

Медведева Т. А.

Татьяна Алексеевна Медведева, канд. ист. наук,
зав. Отделом международных и межведомственных связей
Института Латинской Америки РАН.
evesnavolok@mail.ru.

Конвенция о правах ребенка ООН тридцать лет спустя: достижения и вызовы (на примере Латинской Америки)

Аннотация. В статье рассматривается социально-экономическое положение детей и подростков в Латинской Америке и динамика его изменения в свете принятия Конвенции о правах ребенка ООН в 1989 г. Анализируются основные направления государственной политики по защите прав детства с учетом специфических особенностей региональной ситуации и в контексте принципов, заложенных в основу концепции устойчивого развития. Основное внимание уделено анализу формирования новых государственных механизмов, так называемой всеобъемлющей системы защиты детей и подростков, а также методам обеспечения их социальных прав и программам, направленным на борьбу с детской бедностью – острой проблемой в области обеспечения прав.

Ключевые слова: Латинская Америка, Конвенция ООН, права детей, бедность.

Tatiana Medvedeva Convención sobre los derechos del niño de las ONU hace 30 años: logros y desafíos (el caso de América Latina)

Resumen. En el artículo se examina la situación socioeconómica de los niños y adolescentes en América Latina y su evolución a la luz de la aprobación de la Convención sobre los derechos del niño de las ONU en 1989. Se analizan las principales orientaciones de la política estatal para la protección de los derechos de la infancia, teniendo en cuenta las características específicas de la situación regional y en el contexto de los principios que sustentan el concepto de desarrollo sostenible. Se centró en el análisis de la creación de nuevos mecanismos públicos, el llamado sistema integral de protección de los niños y los adolescentes, así como en los métodos para garantizar sus derechos sociales y los programas destinados a combatir la pobreza infantil, un problema urgente en la esfera de los derechos.

Palabras clave: América Latina, convención de las Naciones Unidas, derechos del niño, pobreza.

Tatiana Medvedeva UN Convention on the rights of the child thirty years later: achievements and challenges (case of Latin America)

Abstract. The paper examines the socio-economic situation of children and adolescents in Latin America and the dynamics of its change in the light of the

adoption of the UN Convention on the rights of the child in 1989. The main directions of state policy for the protection of children's rights are analyzed taking into account the specific features of the regional situation and in the context of the principles underlying the concept of sustainable development. The main attention is paid to the analysis of the formation of new state mechanisms, the so called comprehensive system of protection of children and adolescents, as well as methods of ensuring their social rights and programs aimed at combating child poverty-an acute problem in the field of rights.

Keywords: Latin America, UN Convention, children's rights, poverty.

В 1989 г. была принята Конвенция о правах ребенка ООН, которая свела воедино гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права детей и впервые признала ребенка не объектом защиты, а субъектом права. Руководящими принципами Конвенции являются приоритет интересов ребенка, право на защиту от дискриминации, на жизнь, на выживание и развитие, на свободу выражения и право быть услышанным.

Конвенция – наиболее широко признанный международный правовой акт. Все государства Латинской Америки ратифицировали документ, и большинство из них включило ее положения в законодательство. Новые законы и кодексы [1, р. 14] сводили воедино разрозненные нормы или строили заново систему политики в отношении детей и подростков, чаще всего обозначаемую как «система всесторонней защиты» [1, р. 72]. При всех различиях эти системы, сложившиеся в разных странах региона, имеют общие черты. Во-первых, наличие руководящего органа, на который возложена разработка основ политики и координация деятельности других структур. Они отличаются по месту в иерархии власти и степени политической, технической и финансовой самостоятельности, которую имеют в разных странах. Во-вторых, принцип децентрализации, когда значительные полномочия передаются на региональный и местный уровни. Однако у децентрализации есть и оборотная сторона, и в государствах с федеративным устройством значительная автономия, которую имеют штаты и провинции, служит серьезным препятствием для проведения единой политики. В Аргентине для решения этой проблемы создан Федеральный совет, который собирается раз в год и состоит из представителей г. Буэнос-Айрес и провинций. В Бразилии ту же задачу выполняют коллегиальные органы, создаваемые на различных уровнях управления (начиная с Государственного совета). В Мексике же штаты самостоятельно принимают необходимые законы и координируют свою деятельность с федеральным центром. В-третьих, важной чертой формируемой системы является участие различных структур гражданского общества наравне с представителями власти. В Бразилии, Гватемале и Венесуэле на паритетной основе формируются руководящие органы, а в Парагвае, Сальвадоре и Доминиканской Республике – значительно присутствие гражданских активистов в работе на местном уровне. Обязательная составляющая – независимые механизмы защиты прав человека, которые существуют практически во всех латиноамериканских странах. Эти институты в большинстве своем автономны (в ряде случаев входят в структуру Администрации президента или Генеральной прокуратуры) и, как правило, имеют специальные подразделения по защите прав детей и подростков.

Принципиальным нововведением является участие в работе системы самих детей и подростков [2, р. 10]. Так, в Эквадоре с 2007 г. существует Национальный консультативный совет, состоящий из пяти подростков, которые избираются от провинций страны сроком на два года; такие же советы существуют и на местах: в 2012 г. их было уже около 80. Вспомогательный консультативный совет из 13–17-летних представителей от каждого из департаментов страны существует при Уругвайском институте по делам детей и подростков. В Сальвадоре, Перу и Гондурасе детские и юношеские организации участвуют в работе специализированных советов на муниципальном уровне. В Колумбии в 2018 г. более 1 000 детей привлекли к консультациям при разработке соответствующей Государственной политики, а специальная программа «De sего a siempre» поощряет их участие в общественной жизни с самого раннего возраста [3].

Таким образом, внедрение принципов Конвенции ООН в национальное законодательство потребовало изменения привычных методов осуществления государственной политики, создания новых структур управления, и процесс этот еще далек от завершения. Он серьезно затрудняется недостаточной координацией действий между различными структурами, а также нехваткой материальных и человеческих ресурсов. Также следует отметить, что в некоторых странах (в Чили, Мексике и на Кубе) ратификация Конвенции не привела к формированию

новой системы, и политика в отношении детей и подростков осуществляется в соответствии с традиционно сложившимися схемами.

Традиционно политика в отношении детей и молодежи в Латинской Америке заключалась в поддержке семьи и ее возможности заботиться о детях, а также защите детей, принадлежащих к наиболее уязвимым группам, и работе с подростками, у которых проблемы с законом, и с наркозависимыми. После ратификации Конвенции ООН в большинстве стран были разработаны новые программы и планы действий, которые определяли основные направления государственной политики, такие как базовая социальная помощь, которая распространяется на всех детей; экстренная помощь детям, живущим в нищете или пострадавшим от природных катаклизмов; защита от дурного обращения, злоупотреблений и сексуальной эксплуатации; гарантии прав и содействие расширению их применения и, наконец, возможно более раннее участие в общественной жизни.

Среди важнейших целей, которые ставят перед собой правительства латиноамериканских стран, обозначены гарантии реализации таких социальных прав, как право на жизнь, здоровье, образование и достойные условия жизни. Так, в Плане действий, принятом в Перу на 2012–2021 гг., основными задачами названы борьба с бедностью (недоеданием), улучшение доступа к образованию и повышение его качества, снижение уровня семейного насилия в отношении детей и сокращение числа подростковых беременностей [4, pp. 56–58]. В свою очередь, эксперты ООН обращают внимание не такие острые вопросы, как незарегистрированные рождения (2,7 млн детей до 5 лет), широкое распространение детского труда, проблему так называемых «детских браков», а также необходимость уделить пристальное внимание обеспечению равенства и предотвращения дискриминации по национальному, социальному и иным признакам: в частности, это касается прав детей-мигрантов (их насчитывается 6,3 млн) и социальной адаптации детей-инвалидов (8 млн) [5]. Положение в регионе характеризуется также серьезными диспропорциями в развитии между странами и резкими различиями условий и уровня жизни детей в зависимости от места жительства (город или сельский регион) и этнической принадлежности.

За 30 лет, прошедших с момента принятия Конвенции, изменилась демографическая ситуация: доля детей и подростков (до 15 лет) в 1990–2016 гг. сократилась с 35,3 до 28 % населения [6; 7, p. 15]; значительно снизились рождаемость и смертность, увеличилась продолжительность жизни, но в то же время выросло число неполных семей. Острой проблемой, которая затрагивает детей и подростков даже в большей степени, чем другие возрастные группы, остаются бедность и нищета – в бедности живут 72 млн из 193 млн детей Латинской Америки [5]. Реалией жизни большинства стран остается хроническое недоедание, и, хотя с 1990-х гг. доля страдающих от него детей снизилась на 40 % (а в Мексике, Перу, Доминиканской Республике – на 60 %), до сих пор ему подвержены более 7 млн детей; особенно острая ситуация в Гватемале, где недоедают 46,5 % детей [7, p. 47].

Однако в целом ситуация улучшилась: адресованные детям ассигнования составляют значимую часть государственных расходов [8, p.16], расширился охват населения социальной политикой, системой образования и здравоохранения, произошли серьезные сдвиги в трудовом законодательстве и пенсионной системе. Это положительно сказалось на жизни семей и их возможности заботиться о детях. Серьезным достижением стало снижение детской смертности на 68 % в 1990–2016 гг. [5] благодаря целому комплексу мер: улучшению питания, регулярным вакцинациям, росту государственных расходов на здравоохранение и расширению во многих странах доступа к медицинской помощи, а также пристальному вниманию к детям раннего возраста. Однако проблемой остается серьезный разброс в качестве доступных медицинских услуг.

Рост ассигнований в области образования и обязательный характер, который оно получило во многих странах, а также широкий спектр мероприятий (включающий выделение стипендий, развитие школьной инфраструктуры и расширение доступа к новым технологиям) обеспечили общий рост уровня грамотности, практически полный охват детей соответствующих возрастов системой начального образования и в гораздо большей степени, чем раньше – среднего. Значительно выросла посещаемость школ и доля подростков, завершивших курс среднего образования (в 1990–2016 гг. – с 26 до 60 %). Но при этом сохраняются серьезные диспропорции: так, в Гондурасе, Гаити, Гватемале, Сальвадоре, Антигуа-и-Барбуда и Доминиканской Республике начальные школы посещают не более 10 % детей [7, p. 33], а вне системы образования в регионе до сих пор остаются 14 млн детей [5].

Действенным путем защиты детства является поддержка семьи, ее возможности заботиться о детях. Важной частью такой политики в Латинской Америке было расширение охвата насе-

ления системой социального страхования, а также такая форма материальной помощи, как семейные субсидии. Однако они выплачиваются лишь тем, кто трудится в формальном секторе, поэтому охват населения ими довольно ограничен.

Исправить ситуацию, когда безработные, занятые в теневом секторе и другие социальные группы не могли получить необходимую помощь, были призваны программы обусловленных субсидий, которые начали действовать в 1990-е гг. В 2015 г. они существовали в 22 странах и охватывали 21 % населения. В целом на них расходовалось около 0,4 % ВВП региона. Их целью является снижение бедности и улучшение качества жизни детей. Обязательное условие для получения пособий – это постоянное посещение детьми школы или регулярные медицинские осмотры. Самыми значительными по охвату населения являются боливийские программы *Bono Juancito Pinto* и *Bono Juana Azurduy* (61,5 % в 2015 г.), хотя размер материальных поступлений совсем невелик. Крупнейшие по числу получателей – бразильская *Bolsa Familia* (13,9 млн семей) и мексиканская *Prospera* (6,1 млн семей). Размеры субсидий варьируются: от 371 долл. в Аргентине до 14 долл. в Боливии, а в Чили и Уругвае это около 250 долл. в год. Эти субсидии являются серьезной поддержкой семьям с детьми из самых незащищенных слоев населения. Но если в первое десятилетие нового века рос и охват этих программ, и объем средств, то начиная с 2010 г. более чем в половине стран сократилась как выделяемая на эти цели сумма, так и круг получателей [8, р. 36–44].

Данные программы оказались действенны в борьбе с бедностью и нищетой, особенно в сельских районах, позволили улучшить качество питания детей, положительно сказались на посещаемости начальной школы и обеспечении перехода учеников на следующую ступень, на снижении проблем с поведением и улучшении результатов обучения. Однако существуют серьезные проблемы как в самой концепции такой политики, так и в ее практической реализации [9, р. 19–22]. Будущее этих программ под вопросом. Есть точка зрения, что они достигли предела своей эффективности, и если одни предлагают совершенствовать программы, адаптируя к реальному положению вещей, то другие настаивают на повышении соответствующих требований, например, на том, чтобы сделать условием их получения высокие результаты в учебе.

Литература / References

1. *Morlachetti A.* Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe. 2013. Santiago. CEPAL: Unisef. 97 págs.
2. *Aulicino C., Diaz Langou G.* Políticas públicas de desarrollo infantil en América Latina. Panorama y analisis de experiencias. 2015. São Paulo. Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal. 84 págs.
3. Mapeo sobre legislación y políticas en países en América Latina y el Caribe referidas a la participación de niñas, niños y adolescentes en la toma de decisiones. 2018. Managua. Save the Children. 56 págs.
4. Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia – PNAIA 2012-2021. 2012. Lima. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. 130 págs.
5. Niños y niñas en América Latina y el Caribe. Panorama. 2018. Santiago. CEPAL: Unicef. 8 págs.
6. América Latina: proyecciones de población por sexo y edad 1970–2000. 1990. Santiago. CEPAL: CELADE. 570 págs.
7. América Latina y el Caribe a 30 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño. 2018. Santiago. CEPAL: Unisef. 85 págs.
8. *Tromben V., Podestá A.* Las prestaciones familiares públicas en América Latina. 2019. Santiago. CEPAL: Unisef. 78 págs.
9. *Pautassi L. C.* “Políticas sociales para la infancia en América Latina: un balance urgente”. *Revista Administración Pública y Sociedad*. 2016. No. 2. Córdoba. Universidad Nacional de Córdoba. P. 6–23.