia juvenil, la prostitución infantil, el trabajo de los niños y el abuso de las drogas. Los Ministros, no obstante, han estado de acuerdo en que este objetivo de ir paralelo con la puesta en práctica eficaz de otros elementos esenciales del convenio. Se trata, por una parte, de destinar los recursos necesarios para evitar las calamidades arriba mencionadas y, por otra, de defender los conceptos que suponen una participación democrática efectiva de los niños a las decisiones que les conciernen, de manera apropiada a su edad y a sus aptitudes. Los cambios considerables de actitudes se imponen a los adultos y a las autoridades públicas para que sea respetado el principio de interés superior del niño, especialmente en las situaciones donde, dentro de la familia, hay conflicto entre los intereses del niño y los de los padres.

Prioridades nacionales para los gobiernos

22. El hecho de que la situación varíe considerablemente de un país europeo a otro significa que, en el cuadro del largo consenso sobre el papel de la familia para con los niños, los gobiernos tienen las prioridades diferentes cuando se trata de obrar a favor de la creación de una sociedad acogedora para los niños. Es por eso que la importancia dada por los Ministros a los temas que siguen ha variado en función de las posibilidades de su país. La diversidad de las preocupaciones expresadas por estos últimos refleja esta situación:

- a) Medidas sanitarias en favor de las madres y de los niños, lucha contra los trabajos clandestinos de los niños, lugares de trabajo acogedores para las familias.
- b) Disposiciones orientadas a animar la mediación familiar.

- c) Permitir a los padres compartir mucho más los momentos con sus niños.
- d) Hacer frente a los problemas ambientales que afectan a los niños, asegurar una participación efectiva del niño, lucha contra el alcoholismo y la toxicomanía, puesta en marcha de una cooperación intersectorial, sustento a las familias expuestas a los riesgos, a las dificultades escolares.
- e) Mejorar los servicios de protección a la infancia y —en las situaciones críticas— protección judicial y ayuda exterior apropiada para los niños cuando las medidas previstas no son suficientes.

23. Los Ministros están de acuerdo en afirmar que la enseñanza juega un papel capital en la promoción de los valores esenciales para la construcción de una sociedad acogedora para los niños. Los sistemas de enseñanza pueden dotar a los niños de los conocimientos y aptitudes que necesitan para realizar su potencial. Los objetivos principales de la enseñanza deberían incluir la preparación a la ciudadanía democrática y facilitar la integración social.

Reacciones y proposiciones a nivel práctico

24. Los Ministros han reconocido la necesidad de una amplia acción a favor de la familia para superar los retos inherentes a la promoción de una sociedad acogedora para los niños. Esta acción podría fundarse sobre un sistema de indicadores de la política familiar como las infraestructuras, la sociedad del tráfico, una vivienda acogedora para los niños, los servicios de sanidad, de educación y de ocio. Dentro de los indicadores con los que se cuenta podrían figurar las vacaciones de los padres, pagadas o no, las guarderías y los lugares de trabajo acogedores para la familia, así como la parte del PIB reservada a las actividades que conciernen a los niños.

A nivel nacional, podría ser útil también disponer de instrumentos para verificar regularmente la incidencia de esta política sobre las familias y los niños.

Los Ministros han estimado, sin embargo, que los estudios de «benchmarking» podrían resultar útiles a los gobiernos para cumplir los progresos y evaluarlos, sobre todo en las circunstancias difíciles.

25. En todo caso, los Ministros han juzgado deseable que esta acción positiva vaya a la par con las políticas de prevención eficaces, puestas en marcha lo más pronto posible, dentro de las cuales se prevea el sustento a la función de los padres, las iniciativas orientadas a luchar contra la delincuencia juvenil, el abandono y las ausencias escolares, la violencia familiar y los malos tratamientos infligidos a los niños.

26. Los Ministros coincidieron en que uno de los objetivos esenciales de las políticas de la infancia es el de romper el ciclo intergeneracional de la exclusión social y de la pobreza.

27. Los Ministros son también conscientes de que los esfuerzos importantes han de realizarse en relación con los padres en particular y con la sociedad en general en lo que concierne a la recepción de un niño, teniendo las necesidades específicas, debidas o bien a las deficiencias físicas o mentales, o bien a otros problemas de integración social (los niños abandonados, marginados, etc.).

28. Los Ministros han subrayado la importancia constante que conceden a la participación. Los que se deciden deberían favorecer las iniciativas polarizadas sobre la participación en cuanto que el compartir los derechos y las responsabilidades, que reconoce al niño como sujeto de derechos y permite una evolución coherente, gracias a la cual el niño, en primer lugar, como miembro de su familia, y, en segundo lugar, como miembro de la comunidad más larga.

29. Los Ministros destacan que muchos Estados miembros del Consejo de Europa han abolido los castigos corporales infligidos a los niños por los padres. Están informados por las experiencias que muestran que la abolición de los castigos corporales tiene por objeto reducir la violencia, y reducir las intervenciones en las familias.

30. Los Ministros han hecho anotar que la mayoría de las investigaciones consagradas a las familias y a los niños no se apoyaban sobre datos suficientes que permitan examinar estas cuestiones en la perspectiva de una sociedad acogedora para los niños.

31. No obstante, el principal papel que los Ministros podrían desempeñar en la creación de una sociedad acogedora para los niños sería el de promover las políticas coherentes e integrales de la familia y del niño, lo cual implicaría:

- a) Un vínculo estrecho entre la política familiar y la igualdad de los sexos.
- b) Conciliar mejor la vida de familia y la vida profesional.
- c) Establecer una cooperación multidisciplinar e intersectorial, incluida una cooperación entre los sectores gubernamental y no gubernamental.
- d) Elaborar, junto con otros ministerios competentes y autoridades regionales y locales, los programas coherentes sobre la participación del niño.
- e) Crear centros locales y nacionales de conocimiento y de información que puedan enlazarse entre ellos a nivel europeo.
- f) Crear redes comunitarias que recubran los campos de protección social, de custodia de los niños, de educación y de salud de los niños más pequeños.

- g) Poner en marcha una infraestructura coherente para todos los niños en los campos de protección social, de educación, de asistencias y de la salud.
- h) Facilitar las políticas y las prácticas concernientes a la adopción y la acogida en las familias adoptivas, y proveer de criterios y las normas para la acogida en la institución.
- i) Animar a los responsables locales a tomar medidas preventivas contra la exclusión social (con el fin, por ejemplo, de evitar el abandono escolar, eliminar el analfabetismo y de reducir la delincuencia juvenil), mejorando la cooperación entre ellos.
- j) Ofrecer los servicios de protección social suficientes y una protección jurídica de los niños cuyo bienestar no puede ser asegurado por los padres.

32. Los Ministros quieren hacer avanzar otras cuestiones y precognizan con este fin:

- a) que se sostenga el actual cambio de actitud de los adultos apoyándose sobre las instituciones gubernamentales a nivel nacional, regional o local, así como las organizaciones no gubernamentales;
- b) que se favorezca el diálogo entre las generaciones;
- c) que se dé a los niños el derecho de participar en la organización y a la puesta en marcha de los servicios de asistencias, incluido el derecho de emitir un juicio sobre su calidad;
- d) que se asegure un amplio acceso a las guarderías de calidad y de ocio del barrio o de proximidad para los niños, siempre asegurando una educación parental apropiada.

Cooperación internacional

33. Los Ministros han llamado la atención sobre la necesidad de instituir un mecanismo de control que favorezca la puesta en marcha eficaz de un Programa para la Infancia del Consejo de Europa. Los Estados miembros deberían dotarse de un número de medios, una red de centros de conocimiento y de formación.

34. Los Ministros insisten sobre la necesidad de ayudar a los países de Europa central y oriental en sus esfuerzos a construir las sociedades acogedoras para los niños.

35. Los Ministros subrayan la importancia de la movilidad de los jóvenes para el desarrollo de las relaciones paneuropeas y animan a los Estados miembros del Consejo de Europa a superar los obstáculos que existen actualmente.

36. Los Ministros acogen con interés la iniciativa del Consejo de Europa de desarrollar, en colaboración con UNICEF, un programa de for-

mación de urgencia destinado a los profesionales y a los voluntarios que se ocupan de los niños traumatizados por la crisis de Kosovo. El programa está destinado a tener un impacto importante sobre los esfuerzos por la reconciliación y la integración en la región.

37. Al terminar sus trabajos, los Ministros han expresado su gratitud al Gobierno de Suecia por la excelente organización de la Conferencia y la hospitalidad ofrecida. Han aceptado, con reconocimiento, la invitación del Ministro esloveno, responsable de los asuntos familiares, a tener la XXVII sesión de la Conferencia en Bled. El tema propuesto es «Conciliación de la vida familiar y profesional».