

# La Nueva Constitución

**ESCENARIOS. ACTORES. DERECHOS**

Alejandro Moreano

Julio César Trujillo

Zonia Palán

Augusto Barrera

Fernando Buendía

Gina Chávez

Manuel Martínez

ECUARUNARI

CONAIE



**Auspicio de:  
BROEDERLIJK DELEN**

# **La Nueva Constitución**

## **Escenarios, Actores, Derechos**

**Autores:** Alejandro Moreano, Julio César Trujillo, Zonia Palán, Augusto Barrera, Fernando Buendía, Gina Chávez, Manuel Martínez, ECUARUNARI, CONAIE.

**Primera Edición:** Centro de Investigaciones CIUDAD, 1998

**Copyright:** CIUDAD, 1998

**Portada:** Vasija "La Asamblea" Cultura Chorrera-Ecuador. Toya, CIUDAD

**Impresión:** Centro de Reproducción Digital CDR-PUCE  
Quito - Ecuador, 1998

Este libro se publica en el marco del Programa "Minga Nacional por la Ciudadanía".

835n Moreano, Alejandro; Trujillo, Julio César; Palán, Zonia; Barrera, Augusto; Chávez, Gina; Martínez, Manuel, ECUARUNARI, CONAIE. La Nueva Constitución: escenarios, actores, derechos, Quito, CIUDAD, 144p.

/CONSTITUCION POLITICA/ REFORMA  
CONSTITUCIONAL/ CONSTITUCION 1998/  
DERECHOS FUNDAMENTALES/  
SEGURIDAD SOCIAL/ ECUADOR.



*Documento publicado por el*  
**Centro de Investigaciones CIUDAD**  
*Quito, JULIO de 1998*  
**ECUADOR**

## INDICE DE CONTENIDO

- La Nueva Constitución: Neoliberalismo con rostro social  
*Alejandro Moreano* \_\_\_\_\_ 9
- La Nueva Constitución: Avances y retrocesos en la construcción de la democracia  
*Julio César Trujillo* \_\_\_\_\_ 19
- Nosotras en la Constitución  
*Zonia Palán* \_\_\_\_\_ 31
- Descentralización, participación y planificación en la Nueva Constitución  
*Augusto Barrera* \_\_\_\_\_ 43
- Balance de la ANC y resultados de la Reforma sobre la Seguridad Social y el Seguro Campesino.  
*Fernando Buendía* \_\_\_\_\_ 67
- La Reforma Constitucional y la ecología. Logros, retos y perspectivas  
*Gina Chávez* \_\_\_\_\_ 85
- Las Reformas Constitucionales. De menor a ciudadano  
*Manuel Martínez* \_\_\_\_\_ 107
- Los derechos de los pueblos indígenas y las reformas a la Constitución  
*ECUARUNARI* \_\_\_\_\_ 131
- Nuestros derechos en la Constitución  
*CONAIE* \_\_\_\_\_ 139

## **LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES. DE MENOR A CIUDADANO**

**Manuel Martínez \***

La Convención sobre los Derechos del Niño, instrumento internacional que reconoce a los niños como sujetos de derecho, ciudadanos del mundo, **transformó las necesidades de los niños en derechos y generó, por lo tanto, obligaciones de los Estados en relación con ellos.**

La Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por el Ecuador en marzo de 1990, representa un hito de gran importancia para transformar, desde los derechos, las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales de la niñez. Cambiar estas condiciones requiere modificar de manera sustancial las percepciones culturales y sociales que existen en relación a la niñez y las construcciones jurídicas relacionadas con ella.

Bajo esta consideración, la Convención demanda la formulación de políticas públicas, con un enfoque de derechos, en todas las áreas relacionadas con el desarrollo integral de la niñez y adolescencia: educación, salud, seguridad social, recreación. Esto implica la implementación de sistemas nacionales y locales de protección y atención integral para todos los niños que viven en el Ecuador.

---

\* Presidente del Foro Ecuatoriano de Organizaciones por y con los Niños, Niñas y Adolescentes.

De esta manera, los derechos dejan de ser vistos como concesiones caritativas hechas a los niños por parte de los gobernantes de turno, por los maestros, por los padres, sino como una obligación del conjunto social para con las nuevas generaciones.

El Ecuador se ha distinguido por suscribir la gran mayoría de convenciones internacionales referidas a los derechos humanos. Sin embargo, su aplicación concreta a nivel jurídico y en la elaboración de las políticas públicas ha sido bastante deficiente. La palabra en Ecuador se encuentra desacreditada.

El asistencialismo, el clientelismo, la dávida, el paternalismo, siguen siendo las formas comunes de relacionamiento entre la comunidad y los gobernantes. La rendición de cuentas por parte de los responsables políticos es casi inexistente.

Sabemos que años y años de trabajo asistencialista y caritativo, han impuesto una impronta en todas aquellas personas e instituciones que trabajamos en este campo. Se ha deteriorado el sentido político, social, económico y cultural que representa trabajar por los niños, convirtiéndolo simplemente en un esfuerzo de personas de "buen corazón" sin trascendencia histórica.

El asistencialismo y la compasión establecieron un límite histórico que era imprescindible superar para así superar la subestimación histórica que el trabajo por los niños ha tenido en términos sociales y políticos. La subestimación histórica del trabajo realizado por el movimiento social comprometido con sus derechos ha significado vernos y tratarnos como "almas misericordiosas y caritativas", concedernos de vez en cuando algunas concesiones pero nunca reconocernos como promotores de propuestas con una trascendencia histórica de grandes proporciones para el país.

Detrás de este comportamiento se esconde una doctrina perversa que ve a los niños como problema, como “negativos”, como carentes, como incapaces, como irracionales, lo que se traduce en la casi absoluta discrecionalidad otorgada a los padres, maestros, jueces y funcionarios administrativos para decidir sobre sus vidas.

Esta doctrina se convirtió en un círculo de hierro que les negó como personas con derechos y los trató como “personitas”, dignas de la protección benefactora del Estado y la sociedad. Así se construyó, año tras año, una conciencia social en la cual el trabajo por los niños y sus derechos era una tarea de personas adultas de buen corazón, de damas misericordiosas, de comunidades religiosas caritativas y de organizaciones no gubernamentales y gubernamentales con muy poco peso social.

Esta visión es todavía poderosa en muchos sectores. La protección tutelar reconoce al niño como objeto de protección y no como sujeto de derechos. La doctrina tutelar, llamada “Doctrina de la Situación Irregular”, niega a los niños su calidad de personas y ciudadanos y los convierte en seres a “ser protegidos”, a “ser educados”, a “ser reprimidos”, a “ser compadecidos”.

Bajo esta óptica, pensar en los niños como “futuros...”, es quitarles el presente, ya que ahora son carentes, llenos de negatividades, de imposibilidades. Esta es la mayor perversión del mundo adulto con el mundo de los niños.

Por eso, la propuesta de terminar con la exclusión de los niños y niñas e “incluirlos en la democracia”, en el Pacto Social, en el desarrollo de nuestros países, en los beneficios del progreso, de la riqueza, se nos presenta como una tarea titánica que hay que comenzar a empujarla con una teoría diferente y herramientas completamente distintas a las tradicionales.

Alessandro Baratta, un pensador italiano, dice:

“...la exclusión de los niños del pacto social de la modernidad fue una exclusión explícita y programada. Los niños no fueron parte, ni siquiera parte potencial, del pacto; ellos no tienen ni la facultad ni la obligación natural de serlo; esto resulta claramente de la diferencia entre seres racionales e irracionales que constituye un fundamento ontológico y ético del derecho natural y del contractualismo moderno.

Por estos motivos, el movimiento social por los derechos de los niños siempre ha sido subestimado en términos políticos y condenado a ser un movimiento marginal que antes que demandar derechos imploraba la sensibilidad de las autoridades y negociaba la felicidad de los niños.

Transformar esta percepción social representa un reto de inmensas proporciones políticas y culturales. Transformar en la conciencia social, **las necesidades en derechos, es el desafío fundamental**. Antes los niños “tenían” necesidad de educación, salud, seguridad, vivienda, protección, recreación. Luego de ratificada la Convención por parte del Ecuador, los niños tienen derecho a la educación, a la salud, a la seguridad, a la vivienda, a la protección, a la recreación.

Un cambio sustancial para la refundación del Estado desde la igualdad, la libertad y la fraternidad para todos. Acabar con la exclusión e incluir a más de cinco millones de personas en la vida social, con todos los derechos y responsabilidades que esto implica, representa un paso gigante en la historia de nuestro país.

**Comprender este punto es de vital importancia. Si tratamos a la educación o a la salud como temas y nos enfrentamos a ellos como necesidades, sobre los cuales los gobernantes actúan desde su voluntad, per-**

**demos de vista el punto central de los derechos: su exigibilidad. La diferencia radica en que las necesidades aparecen como grandes deseos de las comunidades que esperan encontrar respuestas paternalistas o asistencialistas de sus representantes políticos.**

**Los derechos humanos se mueven con otra lógica ya que partiendo del criterio de que estos representan el fundamento sobre el cual se estructuran los sistemas políticos, el Estado y la sociedad tienen la obligación de aplicarlos, garantizarlos, protegerlos. Su incumplimiento permite activar los mecanismos de exigibilidad que los derechos deben tener.**

**Los derechos dejan de ser negociados, entregados por partes, limitados, y se convierten en responsabilidades infranqueables que nadie puede desconocer. Un derecho sin un mecanismo de exigibilidad no es más que un mero enunciado.**

**Sólo cuando construyamos esta nueva percepción social, será posible hablar de ciudadanos de primera, titulares de derecho, dispuestos a exigir su cumplimiento.**

**La exigibilidad de los derechos genera una relación distinta entre la sociedad y sus representantes políticos pues el énfasis deja de estar en la mera voluntad de los distintos actores políticos y se desplaza hacia las obligaciones que éstos tienen que cumplir como tarea fundamental de su gestión.**

Desde esta perspectiva, la Convención sobre los Derechos del Niño, reformula de manera definitiva las relaciones entre la niñez y la ley. El niño deja de ser objeto de una tutela **arbitraria y despótica y se convierte en sujeto de derecho. El tránsito de menor a ciudadano se convierte en el gran objetivo de este proceso.**



**Por ello, la sociedad ecuatoriana está obligado a abandonar tanto a nivel formal como a nivel real el concepto de niño objeto de tutela y adoptar el concepto de niño como sujeto de derechos, ciudadano, entendiéndose por tal la capacidad de demandar, actuar y proponer.**

La inexistencia de una sólida voluntad política por parte de los actores políticos, tanto a nivel nacional como local, la incapacidad manifiesta de los responsables políticos directos para propiciar una gestión pública acorde con las obligaciones asumidas por el país y las limitaciones de las comunidades y familias para demandar sus derechos y ser actores activos de este proceso, han impedido un avance más vigoroso en este campo.

Las evaluaciones hechas a nivel público y privado sobre el grado de cumplimiento del país de las obligaciones contraídas al suscribir la Convención sobre los Derechos del Niño y la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, Protección y el Desarrollo del Niño, indican la fragilidad de las políticas públicas, la desarticulación institucional, la vigencia de políticas de carácter gubernamental fuertemente inestables, corto placistas, sectoriales, formuladas sin ninguna participación comunitaria.

La ausencia de un sostenido proceso de educación en ciudadanía de toda la población, la inadecuada organización institucional con limitadas responsabilidades o competencias, la carencia de mecanismos de rendición de cuentas, configuran un panorama desolador que obliga a insistir en cambios legislativos que potencien un golpe de timón estratégico en el sector de la niñez y adolescencia.

Todos observamos como cada cierto tiempo "saltan escándalos" relacionados con los niños. El tráfico de niños a Venezuela, Colombia y España; la explotación sexual de

niños pequeñitos; niños “estudiando” en escuelas sin luz y agua, en medio de pésimos olores; niños viviendo en cárceles y compartiendo el rancho de sus madres porque se supone que no deberían estar allí; un Ministro de Bienestar Social firmando convenios de adopción como en un mercado de baratijas.

Ante cada escándalo: el clamor ciudadano, la primera plana en los medios de comunicación. Pero, a mediano y largo plazo: muy pocas respuestas políticas, institucionales y financieras.

Por eso, es tan importante dimensionar la fuerza liberadora que tiene la Convención al poner lo que estaba “patas arriba” en su exacta dimensión: los niños son personas, seres humanos, ciudadanos, actores sociales, protagonistas de la vida social. Junto a este eje ético fundamental, se requiere la elaboración de políticas públicas, la construcción de una nueva institucionalidad y la existencia de mecanismos de exigibilidad.

Esto que parece obvio para un importante sector social, no es tan nítido para los políticos y para quienes elaboran las políticas económicas y sociales. Por eso, los ajustes estructurales, que generan “costos sociales inevitables” y reconocidos como violadores de los derechos humanos, siguen funcionando con la mayor impunidad.

En el caso de los niños y niñas, los “costos sociales inevitables” tienen impactos directos sobre su vida misma. Una cultura basada en los derechos humanos de las personas no debería permitir que “los costos sociales inevitables”, léase muerte, hambre, frío, humillación para miles de niños, sean impulsados con tanta frialdad.

Desde esta perspectiva, la Convención es una propuesta ética, un llamado a la liberación de los niños como seres plenos, con derechos innegociables. Desde aquí, es posi-

ble hablar de la refundación del Estado desde los niños y su fuerza civilizatoria. El mundo adulto ha creado un mundo hostil y cruel para millones de niños. Es una guerra silenciosa entre niños indefensos, desarmados, sin voz y un mundo adulto, plagado de bombas y tanques, de boquetes en la atmósfera azul y de políticos cínicos y técnicos fríos, que reconocen la violación de los derechos humanos como un “mal necesario” para un supuesto bienestar futuro que nunca acaba de llegar para los niños del planeta.

Si el mundo adulto se ha condenado a no escuchar la sabiduría de los niños, reconocer su palabra inocente y buscar en su ternura la fuente de la justicia, es tarea del movimiento social por los derechos de los niños el sentar nuevas bases políticas, legislativas e institucionales para superar este comportamiento.

La idea de ver a los niños como sujetos de derecho, actores sociales y protagonistas de su historia, ciudadanos del país, representó una idea movilizadora que nos deslumbró por la amplitud de su mensaje. Es cautivante escuchar, por ejemplo, todo lo relacionado con los derechos políticos de los niños y su derecho a la participación social y política.

Esta fascinación se inserta con las preocupaciones relacionadas con los derechos humanos en general, con la construcción de la democracia en nuestros países, en el establecimiento de un Estado social de Derecho y en la lucha contra la pobreza y por la equidad en las relaciones sociales.

La Convención viene a propiciar una sensibilidad distinta. Del paradigma de la ausencia se busca pasar a un paradigma basado en la presencia viva, creativa y transparente de los niños. Esta nueva mirada no es más que reconocer su emancipación como seres humanos con ple-

nos derechos. Se acaba la idea del “adulto propietario de los niños” y se patrocina la idea de la convivencia democrática entre iguales.

Esta idea representa la inclusión de los niños en el Pacto Social. Es su visualización frente a los otros, con su propia palabra, con su propia visión del mundo, con su propia inocencia.

La Convención nos convoca a un nuevo paradigma. De menor a ciudadano; de objeto de protección a sujeto de derecho; de las necesidades a los derechos; de la discrecionalidad a la convivencia democrática; del despotismo al respeto mutuo.

La idea de la ciudadanía social y política de los niños sacude nuestras mentes e interpela nuestras propias creencias y comportamientos como ciudadanos. Después de todo el ejercicio pleno de los derechos es un reto a ser asumido por todos los excluidos del “Pacto Social”.

Estos conceptos son básicos para entender la propuesta de reformas constitucionales en el área de niñez y adolescencia, que varias organizaciones hicimos a la Asamblea Nacional Constituyente.

Todos asumimos que una lucha que había que impulsar era “poner” a los niños y niñas en la nueva Constitución. El Ecuador, al ratificar la Convención en el año 1990, **asumió la obligación de tomar un conjunto de medidas de carácter legislativo, administrativo, educativo y social para dar efectividad a los derechos consagrados en ella. En este sentido, la constitucionalización plena de los derechos de los niños se volvía tanto una obligación del Estado como una tarea obligatoria para todos quienes luchamos por sus derechos.**

Pese al esfuerzo hecho en la reforma del Código de Menores de 1992 y una limitada reforma constitucional intro-

ducida en 1996, el país no se ha destacado en el cumplimiento efectivo de los compromisos asumidos con los niños que viven en el Ecuador y los resultados obtenidos son bastante pobres.

En noviembre de 1994, con ocasión del Quinto Aniversario de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Foro de la Niñez convocó a un importante grupo de organizaciones públicas y privadas a conmemorar esta fecha. Este esfuerzo colectivo se plasmó en una serie de acciones que tuvieron dos consignas centrales: Niño Ciudadano y Niño Prioridad Nacional.

La celebración del Quinto Aniversario coincidió con un proceso de reformas constitucionales impulsado por la Función Ejecutiva. Esta coyuntura impulsó al Foro de la Niñez y la Defensa de los Niños Internacional a elaborar una propuesta de reforma constitucional en el campo de la niñez y adolescencia.

El Ecuador tuvo su primera constitución como república independiente en 1830. Desde esa fecha, hasta 1994, nuestro país había tenido 18 constituciones. Hasta la Constitución de 1945, que es la primera que demuestra un interés en el tema de los niños, las anteriores constituciones no habían tratado esta temática. Los niños no existían.

En la Constitución liberal de 1906, se plantea, por primera ocasión, que la educación es un deber del Estado. En la Constitución de 1945, nacida de un amplio y poderoso movimiento social que derrocó a un gobierno despótico y corrupto, y que durante muchos años fue considerada la Constitución más progresista de la vida republicana del Ecuador, se establece el derecho y deber de los padres de educar a sus hijos y a escoger el tipo de educación que habrá de darles.

En esta Constitución, se formulan “los derechos de los niños” bajo la óptica de la época. En el art. 142, entre otras cosas, se dice lo siguiente:

“Los hijos ilegítimos tienen los mismos derechos de los legítimos, en cuanto a crianza, educación y herencia.

Se garantiza la defensa de la salud física, mental y moral de la infancia y de los derechos del niño a la educación y a la vida de hogar.

En materia penal, los menores de edad están sometidos a una legislación especial protectora y no punitiva”.

En la Constitución de 1946 se pierde la formulación específica de “los derechos del niño” aunque se mantienen normas sobre el amparo a la maternidad, a “los menores que carezcan de protección...hasta los 14 años”. Esta Constitución reduce los derechos del hijo ilegítimo.

La Constitución de 1967 vuelve a recoger las formulaciones expresadas en la Constitución de 1945. La Constitución vigente en el Ecuador, desde 1979 hasta 1985, resulta muy pobre en cuanto a “los derechos de los niños”, aunque señala la igualdad de los hijos, la protección especial a la maternidad y el amparo al menor.

Después de 164 años de vida republicana, 1994 se presentó como una importante opción para introducir en la Constitución reformas relacionadas con los niños, niñas y adolescentes, desde la concepción de la Convención sobre los Derechos del Niño.

La propuesta de reforma constitucional entregada al Congreso Nacional, por el Foro de la Niñez y Defensa de los Niños Internacional, se enfrentó con la propuesta presentada por el Gobierno de Sixto Durán Ballén. Mientras la propuesta de las organizaciones por los derechos de los

niños planteaba la ciudadanía para todos y el reconocimiento de su desarrollo integral como una prioridad nacional.

Mientras que nuestra propuesta apuntaba a que el país asuma como un objetivo nacional de primera magnitud el desarrollo de todos los niños y el deber de la familia, la sociedad y el Estado de garantizarlo, la propuesta del Gobierno, hablaba de la "protección de los menores".

La idea central que se plantea en la propuesta gubernamental y que se plasmó en la Constitución es el "derecho a la protección de sus progenitores, de la sociedad y del Estado para asegurar su vida, su integridad...". Si bien esta formulación representa un avance en relación a las anteriores constituciones y contiene importantes avances, todavía está impregnada de la concepción tradicional ya descrita en las páginas anteriores.

Si bien la propuesta gubernamental fue acogida en su totalidad, haciendo notar la debilidad de nuestras fuerzas y nuestra carencia de experiencia en la negociación política, es importante reconocer que se introdujeron tres puntos muy significativos:

- Dice la Constitución: "Sus derechos prevalecerán sobre los derechos de los demás".
- Dice la Constitución: "Se prohíbe toda discriminación por motivos de **edad**, raza, color, sexo, ..."
- Dice la Constitución: "Serán consultados de acuerdo con la Ley,..."

Cumpliendo este mandato constitucional, en julio de 1996, casi 500.000 niños y niñas participaron en la Consulta Nacional a la Niñez y Adolescencia. A través de este esfuerzo de grandes proporciones, medio millón de niños

plantearon al país y a sus autoridades sus demandas fundamentales. La ciudadanía de los niños se expresó con una gran fuerza y el país comenzó a reconocer, de manera muy tibia, la presencia de una nueva actoría social.

En los otros dos puntos, lamentablemente ha existido muy poco desarrollo teórico y jurídico. Sería muy difícil encontrar en alguna resolución o sentencia de algún juez de la República estos principios como los fundamentos sobre los cuales se tomaron estas decisiones. Aquí hay un largo camino que transitar.

El país presumía que esta Constitución sería la que cerraría el Siglo XX y una historia de 18 constituciones. Sin embargo, un acontecimiento político de grandes repercusiones vino a poner nuevamente en el tapete la reforma constitucional. La elección de Abdalá Bucaram como presidente del Ecuador, devino en un periodo que convulsionó al país y provocó una amplia movilización popular que provocó su destitución, apenas 6 meses después de su posesión como Presidente.

Con el derrocamiento de Abdalá Bucaram como Presidente del Ecuador, se abrió una etapa política caracterizada por la demanda nacional de reconstruir un país acosado por la corrupción, la pobreza de sus habitantes, la debilidad de su estructura institucional y altos niveles de descomposición de su sector político. El compromiso adquirido por el Gobierno Interino de convocar a una Asamblea Constituyente que reforme las bases mismas del país, se concretó cuando a través de una Consulta Popular, se aprobó la convocatoria de una Asamblea Nacional para reformar la Constitución del Ecuador.

En junio de 1997, el movimiento social por los derechos de los niños impulsó la Gira Democrática de los Niños por las tres funciones del Estado y se firmó, por parte



de los más altos funcionarios públicos, Presidente de la República, Presidente del Congreso y Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el "Acuerdo Nacional por la Niñez y Adolescencia".

Este acuerdo, que también contó con el respaldo del Alcalde de Quito, del Prefecto de Pichincha y de la Primera Dama de la Nación, señala dos puntos básicos:

1. La necesidad de elaborar una Agenda Única de la Niñez.
2. La necesidad de establecer un Sistema Nacional de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia".

Cuando se concretó la Asamblea Nacional, una amplia gama de sectores políticos, económicos y sociales prepararon propuestas de reforma constitucional, con distintos niveles de consulta y consenso social. Posiblemente la debilidad de este proceso fue la presentación de propuestas exclusivamente sectoriales, que no percibieron las posibilidades globales que se abrieron con la elaboración de una nueva Constitución.

Evidentemente hubo sectores que no le prestaron la atención debida y vieron en ella un simple intento de "neoliberalizar" al país. Esta idea se acrecentó con los resultados electorales que no fueron muy halagadores para fuerzas sociales independientes y muy beneficiosos para los partidos tradicionales.

Sin embargo, el mandato popular abrió nuevas fronteras que el movimiento social por los derechos de los niños consideró que esta coyuntura debía ser aprovechada de la mejor manera, con toda la sabiduría posible, para constitucionalizar los derechos de los niños y estructurar una nueva institucionalidad.

El movimiento social por los derechos de los niños, tres años después de su primer intento de introducir de manera plena sus derechos en la Constitución de la República, pero 7 años después de un rico y formador proceso iniciado en 1990, se planteó lograr que en la última Constitución del Siglo XX, 167 años después de la primera Constitución, se "constitucionalicen" de manera plena los derechos de la niñez y adolescencia.

El Foro de la Niñez elaboró una propuesta de reformas constitucionales y se repartieron 20.000 ejemplares a nivel nacional para conocer la opinión de personas y organizaciones públicas y privadas. Posteriormente, en base a un acuerdo establecido entre el Foro de la Niñez, UNICEF, el Instituto Nacional del Niño y la Familia-INNFA y el Programa del Muchacho Trabajador del Banco Central, se generó un proceso de discusión sobre esta propuesta.

Esto permitió que la propuesta sea revisada y enriquecida en varios de sus puntos. Así mismo, se estableció una estrategia para su presentación y aprobación. Si bien pensamos impulsar una propuesta más amplia, que tope aspectos más globales, esto no fue posible debido al poco tiempo y a la débil capacidad para desarrollar una discusión más completa.

El 27 de enero de 1998, niños y niñas de varias ciudades del país, acompañados por niños de escuelas, de representantes de las organizaciones que trabajan por sus derechos y de un Comité de Honor presidido por la Primera Dama y Presidenta del INNFA, se hizo la entrega formal de la propuesta a la Asamblea Nacional Constituyente. La propuesta, que fue acompañada por 14.000 firmas de respaldo es, por lo tanto, una expresión de múltiples personas e instituciones y recoge el trabajo realizado durante los últimos años.

Esta propuesta contempló varios temas:

1. La ciudadanía universal para todos.

“Son ciudadanos y ciudadanas todos los ecuatorianos y ecuatorianas y gozan del derecho a tomar toda iniciativa democrática para la plena vigencia y exigibilidad de sus derechos, de la Constitución y sus leyes; a participar y ser consultados en todos los asuntos que afectan su vida; a presentar proyectos de Ley al Congreso Nacional y Gobiernos Seccionales; y, a fiscalizar los actos de los órganos del Poder Público.

Los ciudadanos y ciudadanas mayores de 18 años ejercerán el derecho al sufragio para elegir y ser elegidos para cargos de elección popular y representación administrativa”.

2. La creación de una sección: De los niños, las niñas y adolescentes.

“Los niños, las niñas y adolescentes son prioridad nacional. El Estado asume el principio del interés superior del niño y garantiza la vigencia y el ejercicio pleno de los derechos consagrados en la Constitución y tratados internacionales vigentes, por lo que asegurará, entre otros, sus derechos a la vida; a la supervivencia y desarrollo; a la salud y nutrición; a la participación social; a la educación, a la cultura, al deporte y recreación; a la vivienda; a tener una familia y a disfrutar de una convivencia familiar y comunitaria; la integridad física, psíquica y afectiva; a la identidad; al respeto, libertad y dignidad; y, a la seguridad social.

Garantiza la protección especial frente a toda forma de negligencia, abandono, discriminación, violencia, maltrato, abuso y explotación sexual y laboral. Sus derechos prevalecen sobre los derechos de los demás.

El Estado, la sociedad y la familia tienen la obligación de promover su desarrollo integral y respetar y asegurar el ejercicio de sus derechos”.

3. La necesidad de establecer políticas orientadas a garantizar de manera preferente determinados derechos:

- No a la discriminación.
- Atención preferente de los niños con discapacidad y su plena integración social.
- No a la explotación laboral y económica, a los trabajos que sean o puedan ser peligrosos, que puedan entorpecer su educación, o que sean nocivos para su salud y desarrollo personal. Fijación de una edad mínima.
- Respeto de todas las garantías a los menores de edad acusados de infringir la ley penal.
- Protección a los niños y niñas de la prostitución, tráfico, pornografía y del uso ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.
- Atención especial para los niños y niñas menores de 6 años.

4. La existencia de una legislación especial para los menores de 18 años y el funcionamiento de una Administración de Justicia especializada al interior de la Función Judicial. El Ecuador era el último país de América Latina que tenía una Administración de Justicia para los menores de edad dependiente de la Función Ejecutiva.

“Las personas menores de 18 años estarán sujetas a una legislación especial y contarán con una Administración de Justicia especializada, al interior de la Función Judicial”.

5. El establecimiento de una institucionalidad que garantice estos derechos.

“Para la protección y garantía de sus derechos, se establece un Sistema Nacional de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, el que contemplará los siguientes niveles:

a. Un nivel de definición de políticas...cuyo órgano superior será un Consejo de carácter nacional, democrático, paritario y descentralizado, cuyas decisiones serán obligatorias para todos;

b. Un nivel de ejecución... Los Municipios asumirán a nivel local estas políticas, establecerán los Consejos locales de Derechos de la Niñez

c. Un nivel de exigibilidad de derechos...”

6. Garantizar los derechos políticos de la niñez y adolescencia.

“El Estado establecerá los mecanismos que garanticen a los niños, las niñas y adolescentes la libertad de expresión y asociación y el funcionamiento libre e independiente de los Gobiernos escolares, Consejos Estudiantiles y demás formas asociativas de carácter comunitario y social”.

7. La necesidad de considerar los principios establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, al momento de tratar los temas de educación, salud y seguridad social.

Estos puntos recogían de manera adecuada los principios de la Convención de los Derechos del Niño y deberían convertirse en herramientas básicas para construir y estructurar las políticas públicas de los derechos de los niños y niñas.

Evidentemente los textos fueron cambiados y muchos de ellos fueron inmensamente enriquecidos por los asambleístas. En algunos conceptos, también hay que decirlo, la nueva Constitución es imprecisa y se presta a confusiones. Por ejemplo, cuando se había logrado eliminar el concepto de “menores”, en el trabajo final de la Comisión Constitucional se reintrodujo este concepto al hablar de una “legislación de menores”. Esto es lamentable.

Sin embargo, nos sentimos muy satisfechos pues si bien muchos asambleístas buscaron imponer su “sello en la propuesta”, se establecieron acuerdos que permitieron que el espíritu de la reforma sea recogido en su totalidad. Esto nos alienta a considerar que vienen tiempos nuevos y renovados para la niñez que vive en el Ecuador y se perfila una importante oportunidad para hacer realidad las normas de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Se aprobaron principios fundamentales: Interés Superior del Niño; se reafirmó que los derechos de los niños prevalecen sobre los de los demás; la máxima prioridad para el desarrollo de los niños; la responsabilidad conjunta del Estado, la familia y la sociedad; los niños tienen los derechos de todas las personas, además de los específicos de su edad; etc...

Esta propuesta era el “máximo deseable” y pensábamos que era casi imposible que algunos textos sean aprobados.

Cuatro puntos eran muy polémicos y generaron una intensa discusión:

1. El paso de la Administración de Justicia de Menores a la Función Judicial.
2. La “ciudadanía para todos”.

3. Constitucionalizar una nueva propuesta institucional.
4. La fijación de una edad mínima para que los niños puedan trabajar.

En relación al primer punto, los miembros de la Corte Nacional de Menores le declararon la guerra a esta propuesta. Se movilizaron por los medios de comunicación de manera muy agresiva; hicieron huelga; pretendieron movilizar a las madres que reciben pensión alimenticia; y, acosaron a los asambleístas durante su trabajo.

Su campaña no dio resultado. Si varias personas y comunicadores se mostraron confundidos por los argumentos presentados por los “jueces de menores”, al interior de la Asamblea existió una firme y clara posición sobre este punto: todos quienes administran justicia deben estar al interior de la Función Judicial. ¿Acaso los niños eran seres de otro planeta? ¿Por qué era obvio que los jueces penales para los adultos no podían estar bajo el control del Ministerio de Gobierno, por ejemplo, y no era obvio que los jueces de la niñez y adolescencia, que tratan infracciones de jóvenes, no debían estar bajo el mando del Ministerio de Bienestar Social?

Los “jueces de menores” perdieron esta batalla y esperamos que pierdan la guerra cuando se modernice a profundidad la justicia para los niños.

Sobre la ciudadanía universal, la sorpresa fue grande. Encontramos una gran receptividad, las velas se desplegaron y comenzamos a navegar con un gran viento. Al comienzo, muchos pensábamos que esta propuesta no iba a ser tomada en cuenta pues resultaba “demasiado avanzada”. Sin embargo, esta mirada pesimista se topó con el hecho de que esta iniciativa, como las otras, encontró oídos dispuestos a considerarla.

De esta manera el Ecuador se convirtió en un país pionero en este tema y su impacto político y pedagógico será de grandes proporciones. Esta es una conquista que nos llenó de alegría a todos quienes compartimos el gran sueño de crear un país decente para todos los niños. Por eso, lo estamos disfrutando y vamos a tratar de sacarle el jugo a este luminoso concepto.

En relación al tercer punto, el panorama no estaba claro pues no sabíamos bajo qué criterios se iba a construir la nueva Constitución. En el Ecuador se ha impuesto la idea, muy a la norteamericana, de que la Constitución debe ser pequeña y limitada a principios generales. Por nuestra parte, nosotros no queríamos una simple declaración de derechos sino claros mandatos de carácter institucional, tanto a nivel nacional como local.

En un país donde la palabra está tan devaluada, no aspirábamos sólo a hermosas declaraciones sino a mandatos muy claros para el conjunto de sectores políticos y sociales.

El mandato constitucional de construir una sistema descentralizado de protección integral y la obligación de los municipios de participar activamente en la definición de políticas públicas para la niñez y adolescencia, representa un marco adecuado para dar un salto cualitativo en este campo. De los 210 municipios que hay en el Ecuador, muy pocos (y nos sobran los dedos de las manos) han incursionado en la elaboración de políticas municipales para la niñez y adolescencia y han definido inversiones para su ejecución.

Ahora existe una disposición constitucional desde la cual será posible entablar un diálogo con los municipios del país. Hacer vivir esta norma será, sin duda, uno de los retos más importantes de los próximos años.



En relación al cuarto punto, apreciamos que era un tema muy polémico sobre el cual existían percepciones diferentes muy marcadas. Si bien la Convención manda que los países fijen una edad mínima para trabajar, en el contexto ecuatoriano esta discusión está por desarrollarse y no era correcto estirar demasiado el hilo y crear diferencias entre amigos. Con buen criterio este punto fue dejado de lado pero se establecieron principios muy claros sobre la necesidad de erradicar la explotación laboral, los trabajos peligrosos y dañinos.

Una conquista para todos quienes trabajamos en derechos humanos es el hecho de que la nueva Constitución restauró el nivel constitucional de los convenios internacionales. En la Constitución que morirá el 10 de agosto, los convenios internacionales estaban a un nivel inferior que las propias leyes. Esto resultaba indignante pues impedía un alto nivel de exigibilidad de los compromisos internacionales asumidos por nuestro país.

A estos avances tan significativos, debemos indicar que nos sentimos muy contentos por el éxito obtenido por otros sectores sociales: pueblos indios y negros; movimiento de mujeres; los jóvenes y su objeción de conciencia; el movimiento ecologista; discapacitados, etc...

Para terminar, y repitiendo lo que dijo Emilio García, Consultor de UNICEF, a los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, la Revolución Francesa llegará con 200 años de atraso para nuestros niños, pero llegará. Un mensaje sencillo y claro: igualdad, libertad y fraternidad para los niños, para todos los seres humanos. La independencia conquistada hace 178 años, también será un patrimonio de nuestros niños. El Pacto Social de exclusión, expresado en la primera Constitución republicana, por lo menos a nivel formal habrá terminado. Habrá llegado la hora de hacer vivir en términos concretos la palabra.

De esta manera, los niños, los excluidos entre los excluidos, sobre los cuales se descargan los horrores del mundo actual, sujetos al asistencialismo y el paternalismo como formas primordiales para tratar a la infancia, recuperan su dignidad como seres humanos y su valoración como protagonistas de la vida social. Del mundo de la incapacidad absoluta, en el cual los niños aparecen como fantasmas irreconocibles, sin posibilidad de decir su palabra, pasamos a su emancipación, a su liberación. La palabra vive.