

**INFORME COMPLEMENTARIO
AL SEGUNDO INFORME PRESENTADO POR ESPAÑA AL
COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO DE NACIONES
UNIDAS SOBRE LA APLICACIÓN DE LA
CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO**

**Publicado por la Plataforma de Organizaciones de Infancia
Redacción: Ignacio Baño Ona
Revisión, actualización y traducción: Muriel Brihuega Álvarez
Manuela Macía Ovalle**

Madrid, septiembre de 2001

INDICE

I.....INTRODUCCIÓN	2
II.....TEMAS CONCRETOS DE ESPECIAL TRASCENDENCIA	4
II.1. Abuso Sexual y explotación sexual.....	4
II.2. Justicia juvenil.....	5
II.3. Castigo físico.....	6
II.4. Trabajo infantil	6
III....ENTORNO FAMILIAR Y CUIDADOS ALTERNATIVOS.....	7
III.1. Entorno familiar.....	8
III.2. Cuidados alternativos.....	9
IV. ...SALUD Y BIENESTAR INFANTIL.....	12
V.....EDUCACIÓN, TIEMPO LIBRE Y ACTIVIDADES CULTURALES	15
V.1. Atención a la diversidad en los centros educativos	15
V.2. Educación del ocio y tiempo libre	17
VI. ...DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES	18
VI.1. Derechos de participación y asociación	18
VI.2. Libertad de expresión	19
VI.3. La protección de la vida privada.....	20
VI.4. Acceso a una información adecuada.....	21
VII...CONCLUSIONES	23
VIII..ANEXO – Miembros de la Plataforma de Organizaciones de Infancia	24

I. INTRODUCCIÓN.

La Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas (CDN), fue ratificada por el Parlamento Español el 30 de noviembre de 1990, entrando en vigor el 5 de enero de 1991. Desde entonces y hasta la fecha, el Gobierno Español ha elaborado dos informes de progresos. El “I Informe de España sobre la Aplicación de la CDN” fue enviado en agosto de 1993, y el “II Informe de España sobre la Aplicación de la CDN 1993-1997” en febrero de 1999.

La Plataforma de Organizaciones de Infancia (POI), en la cual están representadas 24 organizaciones que trabajan en la promoción de los derechos del niño, decidió presentar un informe complementario al elaborado por el Gobierno Español, con un espíritu constructivo y con el objetivo de presentar varias líneas de acción para los próximos años, enfatizando las dificultades que han sido detectadas en la aplicación de la CDN en nuestro país.

Para la elaboración del Informe Complementario de la POI se establecieron 4 grupos de trabajo. Todos ellos comenzaron por analizar la situación actual de los diferentes asuntos y las dificultades encontradas en el reconocimiento de los derechos vinculados en todos los grupos de trabajo, para el establecimiento de los objetivos y las líneas de acción prioritaria.

Se establecieron los siguientes grupos de trabajo:

- Grupo de trabajo sobre legislación.
- Grupo de trabajo sobre entorno familiar y cuidados alternativos.
- Grupo de trabajo sobre salud y bienestar.
- Grupo de trabajo sobre educación, ocio y tiempo libre y actividades culturales.

El trabajo de recopilación, redacción preliminar y documentación resultante de la contribución de varias organizaciones envueltas en el proceso, fue realizado por Ignacio Baño Ona, colaborador de la POI en el año 2000. Más tarde, Manuela Macía Ovalle y Muriel Brihuega Álvarez actualizaron y tradujeron este informe, añadiendo algunos datos estadísticos e introduciendo nueva información.

Consideraciones generales.

Desde finales de los años 70, España ha experimentado profundos cambios políticos y de naturaleza sociocultural, que han supuesto transformaciones sustanciales en las relaciones sociales y en la estructura y funcionamiento de las instituciones.

En este clima de cambios, el papel de los niños en la sociedad española ha adquirido nuevas dimensiones y el niño ha pasado a ser objeto de atención y reconocimiento, obteniéndose un consenso creciente en la consideración de los niños como sujeto de derechos. Es posible afirmar que los asuntos relacionados con infancia han jugado un papel importante en el desarrollo tanto de políticas gubernamentales como del marco regulador.

A este respecto, consideramos altamente positivo el gran desarrollo del Plan de Acción de Infancia de 1996, aunque por el momento las principales asignaciones monetarias todavía no han sido destinadas al presupuesto, y no se ha logrado la consolidación del Sistema de Protección Social a la Infancia en dificultad social.

En cuanto a la promoción legislativa derivada de la promulgación en España de la CDN, se puede afirmar que ha alcanzado un nivel de desarrollo importante.

A lo largo de este estudio haremos pocas referencias a esta propensión legislativa; creemos que el II Informe da cumplida cuenta de ello. Tan sólo diremos que, en el ámbito estatal, la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor de Modificación Parcial del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil 1/1996 de 15 de enero (LOPJM) (BOE nº 15 de 17 de enero) es su principal exponente. Sin embargo, todavía no se ha logrado que la Convención sea lo suficientemente conocida. En consecuencia, aún en los ámbitos en que se conoce, es considerada como una mera declaración de intenciones y no como un instrumento jurídico de obligado cumplimiento. El progreso futuro tendrá que orientarse hacia la garantía real del ejercicio de los derechos reconocidos en los instrumentos jurídicos, hacia un reconocimiento más explícito de la Convención como derecho positivo y hacia una mayor invocación de la Convención en las actuaciones judiciales.

Por otra parte, la administración tampoco ha conseguido desarrollar un sistema de información que describa el panorama general en que se encuentra la infancia en nuestro país. Hay una falta de mecanismos apropiados para recoger, analizar y publicar regularmente la información requerida para controlar los indicadores sociales relativos al bienestar de la infancia. La insuficiencia de estadísticas en cuanto a la infancia como una categoría sociológica, los diversos aspectos de su bienestar y el grado de reconocimiento de sus derechos, es una realidad hacia la que se deben dirigir mayores esfuerzos. Esto es debido a diversos factores, como la invisibilidad de los niños en la familia, la diversidad de los entes responsables de los asuntos de infancia y la no existencia de informes detallados relativos a los grupos de edad, desde el momento en que el niño (0-18) no es considerado como una unidad de análisis en las diferentes fuentes.

Esto impide, en gran medida, que se pueda realizar una evaluación completa de los progresos y dificultades que se presentan en la aplicación de la Convención. En consecuencia, muchas de las afirmaciones que hace este trabajo carecen de posibilidad de verificación lógica. Nos faltan los datos con que sustentar la evidencia. Una prueba de esto es el Informe que España envió al Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, el cual no incluye todas las acciones emprendidas por las autoridades locales debido a la dificultad para obtener esta información. Esto es un hecho serio, porque las autoridades tienen el papel y la responsabilidad en el desarrollo e implementación de políticas relativas al niño.

La creación de un sistema de comunicación y de información eficaz es indispensable si nos marcamos como objetivo el diseño de unas políticas de infancia coherentes con los mandatos de la Convención, así como compartir información y experiencias fiables entre autoridades e instituciones. Recientemente se ha creado el Observatorio de Infancia que tiene, entre otros objetivos, la intención de centralizar toda la información existente sobre infancia.

Junto a esto, no podemos olvidar que España carece de un marco general para las políticas de infancia de naturaleza realmente intersectorial. Así, a pesar de que en algunos ámbitos concretos se han producido convergencias de sectores distintos para llevar a cabo acciones concretas, creemos que es necesario mejorar la coordinación existente. A nuestro juicio, es esencial que se articulen mecanismos que aseguren la acción integrada de los diferentes servicios y sectores de atención y protección a la infancia. En el ámbito de las Comunidades Autónomas, es preciso mejorar la coordinación entre los Departamentos de las diferentes

Consejerías; en el ámbito nacional, es necesario coordinar de forma efectiva la actuación de las diferentes autonomías.

Por último, queremos señalar que nos parece insuficiente la dotación de recursos humanos y económicos destinados a la infancia. Parece evidente que esta no consigue cubrir toda la demanda que plantea la población infantil y adolescente. Además, es constatable la gran desigualdad de los recursos disponibles en cada Comunidad. El menor, en muchos casos, tendrá más o menos opciones de obtener un apoyo integral en función de la autonomía en la que resida.

Junto a esto, también son constatables las diferencias entre las Comunidades Autónomas en cuanto a la promoción legislativa de los derechos de los niños (Vic. II Informe... Opus cit, pag 6 y ss). De esta forma, podemos concluir que en nuestro país coexisten distintas formas de entender las necesidades y los derechos de la infancia. Sin embargo, pese a esta pluralidad de enfoques, encontramos un denominador común: nuestros niños no son una prioridad política.

II. TEMAS CONCRETOS DE ESPECIAL TRASCENDENCIA.

II. 1. Abusos sexuales y explotación sexual. (art. 34 CDN)

Puede afirmarse que en los últimos años la Administración ha demostrado una preocupación creciente por erradicar los abusos sexuales a menores. No obstante, consideramos que siguen existiendo algunas carencias que deberían corregirse a corto plazo. No podemos olvidar que nuestro país también está afectado por la realidad del turismo sexual, fundamental de América Central.

Destacamos, en primer lugar, la ausencia de programas preventivos que transmitan una visión positiva de la sexualidad infantil y que se dirijan específicamente a menores pertenecientes a grupos de riesgo. Creemos que las autoridades deberían potenciar los aspectos preventivos del abuso sexual.

Esta responsabilidad preventiva ha de impulsar, asimismo, la realización de campañas de sensibilización dirigidas a potenciar la actitud social de rechazo hacia este tipo de prácticas. Todas las actuaciones que se realicen en esta dirección pueden contribuir a paliar la realidad de la explotación y el abuso sexual a menores, no sólo en el contexto español, sino también en un nivel más global.

Otra cuestión de especial trascendencia es el sentido que expresa la actual regulación penal en cuanto a la corrupción de menores. En nuestro país, se ha optado por mantener la mayoría de edad sexual en los 13 años; a partir de este momento se considera al menor lo suficientemente formado para que, mediando siempre su consentimiento, realice cualquier tipo de actividad sexual. Hasta hace muy poco tiempo, se entendía que existía esta mayoría a partir de los 12 años. En el momento en que se realizó el II Informe persistía esta regulación (Vid. II Informe). En la actualidad, se amplía hasta los 13 (Vid. La Modificación 11/1999 de 30 de abril (CP)). A pesar de que este avance es importante, no parece suficiente.

Por otra parte, es necesario favorecer, en la medida de lo posible, la rehabilitación física y psicológica de los menores que ya han sido víctimas de abusos sexuales. Desde esta perspectiva, creemos que se han de emprender distintas acciones. En primer lugar, es necesario mejorar la coordinación entre todas aquellas personas que pueden llegar a intervenir

en un caso concreto de abuso sexual (familia, personal sanitario, personal educativo, fiscales, jueces, abogados, policía, etc.). Además, no podemos dejar de constatar el hecho de que no se suelen elaborar tratamientos integrales e individualizados en los que participen los distintos profesionales. Junto a esto, también existen carencias en lo que se refiere a la formación en temas de infancia de alguno de estos profesionales. A nuestro juicio, se deberían conformar protocolos de actuación que ofrecieran una respuesta adecuada, ágil y eficaz.

Con relación al proceso judicial hemos de señalar que, en ocasiones, este supone una segunda victimización. En general, en todo ilícito penal en los que el menor aparece como víctima, el irrenunciable esclarecimiento de los hechos ha de encontrar su límite en la necesaria protección que los poderes públicos deben a los niños. Su falta de madurez, tanto física como mental, impone la asunción de ciertas cautelas que han de tender, no sólo a la defensa del interés del menor, sino también a la salvaguarda de principios tan fundamentales en un Estado Democrático como son la seguridad jurídica y la igualdad formal. Tiene una importancia vital encontrar los mecanismos que hagan posible la efectividad de ambos principios de forma que la práctica de la prueba no aumente, por una parte, el daño de la víctima, ni mengüe, por la otra, los derechos del presunto autor.

A pesar de las recientes modificaciones de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, creemos que se debe seguir trabajando en el establecimiento de fórmulas más específicas respecto a tratamiento de los niños que participan en cualquier tipo de procedimiento judicial. En este sentido, nos parece importante que, al igual que ocurre en otros países de nuestro entorno, se informe al niño, mediante folletos o a través de abogados de apoyo, sobre el juicio, lo que sucederá en él, las personas que verá y el papel que cada una de ellas, él incluido, desempeñarán.

II. 2. Justicia juvenil. (art. 40 CDN)

En los últimos años la sociedad española ha estado especialmente atenta a la situación del actual sistema de justicia juvenil.

Desde la reciente aprobación de la Ley de Responsabilidad Penal de los Menores (enero 2000), la situación que presentó la administración de justicia a menores permite realizar las siguientes consideraciones:

No se prioriza la acción preventiva dirigida a la evaluación y la disminución de los factores de riesgo que se encuentran en el origen de la delincuencia juvenil. Abogamos porque exista una política de justicia juvenil, ya que entendemos que para prevenir las infracciones juveniles se han de elaborar programas y desarrollar políticas en todos los niveles, en ámbitos que van desde la salud de la comunidad, hasta la educación y los servicios de ayuda familiar. Como medida concreta proponemos que, desde el Sistema Público de Servicios Sociales, se potencie el trabajo de educadores de calle, educadores familiares, mediadores y de cuantos otros servicios o prestaciones del sistema que favorezcan la atención al menor de forma previa a la comisión del delito.

También resulta preocupante el hecho de que, una vez que se ha cometido el delito, predominen las medidas de internamiento frente a las de intervención en medio abierto. Esta situación se puede interpretar, en cierto modo, como una consecuencia de la escasa oferta en alternativas para la intervención. Se hace necesaria la dotación de recursos técnicos y humanos suficientes para potenciar la aplicación de medidas distintas al internamiento.

Además, en los establecimientos en los que se cumplen las medidas privativas de libertad, se ha detectado ciertas deficiencias que dificultan enormemente el proceso de rehabilitación de los menores infractores. Por citar algunas de ellas: los reglamentos de régimen interno tienen más una finalidad de control que educativa, la familia del joven infractor puede residir muy lejos de donde se está cumpliendo la medida, masificación de centros,.... Sería conveniente, en consecuencia, establecer mecanismos de vigilancia y supervisión de las prácticas que se realizan en estos centros.

Opinamos, asimismo, que los recursos existentes se deberían adecuar a cada caso concreto. Es necesario contemplar todas las posibilidades de reintegración que se ofrecen a los menores infractores para poder elegir la vía de actuación más adecuada. Resulta fundamental, al objeto de obtener una utilización eficaz de los recursos existentes, que se amplíen los canales de comunicación entre las distintas Comunidades Autónomas.

La intervención educativa y rehabilitadora que plantea esta Ley está llamada al fracaso si no se realiza una valoración seria y rigurosa de los costes que generará su puesta en marcha. Resulta necesario, en definitiva, que este texto legal venga acompañado de una memoria económica que garantice las correspondientes asignaciones presupuestarias y facilite la ejecución de las medidas previstas, y de un esfuerzo político de todas las instituciones responsables de la ejecución de esta Ley. Recursos no sólo económicos, sino también humanos, deben ser asignados con el objeto de prestar apoyo para la correcta aplicación de la Ley de Responsabilidad Penal de los Menores.

Además, un informe especial va a realizar un seguimiento y análisis en los próximos meses sobre cómo la Ley de Responsabilidad Penal de los Menores se ha aplicado desde su entrada en vigor a principios del año 2001.

II. 3. Castigo físico. (art. 19 CDN)

A pesar de que en los últimos años las administraciones públicas son más favorables a la reforma legal del artículo 154 del Código Civil, lo cierto es que no se ha realizado ningún tipo de transformación. En este sentido, entendemos que se ha hecho un caso omiso a la observación realizada, en este sentido, por el Comité de los Derechos del Niño al primer informe presentado por España sobre el cumplimiento de la CDN.

Aunque ha existido apoyo de campañas que pretendían la erradicación del castigo físico, es necesario llevar a cabo esta modificación en el plazo de tiempo más breve posible y aclarar, de forma explícita, que los padres, en el uso del derecho/deber de corrección, no pueden utilizar ningún tipo de violencia física o psíquica.

II. 4. Trabajo infantil.

En relación con este apartado, existen importantes dificultades en el proceso de obtención de información cuantitativa, así como grandes limitaciones por su aprobación oficial y tratamiento.

De acuerdo con varias investigaciones realizadas por distintos Defensores del Menor de las Comunidades Autónomas, la vida privada de las familias constituye un obstáculo para la visibilidad de los niños e impide la recopilación de información relativa al trabajo infantil, desde en el momento en que esto tiene lugar especialmente en el área de la empresa familiar o en el sector de la agricultura, donde la propia familia del niño oculta la situación. Se espera que el

estudio de esta cuestión traiga consigo información muy valiosa, por lo que debe prestarse una especial atención al respecto.

En el mismo sentido, entre los niños cuyas familias tienen dificultades económicas, es común dedicar parte del tiempo a un número de actividades que generan un pequeño ingreso como vía de completar la economía familiar: pequeñas actividades como aprendices en diferentes trabajos tales como venta ambulante, acoso a los turistas o mendicidad.

Las principales repercusiones resultantes de esta situación son el frecuente absentismo escolar o retraso escolar, la pérdida de interés en el mundo de la educación, la progresiva separación con el grupo, la pérdida constante de ocio y tiempo libre, la iniciación a la marginación y/o economías sumergidas, el riesgo físico.

Según la legislación española los niños no deberían estar en la calle en horas de colegio, pero la existencia de numerosos casos en los que esto sucede es un hecho.

Existe la necesidad de desarrollar un sistema de mayor control de la situación de los niños, con el objeto de prevenir su explotación laboral, así como el número de alternativas que permitan una formación vocacional de los niños con vistas a una posterior entrada en el mercado laboral.

III. ENTORNO FAMILIAR Y CUIDADOS ALTERNATIVOS.

Para la elaboración de este epígrafe se ha realizado el estudio y la valoración de los siguientes artículos de la CDN: 5, 9, 10, 18, 20, 21, 25, 27.2, 27.3 y 27.4. De su análisis extraemos las consideraciones que, estimamos, responden al espíritu del articulado descrito:

- La familia se define, al menos a priori, como el contexto ideal para la satisfacción del interés superior del menor. En este sentido, la permanencia del menor en su familia de origen es un principio rector en la búsqueda de soluciones para un problema concreto.
- El artículo 5 de la CDN señala el respeto que se debe a quienes ostentan las funciones parentales; no obstante, prescribe un objetivo que actúa, a su vez, como límite: que la “dirección y orientación” permita al niño el ejercicio de “los derechos reconocidos en la presente convención”.
- El artículo 18 de la CDN reconoce las obligaciones comunes de los padres respecto a la crianza y desarrollo de sus hijos, pero no sólo esto. Este artículo también insta a los estados a facilitar a estos el ejercicio de sus funciones.
- Se sitúa, en cada uno de los estados parte, la responsabilidad de protección y cuidado de todos los menores que se encuentran en su territorio. Con este objeto, se articulan fórmulas de atención subsidiarias a la familia con la inquietud explícita por la calidad de los servicios.
- Subyace, en estos artículos, cierta inclinación preventiva; se intentan evitar situaciones de riesgo para los menores. Junto a esto, se pueden identificar distintos criterios para subsanar los daños que ya se hubieran producido.

Con la intención de ofrecer una descripción coherente con el título del epígrafe vamos a dividir nuestro estudio en dos grupos claramente diferenciados: entorno familiar y cuidados alternativos.

III. 1. Entorno familiar. (Art 5, 9, 10, 18, 27.2, 27.3 y 27.4. CDN)

Situación actual.

En primer término parece necesario referir, aun de forma muy somera, cuáles son las distintas tipologías familiares que conviven en la sociedad española. Existen ciertos datos que inducen a pensar que en este ámbito se están produciendo profundas transformaciones. No sólo existe la familia tradicional, de corte judeo-cristiana, sino que ésta coexiste con otras formas de estructura familiar. En este sentido, se puede observar un aumento progresivo tanto de uniones no matrimoniales como de familias monoparentales. Podemos concluir, por tanto, que la estructura y el funcionamiento familiar esta sufriendo un proceso de cambio rápido y continuo.

Junto a esto, la ubicación en España de familias provenientes de otros ámbitos culturales (gitanos, magrebíes,...), supone la coexistencia, dentro de nuestro territorio, de criterios muy diferentes respecto a la educación y cuidados de los niños. Nos podemos encontrar con interpretaciones muy diversas o incluso contradictorias de lo que conforma el interés superior del niño.

El fenómeno de los menores no acompañados (particularmente norteafricanos) ha aumentado sistemáticamente por todo el país desde principios de los años 90, y más notablemente en Comunidades como Madrid, Andalucía y Cataluña, así como en las ciudades de Ceuta y Melilla. El número de menores no acompañados que fueron detectados en el año 2000 puede alcanzar los 1.500 aproximadamente, si bien ésta no es una cifra muy fiable, debido al hecho de que, ocasionalmente, un niño es registrado más de una vez. Esta tendencia ha sobrepasado el sistema de protección de la infancia en las Comunidades Autónomas. Esto aparece como un fenómeno que debería ser más exhaustivamente considerado con objeto de conocerlo en profundidad.

Por último, señalar que nuestro marco jurídico garantiza el derecho del niño a permanecer en su familia de origen estableciendo, dentro de las funciones de Servicios Sociales, el apoyo familiar que en cada caso se considere necesario (Vid. Art. 17 de la LOPJM o II Informe... Opus cit, pag. 76 y 77). De esta forma, la primera actuación de la administración ha de enfocarse, siempre que sea posible, a evitar la separación del menor, en su interés, de su propia familia (Vid. Art. 12 y 17 de la LOPJM o II Informe... Opus cit, pag. 76 y 77).

Dificultades.

Se detecta una carencia evidente de recursos humanos y materiales que permitan a las familias “recibir la protección y asistencias necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad” (Preámbulo de la CDN de 1989). Esto es especialmente evidente respecto a las familias gitanas e inmigrantes. Estos colectivos viven, en la mayor parte de los casos, graves situaciones de pobreza, marginación y exclusión social.

Por otra parte, la información sobre los nuevos modelos familiares es insuficiente. Nuestros conocimientos siguen estando referidos a la familia convencional, así, los recursos existentes no se distribuyen de forma proporcionada a las necesidades. Además, son muchas las familias que por distintas razones (desconocimiento, marginalidad,...) no consiguen acceder a las ayudas que ofrecen los Servicios Sociales. La observación de la realidad nos dice que se siguen dando grandes carencias y que las medidas adoptadas apenas alcanzan para atender la superficie del problema.

Por lo que respecta a la reunificación familiar (art. 10 CDN) son varias las dificultades detectadas: en primer término, resulta muy complicado armonizar las legislaciones de los países que se encuentren implicados en un problema concreto; en segundo lugar, la prioridad que dan los estados parte a la protección de sus nacionales puede suponer un gran obstáculo en los casos en los que los padres tengan distinta nacionalidad; por último, podemos señalar que en algunas ocasiones el contenido de este artículo ha sido utilizado para promover la expulsión de ciertos menores extranjeros no acompañados sin estar seguro de su aceptación y cuidado por parte de sus familias.

Objetivos.

Respecto al tema que nos ocupa, parece necesario consignar, al menos, los siguientes objetivos:

- La protección de la infancia debe implicar una concreción positiva de las obligaciones del estado respecto a la familia. Nuestra Constitución sitúa la protección a la familia como uno de los principios rectores de la política social económica (Vid. Art. 39 Constitución Española). No olvidemos que, según el espíritu de la CDN, este es el lugar ideal para la satisfacción del interés superior de nuestros niños. Es necesario crear, mediante la dotación de suficientes recursos, planes de intervención preventiva para las familias en riesgo.
- Empezar campañas de sensibilización social destinadas no sólo a evitar la conculcación de los derechos de los niños en su ámbito familiar, sino también a conseguir una igualdad de responsabilidades entre quienes ostentan las funciones parentales.
- Mejorar el conocimiento de los nuevos modelos familiares y elaborar procedimientos adecuados para los casos de marginación o exclusión social, de forma que la distribución de ayudas se haga de forma coherente con las necesidades.
- Potenciar el respeto ante las distintas tipologías familiares que conviven en nuestro país mediante el impulso de principios como los de normalización e integración ante la diversidad.
- El apoyo dado a las familias con niños pequeños debe incrementarse. De este modo, son necesarias acciones urgentes dirigidas a la creación y desarrollo, en número, calidad y versatilidad, de servicios para la asistencia y el cuidado proporcionado a los niños pequeños, tanto en la escuela como en el tiempo libre (cuidado infantil, comedores escolares) y que estas acciones sean adaptadas incluso al horario de trabajo de los padres.

III. 2. Cuidados alternativos. (Art. 9, art 20, art. 21, art. 25 CDN)

Situación actual.

Son varias las razones que pueden hacer necesario articular fórmulas alternativas de protección: muerte de los padres, abandono, problemas graves de convivencia familiar, etc. En este epígrafe situaremos aquellos casos en los que, por estas u otras razones, resulta inviable o no aconsejable la permanencia del menor en su familia de origen.

El nuevo artículo 172 del Código Civil establece que la declaración de desamparo implica la asunción, por parte de la entidad pública, de la tutela del menor y la adopción de todas aquellas medidas de protección necesarias para su guarda. La nueva LOPJM nos orienta en

cuanto a la forma de interpretar esta “potestad” administrativa. Distingue entre situaciones de riesgo y desamparo: para el primer supuesto se prevé la actuación dentro del ámbito familiar; para el segundo, se legitima a la administración para asumir la tutela *ex lege* del menor y extraerlo, en su caso, del ámbito familiar. Se trata de una actuación derivada, no de un riesgo eludible, sino un desamparo evidente.

A pesar de esta matización, nos encontramos con que el concepto desamparo alude a realidades muy diferenciadas. La actuación de la administración aparece legitimada ante dos tipos de situaciones: cuando ya no es posible solucionar el problema dentro del núcleo familiar, o cuando ya no existe dicho núcleo. En nuestra opinión, la gran diferencia que existe entre estos dos supuestos, es un motivo más que suficiente para que cada una de ellos exija su propia línea de actuación.

Así, para el primer caso, la intervención que se realice tras la extracción del menor ha de tener una dirección clara: confirmada la gravedad, “el objetivo a cumplir ha de consistir en poner todos los remedios posibles para eliminar los factores que han llevado a la separación y procurar la reinserción del menor en su familia de origen”. En el otro caso, el único objetivo a cumplir es procurar, *hasta el máximo de nuestras posibilidades*, el bienestar del menor. Junto a esto y en todo caso, la actuación de la administración ha de enfocarse a evitar, en la medida de lo posible, los daños que la carencia de un ambiente familiar puede producir en nuestros niños.

En nuestro país encontramos, como medidas de atención subsidiaria a la familia de origen, el acogimiento residencial, el acogimiento familiar y la adopción. En los últimos años ha habido un gran descenso en el número de adopciones de niños españoles, y el acogimiento, en sus diferentes modalidades, ha sido la medida más aplicada.

Respecto a la adopción internacional, decir que se ha convertido en una opción muy utilizada por aquellas familias que no quieren o no pueden tener hijos de forma natural. Como consecuencia de esta proliferación y para evitar las llamadas adopciones privadas, se han creado Entidades Colaboradoras cuyo funcionamiento se realiza bajo el control y la supervisión de los organismos con competencias en la protección de menores. (Convenio de la Haya)

Dificultades.

La CDN establece, en su art. 9, que sólo el *interés superior del niño* puede motivar la separación del menor de su ámbito familiar. En España encontramos quince Comunidades Autónomas con competencias en la protección de menores. Cada una de ellas tiene la responsabilidad, por tanto, de encontrar los criterios que han de motivar este tipo de actuación. Así, puede darse el caso de que una misma situación sea interpretada de distintas formas dependiendo del contexto territorial en que se produzca. En este sentido, encontramos preocupante el hecho de que uno de los ítems comunes a todas las Comunidades Autónomas se refiera a la capacidad económica de los padres.

Además, son numerosas las ocasiones en las que la actuación de las distintas Administraciones es contraria a los derechos enunciados en la Convención. De entrada, el destino de muchos de los menores que pasan por nuestro sistema de protección queda en manos de actuaciones excesivamente burocratizadas. La unidad de tiempo administrativo no se corresponde con la unidad de tiempo mental del menor, para quien dos o tres años significan un inmenso mundo

de relaciones que no desea romper. Así, se dan casos de menores en régimen de acogimiento preadoptivo que tras cuatro o cinco años de estancia en su nueva familia, a la que consideran suya a todos los efectos, reciben una notificación, por ejemplo de la Audiencia Provincial, por la que se les obliga a regresar a su familia biológica. Un ejemplo reciente de esto tuvo lugar en El Royo (Soria), donde un juez ordenó para un niño el retorno a su madre biológica, con el propósito de permitir mejorar la salud mental de la madre. Aquí no se dio prioridad al interés superior del niño, quien en este momento está en un centro de acogida.

Otra de las dificultades detectadas se refiere a las actuaciones llevadas a cabo con menores extranjeros no acompañados. La mayoría de estos niños proceden de Marruecos y acuden a nuestro país con unas expectativas que difícilmente pueden ser cubiertas con el sistema de protección al que necesariamente han de acogerse. En las ciudades de Ceuta y Melilla la intervención es especialmente conflictiva: aquellos menores que consiguen traspasar la frontera son retenidos en condiciones infrahumanas para después ser expulsados por la Policía Local. La situación a la que nos estamos refiriendo ha provocado denuncias, la intervención del ministerio Fiscal y un procedimiento judicial abierto. No entendemos porque en el Informe presentado por España a la Comisión de Derechos del Niño no aparece este problema descrito; es un hecho público que afecta a más de dos mil menores y que está provocando la intervención del ministerio fiscal y judicial, puesto que es un problema acuciante en nuestro país.

También son numerosos los problemas que afectan a los distintos recursos que de forma subsidiaria a la actuación familiar se están utilizando en nuestro país:

En cuanto a los menores internados en régimen de *acogimiento residencial* habría mucho que decir. No sólo faltan recursos materiales, (un equipo técnico puede manejar en un año hasta cuatrocientos expedientes), sino que también se ha detectado un cierto déficit en la formación de los profesionales. Estas razones, entre otras, nos inducen a pensar que difícilmente puede realizarse un verdadero control y seguimiento periódico e individualizado de los casos.

Tal y como indican algunos informes de los Defensores del Menor de algunas Comunidades Autónomas, otro motivo de preocupación son los problemas que surgen en *los acogimientos formalizados con algún miembro de la familia extensa* y, más concretamente, con los abuelos. En ocasiones, la familia extensa carece de la capacidad necesaria, tanto física como económica, para hacer frente a la educación y cuidado del menor.

Por último, no podemos dejar de mencionar el uso que se está dando a la figura del *acogimiento familiar*. Si bien es cierto que este sólo se utiliza cuando la situación del menor requiere la adopción de una medida más estable, en muchos casos se está convirtiendo en un paso previo para aquellos padres que lo que realmente quieren es formalizar una adopción. Los efectos son especialmente graves cuando es posible, aún a muy largo plazo, la reintegración del menor en su familia de origen: dejación de las obligaciones de la administración respecto a la familia biológica, la familia acogedora no va a favorecer la reintegración del menor, la familia de origen se sentirá desmotivada y el menor no acabará de saber cuál es su sitio.

Objetivos.

- Alcanzar mayores cotas de celeridad en todo procedimiento, tanto administrativo como judicial, en el que se encuentre un menor inmerso. El interés superior del niño exige que toda actuación que le afecte sea respetuosa con el momento evolutivo en que se encuentra.
- Hacer un seguimiento individualizado y constante de la situación de cada uno de los niños que entran en nuestro sistema de protección. Además, se hace imprescindible articular fórmulas alternativas de actuación para todos aquellos menores que no quieran, no puedan o no sepan adaptarse.
- Mejorar, en general, la calidad de los servicios que se articulan de forma subsidiaria a la familia de origen del menor y, más concretamente, incentivar la creación de verdaderas familias acogedoras mediante distintos medios: campañas de sensibilización, programas de formación, ayudas económicas...
- Encontrar criterios homogéneos a la hora de determinar cual es el interés superior de los niños que se encuentren en nuestro territorio. Asimismo, creemos que esta determinación ha de ser respetuosa con las diferencias culturales descritas infra.

IV. SALUD Y BIENESTAR INFANTIL

Son muchos los aspectos que deberían incluirse bajo una denominación tan amplia. En efecto, el anhelado bienestar infantil pasa por el cumplimiento efectivo de todos los derechos enunciados en la Convención. Según esto, el epígrafe en el que nos encontramos debería analizar, de forma completa, la virtualidad de su cumplimiento.

En un intento por acotar este campo de descripción, nos hemos marcado un objetivo más concreto: definir aquellas situaciones que impiden a algunos de nuestros niños alcanzar los niveles más básicos de salud y bienestar. Con este objeto, hemos seleccionado el siguiente grupo de artículos: 6, 23.1, 24, 26, 27.1 y 39. De ellos extraemos, en síntesis, las siguientes consideraciones:

- La calidad de vida de cada niño tiene que entenderse desde un punto de vista holístico, en el que estén reflejados los aspectos biológicos, sociales, psicológicos, morales y espirituales. La calidad de vida, la salud y el bienestar infantil forman un todo integral: las carencias en uno de estos aspectos va a repercutir negativamente en los otros.
- La obligación de los estados parte de garantizar la supervivencia y el desarrollo del niño no es subsidiaria a la actuación de la familia, sino directa. Asimismo, ha de procurarla hasta el máximo de sus posibilidades.
- El principio de no-discriminación ha de alcanzar, respecto a la salud, su máxima expresión.

Situación actual.

Pese a la existencia de una normativa estatal, la aplicación que hacen de ella las distintas Comunidades Autónomas no es uniforme. Las prestaciones y servicios a los que pueden tener acceso nuestros menores son variables y dependen, en gran medida, del lugar en que se encuentren.

Este desinterés no ha favorecido en absoluto la elaboración de índices generales básicos en las medidas de bienestar infantil. La infancia no es examinada como un grupo social independiente al familiar y con necesidades específicas definidas por su desarrollo evolutivo. Creemos que la

situación descrita dificulta, en gran medida, la aplicación sistemática de mecanismos de control y evaluación de los programas y políticas de infancia.

Faltan asimismo, recursos eficaces para aquellas situaciones de maltrato infantil. No se han elaborado, hasta la fecha, protocolos generales de evaluación y de actuación, especialmente en las medidas de protección. Carecemos en definitiva, de métodos estandarizados de detección y apoyo en los casos de desprotección, maltrato o abuso.

Los embarazos de adolescentes han aumentado. En el rango de edad 15-19 años es totalmente claro que un alto porcentaje de gente joven no usa ningún tipo de método anticonceptivo; en comparación sólo el 22% lo utilizan. En un artículo de El País (paginas de sociedad) del viernes, 27 de diciembre de 2000, se informaba de que “cuatro de cada cinco jóvenes de 19 años nunca usa un anticonceptivo”.

Por último, señalar tanto la falta de planificación, coordinación y evaluación de las campañas preventivas dirigidos a niños, niñas y adolescentes, como el poco control que existe sobre los instrumentos y materiales utilizados por los niños.

Dificultades.

Con relación a la salud y servicios sanitarios (art. 24) son varias las dificultades detectadas. Mencionamos sólo las más importantes:

- Determinadas prestaciones sanitarias están escasamente cubiertas o no están cubiertas en absoluto. Este es el caso de la salud mental, la salud bucodental y la logopedia.
- El tratamiento pediátrico del niño y el adolescente se cierra a la edad de 14 años cuando, según la CDN, se considera que la infancia se extiende hasta los 18 (art. 1). Junto a esto destacamos el hecho de que en nuestro país no existe una normativa general en cuanto a la desnutrición infantil.
- En algunos centros sanitarios se vulneran los derechos recogidos en la Convención. Derechos como la intimidad y la confidencialidad son frecuentemente olvidados.
- Otra de las dificultades detectadas hace referencia a la situación en que se encuentran los menores con enfermedades de larga duración. En este sentido, sabemos que durante el tiempo que dura su tratamiento no se está dando la cobertura necesaria a sus necesidades educativas.
- No hay campañas preventivas relativas a situaciones que aparecen entre los adolescentes: desórdenes alimenticios (anorexia, bulimia,...), embarazos no deseados, alcohol y tabaco...

Con relación a los niños mental o físicamente impedidos, encontramos varias razones que impiden a estos niños “disfrutar de una vida plena y decente” (art. 23.1).

- Las infraestructuras son poco adecuadas, existen muchas barreras arquitectónicas y en la configuración de los espacios no se tiene en cuenta las necesidades específicas de estos menores. No hay canales para la participación de los usuarios en el diseño.
- Poca ayuda de la administración a las familias que se enfrentan con el nacimiento de un niño con estas características. En este sentido, se han detectado carencias tanto a escala informativa como asistencial.
- Por último, no podemos dejar de constatar el hecho de que estos menores no reciben todo el apoyo que necesitan. Los programas de capacitación para el empleo son escasos y los servicios de rehabilitación están, en la mayor parte de los casos, muy alejados de sus

domicilios. En este orden de cosas, creemos que resulta muy complicado facilitar el trabajo de quienes luchan por su integración.

Por otra parte, ciertos sectores de población infantil, asociados a situaciones de marginalidad (gitanos, inmigrantes...), sobreviven con muchas carencias que no son cubiertas desde la administración. Nos estamos refiriendo no sólo a desigualdades económicas sino también a graves problemas de acceso a los recursos. No se atienden las necesidades específicas de estos grupos en lo que se refiere a camas hospitalarias, centros específicos desde la sanidad pública y profesionales cualificados. Además, no han sido pocos los casos en los que la situación de ilegalidad de los padres, o del propio niño, ha motivado actuaciones discriminatorias desde la Sanidad Pública. En nuestro país se olvida, con demasiada frecuencia, la obligación de los Estados Parte de garantizar a todos los niños que se encuentran en su territorio un nivel de vida adecuado. (art. 27.1)

Es constatable la inexistencia de protocolos para la eliminación de aquellos procedimientos judiciales que resultan maltratantes para los niños y niñas que han sido víctimas de abuso o maltrato. Como señalamos infra, en muchas ocasiones, el procedimiento penal conlleva una segunda victimización (numerosos interrogatorios, indefensión en los procesos, cambio del domicilio del niño...). De esta forma, nos parece que difícilmente se puede promover su recuperación y reintegración social. (art. 39)

Objetivos.

- Es tan necesario homogeneizar en todo el Estado la planificación y organización de los recursos básicos que garanticen la salud y el bienestar de nuestros niños, como clarificar y delimitar las competencias de cada una de las instituciones responsables de la protección infantil. Se impone, en definitiva, la creación de organismos de evaluación competentes para observar el cumplimiento de la normativa estatal vigente en materia de salud y bienestar de la infancia.
- Crear mecanismos de información eficaces sobre los recursos sanitarios disponibles. En este sentido, es tan importante la elaboración y difusión de una guía que defina los recursos asistenciales en materia de infancia, como la creación de redes de intercambio de información.
- Promover equipos multidisciplinares en todos los ámbitos que traten con la infancia (sanidad, policial, judicial, educativo, servicios sociales, etc.), así como desarrollar programas de formación para estos profesionales.
- Es necesario que se realicen más estudios sobre la salud, bienestar y desarrollo de los niños y niñas, con el objeto de elaborar criterios e indicadores para el enfoque, creación, seguimiento y evaluación de los programas.
- Desarrollar una política sanitaria activa de carácter preventivo, mediante la promoción de los programas de sensibilización social en materia de protección e impulso a la salud y el bienestar de la infancia. Así, es necesario potenciar, en el ámbito escolar, los programas de educación para la salud (incluyendo la orientación sexual y la prevención del abuso sexual infantil) y la participación de los niños, niñas y adolescentes en aquellos temas de salud y bienestar que les afectan.
- Asegurar la cobertura universal y gratuita de los servicios de salud a todos los menores que se encuentran en España.

- Hacer realidad un tratamiento integral en los centros de salud y ámbitos sociosanitarios de forma que la educación sea accesible para aquellos niños y niñas que por su situación no pueden asistir a sus centros escolares de referencia.
- Evaluar y proponer medidas para la eliminación de las barreras arquitectónicas en los espacios de uso de los niños y niñas (zonas de ocio, colegios, centros sociales, sanitarios, transportes públicos,...), con el objeto de fomentar políticas urbanas en las que se tenga en cuenta las necesidades específicas de este grupo y de los profesionales que trabajan con él.
- Fomentar el cumplimiento de los objetivos propuestos por la OMS, en especial a la atención prenatal y perinatal. Promover la ampliación de la atención pediátrica hasta los 18 años, así como acciones para el impulso de la lactancia materna. (Ha habido un incremento en la proporción de los cuidados asistidos desde la edad de 3 meses).
- Dar importancia a los programas de educación sexual y salud reproductiva.
- Adoptar medidas preventivas y estrategias para controlar y limitar las conductas de riesgo de la salud de los adolescentes, incluyendo tabaco, alcohol y abuso de drogas, puesto que estos hábitos son totalmente extensibles entre la gente joven. Varios estudios y sondeos entre nuestra población muestran alguna tolerancia en la sociedad española hacia el abuso del alcohol y el tabaco.
- Fomentar un proyecto integral de atención al recién nacido hijo de madre adicta a las drogas. Con este propósito, deberían impulsarse medidas específicas como la atención y tratamiento de la adicción a las drogas de la madre y atención y tratamiento de su hijo, así como control sanitario, apoyo psicológico, así como programas de asistencia social tras la salida del hospital.

V. EDUCACIÓN, TIEMPO LIBRE Y ACTIVIDADES CULTURALES

Situación actual de la Educación en España

Parece importante subrayar la significativa reducción del gasto en educación en España desde 1995 a 1998, de acuerdo con el informe acometido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Este informe asegura que el porcentaje de PNB dado a las instituciones de educación llegó al 5,53% en 1995 y cayó al 5,30% tres años después. Esto sucedió a pesar del incremento en cifras absolutas de la inversión.

Si el nivel medio en la OCDE se ha fijado para ellos mismo en un 5,75% para financiar instituciones educativas, España no está muy lejos de ello, pero todavía está por debajo porque sólo un 5,30% del PNB se dedica a educación.

Además este informe revela que el gasto en educación por estudiante, tanto en educación primaria como en secundaria, es negativa para España; y los datos llegan a ser peores en el caso de la educación superior universitaria.

No obstante, debemos remarcar los logros alcanzados en el ámbito educativo en otros aspectos; por ejemplo, España está en una situación mejor que la mayoría de los países de la OCDE, ya que hay más profesores por estudiante en educación primaria y secundaria. España está mejor que la media incluso en el acceso a los grados de la universidad y parece ser el país donde el número de graduados aumenta más rápido.

V.1. Atención a la diversidad en los centros educativos.

Situación actual.

A pesar de que el derecho a la educación que garantiza el artículo 27 de la Constitución Española se extiende a todos los menores que se encuentran en nuestro país, creemos que este no alcanza su plenitud respecto a aquellos niños y niñas con necesidades especiales o en circunstancias especialmente difíciles.

Así, por atención a la diversidad nos estamos refiriendo al título quinto de la LOGSE o, más concretamente, a su artículo 65.3: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el capítulo quinto de esta ley, las Administraciones educativas dotarán a los centros cuyos alumnos tengan especiales dificultades para alcanzar los objetivos generales de la educación básica debido a sus condiciones sociales, de los recursos (humanos y materiales) necesarios para compensar esta situación”. El objetivo último es que los estudiantes discapacitados alcancen los objetivos generales de la educación básica. “La organización y programación docente de estos centros se adaptará a las necesidades específicas de los alumnos”.

Dificultades.

En la etapa de Educación Secundaria Obligatoria (ESO), se están produciendo algunos desajustes y lo legislado se queda en una mera declaración de intenciones que no siempre se cumple. Nos encontramos con niños entre 13 y 16 años que por diversos motivos (abandono o negligencia familiar, violencia entre cónyuges o hermanos, maltrato físico o psicológico, falta de recursos,...), presentan un importante retraso escolar o un alto grado de desinterés por la educación. El sistema no parece lo suficientemente flexible como para ser capaz de dar respuesta a las necesidades de estos niños y niñas.

No podemos olvidar que antes de modificar la Ley, durante la etapa de Educación General Básica (EGB), que tenía dos años menos de duración, ya se producía un porcentaje no despreciable de abandonos. En el curso 1992-93 terminaron los estudios de EGB sólo el 69,6% de los que empezaron ocho años antes. Los datos correspondientes a los estudios de Formación Profesional de primer grado son, si cabe, más preocupantes: sólo obtienen el título alrededor del 50% de los alumnos que comenzaron estos estudios el año anterior.

No existe suficiente coordinación entre el sistema de educación y otras instituciones de atención infantil. En cuanto a la escolarización de niños gitanos, inmigrantes, extranjeros o pertenecientes a colectivos marginales, creemos que las actuaciones de las distintas administraciones no siempre son todo lo eficaces que deberían para lograr un proceso de escolarización ágil y combatir, con medidas adecuadas, el abandono escolar. Como problemas concretos destacamos los siguientes:

- Es insuficiente el número de profesores de apoyo encargados de paliar los desfases escolares o de aprendizaje o la falta de dominio y competencia lingüísticos.
- Los programas no son atractivos para este alumnado.
- La falta de una alternativa eficaz provoca no pocas tensiones en las aulas, problemas de disciplina, rechazo de los compañeros, agresividad, absentismo y, finalmente, abandono.

Objetivos.

Se hace necesario adoptar algunas medidas para abordar los problemas mencionados anteriormente:

- Creemos que es necesario trasladar, también al ámbito docente, el conocimiento de los dictados de la CDN.
- Estudiar la forma de incentivar al profesorado que trabaja con este tipo de menores. En este sentido, es importante dotar, de forma definitiva, a los Departamentos de Orientación de los centros de secundaria de todos los profesores necesarios para atenderlos.
- Organizar actividades educativas y de ocio y tiempo libre realmente adaptadas a las necesidades y expectativas de estos chicos y chicas.
- El uso del tiempo libre es esencial para compensar las diferencias sociales.
- Es necesario potenciar la intervención de organizaciones dedicadas a la infancia y la utilización de los espacios de los centros escolares de secundaria (bibliotecas, audiovisuales, teatros, laboratorios, pistas deportivas...) que, normalmente, permanecen cerrados a partir de las tres de la tarde.
- Crear nuevos métodos educativos que, desde dentro de los centros escolares, supongan una alternativa real para alumnos de 13 a 16 años que no pueden seguir, por la razón que sea, el sistema de educación establecido.
- Se trata, en definitiva, de poner en práctica las adaptaciones curriculares que sean necesarias para atender adecuadamente a la diversidad del alumnado. El objetivo final ha de consistir en que el mayor porcentaje de alumnos posible obtenga la titulación mínima e intentar compensar, de esta forma, las desigualdades.

V.2. Educación del ocio y tiempo libre.

Situación actual. (Dificultades).

Es importante realizar, en primer término, una breve distinción entre ocio y tiempo libre. Al tiempo libre le otorgamos un valor cuantitativo; se define como aquel tiempo de que dispone el individuo una vez ha dado cuenta de todas sus obligaciones y responsabilidades, tanto personales como sociales. El ocio, lo entendemos, en cambio, como un concepto eminentemente cualitativo; como una posibilidad que se ofrece al individuo para utilizar, conforme a sus deseos, su tiempo libre. Esta diferenciación ha de ser matizada cuando los sujetos activos son los niños. En este sentido, creemos que es necesario introducir, dentro de los fines del ocio infanto-juvenil, la concreción de objetivos educativos y/o creativos.

Podemos afirmar que en nuestro país los niños disfrutan de amplias cotas de tiempo libre. Sin embargo, creemos que su mala utilización puede suponer un obstáculo tanto para alcanzar los objetivos que se persiguen en el ámbito familiar y escolar, como para el desarrollo de ciertas potencialidades. La sociedad actual no siempre ofrece las alternativas necesarias para que este tiempo se ocupe de manera satisfactoria

Son muchas las razones que nos llevan a pensar que no se está produciendo un uso coherente del tiempo libre del que disfrutan nuestros menores. Por citar algunas de ellas: excesivo consumo de productos televisivos e informáticos, falta de estímulos, espacios y ocasiones para el desarrollo personal y social, etc.,... La oferta de alternativas de tiempo libre está muy diversificada pero poco controlada. Así, se produce una saturación de la oferta que, en ocasiones, carece de calidad y no resulta adecuada a las necesidades de los niños.

Es preciso realizar un mayor esfuerzo por ofrecer a niños, niñas y adolescentes, especialmente aquellos que viven en grandes ciudades, las ocasiones para disfrutar de un tiempo libre creativo y gratificante, estimulador de las capacidades personales y generador de comportamientos y actitudes socialmente positivas. Es importante que se estructure el tiempo de ocio infantil de tal forma que podamos ofertar a los menores actividades relacionadas con el desarrollo de la cultura, el arte, la tolerancia, la cooperación, el medio ambiente, el deporte, etc.

En este sentido, existen iniciativas que contemplan las condiciones actuales de la infancia y que pretenden generar otras nuevas. Los movimientos de renovación pedagógica que trabajan desde la escuela como un espacio abierto al mundo, la educación ambiental, las campañas sobre los derechos de niñas y niños, la educación para la paz, iniciativas públicas y sociales en el campo del tiempo libre, el trabajo que se realiza con infancia marginada, ciertas iniciativas editoriales, ludotecas, teatro infantil, etc. A pesar de que este esfuerzo es importante, también parece insuficiente en la medida en que tiene un peso relativo a la hora de configurar las condiciones estructurales de la vida de la infancia. El derecho a la educación es universal, pero el derecho a la educación en el tiempo libre no está reconocido ni dispone de medio alguno para que pueda ser garantizado.

Objetivos.

Para poder incidir en una situación como la descrita es necesario buscar alternativas e introducir cambios tanto en el ámbito familiar y escolar como institucional. Como objetivos concretos proponemos los siguientes:

- Elaborar y poner en práctica planes integrales de actuación en el tiempo libre infantil.
- Establecer convenios de colaboración entre la administración y las entidades privadas que trabajan el tiempo libre infantil con el objeto de crear alternativas conjuntas.
- Estructurar el entorno. Diseñar espacios y equipamientos para el juego de carácter auto-instructivos y gratificante.
- Utilizar prácticas lúdicas que contribuyan al desarrollo o evolución del niño, sin sacrificar la libertad y la motivación intrínseca que suelen acompañar al juego y al ocio. Se trata, en definitiva, de encontrar el equilibrio entre lo lúdico y lo educativo.

VI. DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES.

VI.1. Derechos de participación y asociación. (art. 15 CDN)

Situación actual. (Dificultades)

Se han organizado seminarios, congresos y jornadas sobre participación y asociacionismo infantil. Sin embargo, no existe un consenso en cuanto a la forma en que se debe estructurar la participación de los niños y cual debe de ser el papel del adulto. Además, los índices de asociacionismo infantil son bajos en general estando menos articulada, si cabe, la participación de las minorías.

En el ámbito educativo se reconoce la posibilidad de que existan órganos de representación directa de los alumnos. Sin embargo, en la práctica, los grupos que se forman no terminan de ser todo lo operativos que debieran. No podemos olvidar que se mueven en un contexto adulto y que es la opinión de éste la que normalmente prevalece.

Desde un punto de vista legislativo, los menores tienen reconocido el derecho de asociación y participación (Vid. Art. 7 LOPJM; art. 48 de la CE; Real Decreto 397/1998). Sin embargo, encontramos varias limitaciones en su ejercicio. Con relación a la posibilidad de asociarse, es necesario ser mayor de 14 años y contar con el concurso de una persona plenamente capaz que actúe como representante legal de la asociación. En cuanto al derecho de participación, apuntar que no existen mecanismos estructurados para que las opiniones de los niños lleguen de forma directa a las diferentes administraciones. Creemos que, a pesar de que ha existido iniciativas aisladas, faltan estructuras municipales de participación donde realmente llegue la voz de los niños.

Objetivos.

Como objetivos concretos proponemos los siguientes:

- Crear comisiones de infancia en Ayuntamientos que representen a niños y jóvenes y que se conviertan, apoyadas en el tejido asociativo, en el instrumento rector de los proyectos de actuación local.
- Dentro de estos proyectos locales, se propone establecer convenios con entidades de educación en el tiempo libre que den estabilidad y calidad a las actuaciones en los municipios.
- Potenciar la escucha como herramienta eficaz para el diseño de actuaciones con la infancia teniendo a este colectivo como asesor de primera fila.
- Analizar las diferentes propuestas de participación infantil que se están dando en las organizaciones sociales y en las diferentes administraciones con el objeto de encontrar aquella que mejor se adapte a las demandas y necesidades de este colectivo.
- Actualizar la ley de asociaciones para adecuarla al momento actual.
- Incrementar la participación de las organizaciones sociales en las políticas y decisiones institucionales. A nuestro juicio, deberían desarrollarse programas en los que se faciliten procesos de participación infantil que incidan en la comunicación y escucha entre niños, jóvenes y adultos.

VI. 2. Libertad de expresión. (art. 13 CDN)

Situación actual

La libertad de expresión está formalmente garantizada en nuestro derecho. Sin embargo, no parece que existan demasiados medios que garanticen su ejercicio. Como señala el II Informe, la libertad de expresión es no sólo la libertad de opinión personal, sino también la comunicación particular o pública de las ideas o los juicios. Creemos que nuestros menores no disponen de los instrumentos necesarios para alcanzar esa dimensión pública de su expresión.

Objetivos.

- Ampliar el número de publicaciones donde los niños puedan manifestar su opinión libremente. Junto a esto, sería interesante que se diseñaran, dentro de los medios de comunicación social, espacios dedicados exclusivamente a la expresión de las ideas y opiniones de los niños.
- En el ámbito escolar, se debería proporcionar a los menores mecanismos de expresión eficaces.
- Por último, creemos que el Estado debería apoyar y potenciar el papel de los Consejos Municipales de Infancia y el de otros organismos de participación que reflejen de manera apropiada el papel de los niños en la sociedad, sus necesidades y sus derechos. Sería adecuado crear, con este objeto, una red de infancia que conecte, al objeto de dar salida a las ideas y opiniones de todos nuestros menores, el ámbito escolar con el comunitario.

VI. 3. La protección de la vida privada. (art. 16 CDN)

Situación actual (Dificultades)

No resulta fácil definir las situaciones que pueden resultar lesivas para los menores respecto a un derecho de tan difícil configuración como la intimidad cuando ni siquiera el concepto ha encontrado una definición lo suficientemente amplia como para abarcar cualquier contexto histórico, social, cultural o tecnológico.

Nos encontramos, a la vista de la legislación, con que la intimidad supone una elección, una libertad de acción. Su protección se encuentra reducida al ámbito que, por sus propios actos, mantenga cada persona reservado para sí misma y su familia. Parece evidente que ha de existir una parte de la propia vida que todo individuo tiene derecho a preservar del conocimiento de los demás. Los adultos tienen la posibilidad de delimitar su contenido. Pero, ¿quién lo define respecto a los niños?. Si respondemos que los padres o el ministerio fiscal, estamos negando la titularidad de su ejercicio. Esta es la posición que parece adoptar el legislador penal cuando señala que, en este tipo de delitos, el perdón del representante legal del menor extingue la responsabilidad criminal (Vid. Art. 201 Código Penal o II Informe... Opus cit, pag. 66). La LOPJM señala, en su preámbulo, que no se podrán difundir datos o imágenes del menor aun cuando “conste su consentimiento”.

Esta confusión terminológica nos lleva a circunscribir nuestro análisis a alguno de los problemas que genera esta falta de concreción. No al derecho en sí.

Nos parece importante denunciar, en primer término, los continuos conflictos que surgen entre la necesidad de informar, en términos de competencia, de ciertos medios de comunicación y la intimidad de los menores. El hecho de que aparezca un menor en cualquier tipo de hecho ilícito o ilegal, ya sea como autor o como víctima, genera un inusitado interés público y unos altos niveles de audiencia.

También resulta cuestionable la continua utilización de menores como reclamo publicitario, como actores o como estrellas de televisión. En ocasiones, esta explotación no sólo supone una lesión del derecho a la intimidad sino que también puede dificultar el ejercicio de otros derechos de la CDN. A pesar de todo, no parece que exista una actitud social de rechazo hacia estas prácticas.

Objetivos.

- Delimitar de forma clara y unívoca el contenido de derechos como la intimidad, el honor y la propia imagen de los menores. En este sentido, parece importante determinar, al menos, cuando un niño está siendo objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada.
- Modificar la Ley de Enjuiciamiento Criminal para garantizar que en la intervención de los menores en los procesos penales no se lesione su derecho a la intimidad. Asimismo, hay que buscar métodos más eficaces que la sanción económica para evitar que los medios de comunicación social utilicen la imagen o los datos de los menores.
- Creemos que es necesario capacitar a los menores en el ejercicio del derecho a la intimidad. Con esto objeto, proponemos dos tipos de actuaciones que se han de desarrollar paralelamente: en el ámbito educativo, hay que explicar a los menores en que consiste la facultad, cuando han de sentirse lesionados y cuales son los riesgos de

renunciar a la protección que confiere; en el ámbito jurídico, garantizar una verdadera “capacidad progresiva para ejercerlo/s.

- Empezar campañas de sensibilización destinadas a crear una verdadera conciencia social que entienda y repudie la lesión de la intimidad de los menores.

VI. 4. Acceso a una información adecuada. (art. 17 CDN)

Situación actual.

La información encuentra, cada día, nuevos canales para llegar al mayor número de gente posible. Este es uno de los grandes logros de las sociedades modernas. Cada vez hay menos barreras para la transmisión de la información; el espacio ya no es un reto para ella. No hay ninguna duda respecto a los beneficios que está generando en el hombre el desarrollo de todos estos avances. Sin embargo, creemos que el correcto desarrollo de la infancia exige que se realicen ciertas restricciones.

La CDN atribuye a la información grandes posibilidades en la búsqueda del bienestar de la infancia. Así, en su artículo 17 describe el derecho de acceso de los menores a “la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental”. De esta forma encontramos, que también respecto a este derecho se plantean ciertas dudas: ¿qué tipo de información es adecuada para los niños? o, mejor, ¿cómo y quien discrimina la información cuando uno de sus posibles destinatarios son los menores?.

De este modo, aparecen una serie de responsables directos: padres, educadores, programadores/diseñadores y poderes públicos. Sólo la acción integrada de los distintos elementos del contexto ambiental del menor puede suponer un filtro eficaz en busca de la información más adecuada para su momento evolutivo.

La función de los padres es fundamental ya que son los encargados de decidir, en últimas, que tipo de información han de recibir sus hijos. Además, una de sus funciones ha de ser la de comentar, explicar y adecuar esta información a la capacidad y necesidades de los menores. Es imprescindible que sean ellos quienes ayuden a diferenciar lo real de lo fantástico; lo correcto de lo incorrecto; lo adecuado de lo inadecuado.

Sin embargo, este compromiso de los padres se encuentra con graves limitaciones. Así aparecen, entre otras, la problemática de la reducción del tiempo familiar, la gran diversidad de medios a los que sus hijos pueden tener acceso y el desconocimiento de los adultos respecto a las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías. Esta situación, nos induce a pensar que, junto a ellos, aparecen obligados otra serie de agentes que, en la mayor parte de los casos, hacen caso omiso a esta responsabilidad.

Los educadores deben realizar el esfuerzo de formarse en este tipo de lenguajes y favorecer su aplicación en el aula. Resulta esencial un planteamiento serio de alfabetización que propicie un acercamiento crítico al lenguaje visual y una selección inteligente de los contenidos. Los programadores y diseñadores, preocupados de las indicaciones de los estudios comerciales, de las fórmulas de marketing y de los niveles de audiencia se olvidan de su papel como constructores de la realidad. Los poderes públicos, por último, tampoco asumen su parte de responsabilidad. Así, ni siquiera en las cadenas de titularidad pública se percibe otra interpretación del sentido, el destino y el objeto de la información que transmiten.

Quizá como consecuencia de todo esto, la mayoría de las investigaciones que se han realizado han concluido que el público infantil se encuentra expuesto a un elevado número de informaciones que afectan negativamente a su desarrollo.

Internet y nuevas tecnologías.

Las nuevas tecnologías son, sin duda, el máximo exponente de esta revolución informativa. La infancia, además, es el grupo más afectado por esta reciente progresión. No olvidemos que muchos de ellos están naciendo y creciendo dentro de un contexto comunicativo radicalmente distinto al de sus padres. Resulta imprescindible, al objeto de garantizar su futuro social y laboral, practicar un verdadero proceso de alfabetización tecnológica que, quizá como consecuencia de la falta de experiencia de las generaciones adultas, no parece que se esté realizando.

En esta situación, son muchas las consecuencias negativas que se pueden extraer del uso inadecuado de ciertas tecnologías. Podemos definir, al menos, dos tipos de problemas. Por una parte, se han detectado problemas serios de adicción y, por otra, la falta de mecanismos de control para el acceso a determinadas páginas web y video-juegos permite que muchos de nuestros menores reciban informaciones y mensajes claramente perjudiciales para su desarrollo. Se hace necesario controlar tanto el tiempo de acceso, como los contenidos que se pueden recibir a través de estos medios. En cualquier caso, el mejor método de prevención para el manejo pernicioso de estas tecnologías son las acciones de carácter educativo. Se debería fomentar, mediante campañas de información y/o sensibilización dirigidas a niños y a adultos, el conocimiento de las posibilidades y peligros que encierran el uso de nuevas tecnologías.

Por otra parte, Internet está posibilitando a niños y jóvenes el conocimiento y la formación en contenidos diferentes a los estrictamente académicos. Además, permite que sean ellos los que definan la información que desean recibir. Asimismo, posibilita el contacto entre distintas culturas, fomentando, entre otros valores, la solidaridad y la cooperación. Pero las nuevas tecnologías fortalecerán el abismo entre aquellos que tienen la capacidad y el dinero para acceder a las nuevas tecnologías y aquellos que no lo tienen. Políticos y asociaciones civiles deben intentar reducir estas diferencias, porque hoy en día gran parte de los niños no pueden usar esas tecnologías, y por lo tanto sólo ciertas familias con un cierto nivel económico pueden hacer frente a los gastos que genera el uso de Internet.

Televisión.

Los efectos negativos de la televisión son, si cabe, más preocupantes. El tiempo que se dedica a ver la televisión en relación con el resto de las actividades es realmente significativo. De esta forma, no son pocas las voces que alertan sobre la influencia que está teniendo este medio de comunicación en el desarrollo infantil.

Hay teóricas ventajas en este medio de comunicación: es una ventana abierta al mundo que permite acceder a conocimientos científicos, culturales e históricos; estimula la curiosidad; amplía la visión personal; puede ser un instrumento educativo y enriquece el lenguaje científico y técnico.

Frente a sus hipótesis ventajosas, aparecen inconvenientes que derivan de un uso y unos contenidos inadecuados: fomenta el consumismo; puede afectar psicológicamente y producir

excitación, alteraciones del sueño, temores nocturnos; disminuye el tiempo dedicado a leer, pensar, comunicarse con la familia, con los amigos, etc.; refuerza la agresividad y el comportamiento violento; favorece el mimetismo negativo; puede enseñar o estimular a desarrollar actividades delictivas; crea falsos ídolos y entroniza el poder, el sexo, el dinero, la frivolidad, etc.

La televisión ofrece representaciones e imágenes del mundo que los espectadores infantiles aceptan como verdadera experiencia: lo que no aparece en los medios, no existe. En esa realidad ficticia impera la violencia y se ven reforzados ciertos estereotipos negativos. Incluso en aquellos programas destinados específicamente a la infancia se pueden detectar, en ocasiones, estos mismos contenidos. Además, la publicidad emplea técnicas psicológicas destinadas a originar hábitos consumistas que, si no se ven satisfechos, pueden provocar malestar y reacciones de ansiedad y violencia.

El gobierno debe fomentar un cambio radical y responsabilizar a los medios de comunicación en la promoción de valores como la igualdad, la solidaridad, la integración de los inmigrantes, el medioambiente, etc. En este sentido, cabe destacar el intento realizado con el Convenio sobre Principios para la Autorregulación de las cadenas de televisión suscrito el 26 de marzo de 1993. Pero no ha existido la deseable aplicación de este acuerdo, así la propia regulación la hace ser ineficiente. Esto es una lastima, porque sólo los acuerdos en los que participaron el consejo de administración de la televisión, defensores de los espectadores (quienes deben ser sensibles hacia los problemas de los niños), etc., tienen esperanzas de éxito, ya que ellos cuentan con el compromiso explícito de los programadores.

VII. CONCLUSION

La Plataforma de Organizaciones de Infancia se complace en enviar este informe complementario con la esperanza de ayudar en el proceso de redacción y supervisión encomendado al Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas.

A pesar de que los niños españoles pueden ser considerados como unos de los más privilegiados del mundo, todavía hay muchos asuntos serios relativos al bienestar de los niños que hemos intentado destacar en este informe con el objetivo final de proporcionar a los niños una vida mejor.

Se debe prestar especial atención a la situación de ciertas minorías, que viven en un país ampliamente percibido como desarrollado, pero en el cual esas minorías pueden todavía sufrir diferentes tipos de discriminación, no teniendo las mismas posibilidades que otros de alcanzar el nivel de vida que ellos merecen.

MIEMBROS DE LA PLATAFORMA DE ORGANIZACIONES DE INFANCIA

- Aldeas Infantiles SOS España
- Asociación Centro Trama
- Asociación Corazón y Vida de Madrid
- Asociación Juvenil “Juventud y Medios de Comunicación”
- Asociación Mensajeros de la Paz
- Asociación para la Atención de Infancia, Juventud y Familia – INJUFA
- Cáritas Española
- Confederación de Centros Juveniles Don Bosco de España
- Cruz Roja Juventud
- Federación de Asociaciones de Scouts de España – ASDE
- Federación de Asociaciones para la Prevención del Maltrato infantil – FAPMI
- Federación Española de Guidismo
- Fundación ANAR
- Fundación Diagrama Intervención Psicosocial
- Fundación Esplai
- Fundación Familia, Ocio y Naturaleza – FONAT
- Fundación Save the Children
- Liga Española de la Educación y la Cultura Popular
- Meniños, Fundación para la Infancia
- Movimiento Junior de Acción Católica
- Organización Juvenil Española
- Proyecto Solidario Amistad Europea
- Senda, Movimiento Senda, Desarrollo y Educación. Senda msde.
- UNICEF - Comité Español