



B IENESTAR
Y **P**ROTECCION
INFANTIL

Revista

**Federación de
Asociaciones para
la Prevención del
Maltrato Infantil**

CONTENTS

296	Offense against sexual liberty related with minors <i>Judith Serra Pallas</i>
302	Child abuse and legal intervention <i>Albert Criville</i>
308	Child labour exploitation. Actual situation: problematic and plan of action <i>Elena Calvo Blanco</i>
322	Documentation - Books criticism Child abuse <i>Juan Casado Flores, José A. Diaz Huertas, and Carmen Martínez González</i>
326	History of the childhood in the contemporary Spain: 1834 - 1936 <i>Luis Martín Alvarez</i>
328	Memorandum
329	Instructions for authors
330	Application forms

159	Editorial
163	Children's rights in Europe - An overview and a framework for understanding <i>Eugen Verhellen</i>
191	What are the causes of the paedophilia? <i>Wendy Stainton Rogers</i>
212	Child protection in Spain: some notes about his recent evolution <i>Joaguín de Pail Ochotorena</i>
232	The ombudsman as a institu- tion for guarantee the children's rights <i>Manuel Aznar López</i>
258	The quality and good practices for residential care to the children and adolescent <i>Ramón Muñoz Cano and Elena Redondo Herrmosa</i>
270	Child abuse: a proposal for a working methodology in children's services <i>Marta Angeles Cerezo</i>

Los profesionales que nos vamos encontrando en distintos lugares de nuestra geografía, o que estamos conectados en red, somos cada vez más, lo cual crea la sensación de pertenencia a un grupo que va adquiriendo cierta entidad. Además, la colaboración entre profesionales de la intervención, investigadores y formadores, podemos decir que ha sido,

difícil y profundamente el marco legal en el que se sustenta; se han conseguido de los malos tratos a la infancia en varias de nuestras Comunidades Autónomas; se han desarrollado importantes programas de investigación y líneas editoriales desde varias administraciones públicas y a menudo en colaboración con distintas universidades; se han organizado diversas actividades formativas para estudiantes y profesionales; se han realizado una cantidad considerable de encuentros y jornadas a niveles locales, regionales y estatal, con amplia participación y ricos intercambios de experiencias; se han desarrollado campañas informativas y preventivas; etc.

Sin embargo, en poco más de una década se ha descentralizado el sistema de protección a la infancia; se ha mo-

En el territorio español debemos tener presente que nuestra historia de movilizaciones sociales en favor de la infancia es aún muy reciente, y nuestra red asociativa, todavía in-

Nuestro protagonismo en este acontecimiento es un buen indicador de nuestra incorporación en la actividad internacional; de *construir y dinamizar redes que mejoren nuestra comunicación y nuestros intercambios*, y también de la confianza y reconocimiento que colegas y organizaciones de otros países nos están otorgando.

Este número de *Bienestar y Protección Infantil* verá la luz coincidiendo con la celebración del VI Congreso Europeo de Infancia Maltratada, en Barcelona, del 19 al 22 de octubre de 1997, coorganizado por IPSCAN, FAPMI y ACIM, y con el apoyo de distintas administraciones públicas de nuestro país.

EDITORIAL

casi siempre, francamente positiva en nuestro país.

A pesar de los momentos de desánimo, o incluso "crisis", que nuestras asociaciones han vivido en algunos momentos, deberíamos ser optimistas en cuanto a que algo estemos consiguiendo que cambie, aunque sea con exasperante lentitud.

Sin embargo, y sin ánimo de ser aguafiestas, quizás este momento de alegría sería bueno aprovecharlo también para compartir nuestras dudas: Mas allá de congresos y jornadas, ¿cuánto impacto real tiene hoy nuestra actividad asociativa en la transformación de la vida cotidiana de niños y niñas maltratados o abusados, incluidos los maltratados institucionalmente por parte de las instancias que se supone deben protegerles? Seguramente, ante esta pregunta, la mayoría de profesionales pensarán que, impacto seguro que lo ha habido, "pero".... mucho menor y mas lento que lo que la "lógica" de todas las evidencias aportadas sugería.

La "evidencia" de la responsabilidad social de actuar ante el sufrimiento humano de los ciudadanos mas jóvenes parece inapelable cuando uno o una lo ha vivido de cerca. Hasta el punto de que ya no hablamos de ello: esta fuera de discusión, todos los que nos encontramos en congresos y jornadas "ya lo sabemos de sobra", no hace falta que nos lo repitamos. Sin

embargo, la sociedad en que vivimos dista mucho de oírlo tan frecuentemente, y dista mucho de considerar la situación de muchos niños y niñas como tan evidente. Los ciudadanos en general no acostumburan a tener ningún dato sobre los niños y niñas en nuestros sistemas de protección. Y en las escasas ocasiones que han tenido informaciones, tienden a no "escucharlas", a no interiorizarlas, o a considerar que no es un tema que les afecte (Casas y Durán, 1995).

Sabemos que algunos medios de comunicación social difunden informaciones relativas a la infancia sólo cuando conllevan "morbo". Desafortunadamente, tales noticias para muchos ciudadanos acaban siendo "las informaciones", los únicos datos que existen, las únicas situaciones en que hay que dar respuestas sociales, cuanto mas contundentes mejor.

Cambiar este curso de las cosas requiere abrir nuevos procesos de incidencia en la imagen colectiva que sobre la población infantil impera en nuestra sociedad. Niños y niñas no pueden seguir siendo vistos como una preocupación "de la vida privada", como una responsabilidad exclusiva de sus respectivas familias, o a lo sumo, de su familia y de la escuela. Con la única excepción de unos pocos casos que movilizan el morbo.

Los problemas del maltrato y el abandono infantil debemos contex-

suscitado, el denominado derecho a la participación social (ser informado, ser escuchado, ser tenido en cuenta, ser consultado, etc.), que constituye una excelente prevención ante el maltrato, empezando por el psicológico.

Las ciencias humanas y sociales, a lo largo del tiempo, han ido cambiando la polarización de sus intereses, desde las conceptualizaciones de como-taciones negativas, hacia las positivas. Después de siglos de estudiar la enfermedad, las ciencias médicas se empezaron a interesar por la salud hace unas pocas décadas; después de décadas de estudiar los problemas sociales, a finales de los 60 emergió un creciente interés por estudiar el bienestar psicológico y la calidad de vida. Quizás ha llegado el momento que empecemos a definir qué es el "buen trato" infantil, y con ello no sólo tendremos una visión más amplia de los malos tratos, sino que posiblemente consigamos llamar más la atención sobre la centralidad del "trato", de la relación entre adultos y niños/as. Son las actitudes, creencias y representaciones sociales de los adultos sobre la infancia, lo que realmente puede crear un clima de cambio positivo para con la realidad de tantos niños y niñas. Los profesionales de los medios de comunicación, junto con investigadores, políticos, responsables administrativos y profesionales que ya participan en la intervención social en este ámbito,

tualizarlo decididamente en otras dinámicas sociales más amplias: en el marco de las políticas globales de infancia, y en el marco de las representaciones sociales que imperan en nuestra sociedad sobre la infancia (como conjunto de población), sobre sus problemas y sobre las formas adecuadas de actuar para solucionarlos.

De la propia Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de la Infancia se desprende que los derechos de todo niño o niña no se pueden "priorizar", considerando unos más importantes que otros: todos deben ser respetados. Y es que hay un denominador común, el trato, la actitud profunda que merece todo ser humano, todo sujeto de derechos.

Igual que la noción de maltrato depende de un juicio social, la noción de derecho depende de un consenso (en este caso internacional) sobre la deseabilidad de alcanzar su respeto. Mientras que los derechos de niños y niñas han sido tradicionalmente vistos como derechos a la protección, los planteamientos más recientes incluyen derechos a la prevención y a la promoción, incluidas las libertades humanas básicas. Esta ampliación de la noción de derechos infantiles (con principios que ya estaban ampliamente consensuados como derechos adultos) incluye derechos de contenidos más psicosociales, destacando, por las polémicas que ha

tienen una responsabilidad crucial en contribuir a este fundamental cambio del clima social hacia la infancia.

Las actuaciones para prevenir los malos tratos y el abandono infantil se verán sin duda potenciadas si colaboran con otras dinámicas sociales que buscan el respeto hacia los derechos de TODOS los niños y niñas, y la mejora de su calidad de vida. De ello, parece que ya estamos todos convencidos, pero, ¿la sociedad más amplia comparte nuestras aspiraciones? ¿Cómo podemos incidir sobre esa sociedad más amplia?

La infancia verá sus derechos respetados sólo si la sociedad, globalmente, asume la conciencia de que atender a toda la población infantil es un reto que nos incumbe a todos. Nuestras ciudades han de ser amigables para con los niños y niñas. Toda nuestra sociedad se ha de convertir en amigable para ellos. Esta tarea, seguramente, es la mejor prevención contra cualquier forma de maltrato infantil, y, quizás constituya el gran reto de nuestras asociaciones para abrir nuevos caminos hacia el futuro.

LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS EN EUROPA - UNA VISION GLOBAL Y UN MARCO PARA SU COMPRESION

CHILDREN'S RIGHTS IN EUROPE AN OVERVIEW AND
A FRAMEWORK FOR UNDERSTANDING

EUGEN VERHELLEN

RESUMEN

Este artículo es una revisión sobre los niños, sus derechos en Europa y las políticas de Infancia del Consejo de Europa y de la Unión Europea.

ABSTRACT

This article is an overview about the children, his rights in Europe and the childhood policies of the Council of Europe and the European Union.

UN CRECIENTE INTERES POR LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS

El creciente interés por los derechos de los niños en Europa no puede ser contemplado como un fenómeno aislado de la importancia que se les está atribuyendo a nivel mundial. La adopción unánime de la Convención sobre los Derechos de los Niños de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, la rapidez con que entró en vigor (el 2 de septiembre de 1990), y el hecho de que haya sido ya

ratificada por 186 países¹, son una prueba de ello. Dicho de otro modo, la rápida respuesta de la comunidad internacional a esta Convención es única en la historia de los Derechos Humanos.

¿Cuál puede ser la razón de todo esto? A pesar de que hay numerosas explicaciones, intentare describir brevemente dos causas fundamentales. En primer lugar, el rápido cambio en la (de-construcción y reconstrucción de) "imagen" del niño en las últimas décadas, y en segundo lugar, el desarrollo de un amplio "proyecto de derechos humanos" especialmente desde la Segunda Guerra Mundial.

La imagen cambiante del niño²

Esquemáticamente, podría decirse que hasta el final de la Edad Media, no existía casi conciencia social de la infancia como grupo social; los niños recibían poca o nula atención: no existían como grupo social independiente. Debido a la alta tasa de mortalidad in-

fantil, hasta la edad de seis o siete años, la única preocupación acerca de los niños era su supervivencia. A partir de esta edad pasaban a formar parte del grupo de los adultos.

Este hecho se reflejó en las leyes: el niño simplemente no existía.

En los casos excepcionales en los que el niño tenía un status legal (en consonancia con varias evoluciones sucesivas del Derecho Romano en Europa), era una posesión personal del padre, y por tanto, él o ella eran tratados como cualquier otra propiedad privada.

No fue hasta el advenimiento del Racionalismo (en el siglo XVI) y más concretamente con la ilustración (en el siglo XVIII), que la infancia fue "descubierta" como grupo social. Desde entonces, fueron considerados como los "futuros constructores" de la sociedad ilustrada. Su nuevo rol como actores de la futura sociedad los convirtió en la riqueza del mañana.

Debido a este fuerte énfasis en el "futuro" y en el "progreso", los niños fueron considerados como "todavía no seres humanos" (todavía no saben, todavía no pueden, todavía no son). Su condición de "todavía-no" les convirtió en una "categoría social aparte".

Se planificaron leyes específicas e instituciones para obligar a los

niños y a los que eran sus responsables (sus padres), a asumir las nuevas tareas morales de la ilustración.

Hacia el final del siglo diecinueve, entraron en vigor nuevas leyes en todo el mundo occidental; por una parte, "las Leyes de Protección a la Infancia" que ponían énfasis en el control social, y por la otra, "las Leyes de Educación Obligatoria" que tenían que ver con la socialización.

Esta definición macro-social de largo alcance ha tenido numerosas consecuencias para los niños:

- Las leyes específicas para la infancia y las instituciones organizadas al margen, los situaron fuera del resto del mundo y los encerraron en un mundo propio, una moral en la que debían esperar, aprender y prepararse para la "vida real".

- Los niños se convirtieron cada vez más en la propiedad del Estado (Ilustrado) y cada vez menos en la propiedad privada de los padres. Los niños se convirtieron en objetos (y no sujetos) del proceso macro-social dirigido hacia la creación de una futura sociedad ideal.

Con esta imagen del niño entramos en el siglo veinte. Durante este siglo la imagen del niño se ha reforzado. La moral de los jóvenes (la etapa del "todavía no") se ha ampliado. En

En la práctica, en las últimas décadas ha emergido un creciente consenso que considera a los niños poseedores de derechos humanos. A pesar de ello, el tema de su capacidad legal para ejercitar estos derechos de forma independiente está todavía debatiéndose. Es precisamente mandato de actuar en el campo de la política social; es decir, de garantizar a sus ciudadanos un mínimo nivel de bienestar y prosperidad.

Del nivel nacional al nivel internacional

En un primer momento estas dos generaciones de derechos humanos estaban incluidas en las distintas leyes constitucionales nacionales de la mayoría de países. A pesar de que las ideas se divulgaron a nivel internacional, los derechos humanos eran válidos solamente a nivel nacional.

La primera tentativa sería de internacionalización (sin usar realmente el término derechos humanos); podemos percibirlo en la creación de la liga de las naciones en 1920. La idea predominante de "guerra nunca más" estuvo caracterizada por una reacción primaria re-activa (defensiva). Este hecho puede verse claramente en la Declaración de Ginebra de los Derechos del Niño, adoptada y solemnemente proclamada por la Liga de las Naciones en 1924, y reconfirmada en 1934.

algunos países europeos este periodo del "todavía no" se extiende incluso más allá del límite jurídico de la mayoría de edad.

Las diferentes legislaciones nacionales del siglo veinte reflejan esta posición del niño como objeto, del mismo modo que lo hacen las disposiciones internacionales. Sobre todo, la Declaración de Ginebra (1924), y en menor alcance, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de la Infancia (1959), no consideran al niño como sujeto sino como objeto. Esto puede verse claramente en la formulación: "Al niño debe dársele...".

Sin embargo, puede percibirse un cambio en los años 70 y 80. Las condiciones de la infancia de "todavía no", la condición de "objeto", fue seriamente cuestionada por representantes de diversos sectores y niveles que actúan por diferentes motivos.

Su principal y más importante demanda era que los niños deberían ser considerados como sujetos, como "seres humanos" completamente maduros. Argumentan que los niños deben ser considerados como poseedores de todos los derechos humanos y capaces de ejercitar estos derechos de forma independiente (deberá recordarse que la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) no menciona la edad como criterio para la no-discriminación).

partir del artículo 3 y hasta el artículo 14 se establecen los derechos civiles y políticos (los de la primera generación), mientras que desde el artículo 22 hasta el artículo 27 se refieren a los derechos culturales, sociales y económicos (los de la segunda generación). Ambas generaciones constituyen partes integrales de un único ideal internacional (=Declaración), y ambas deben ser perseguidas con igual vigor.

Ya en 1966 el instrumento se convirtió en legalmente vinculante frente respecto de la sociedad internacional como resultado de la adopción de las dos Convenciones de las Naciones Unidas, el Tratado Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos y el Tratado Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los dos entraron en vigor en 1976.

Regionalización: Europa

En el párrafo precedente hemos descrito los objetivos del establecimiento y la promoción de la política de los derechos humanos a nivel internacional o "universal". Pero a través de la regionalización en las llamadas áreas culturalmente más homogéneas, los ideales morales perseguidos en la Declaración Universal se transforman en textos legalmente vinculantes.

En 1950, el Consejo de Europa (creado en 1949), aprobó la Conven-

Solamente después de la Segunda Guerra Mundial, con la creación en 1945 de las Naciones Unidas, llegamos a un verdadero concepto internacional universal de derechos humanos. De forma significativa, esta actividad a nivel internacional estuvo caracterizada por una dinámica pro-activa (u ofensiva). La Carta de las Naciones Unidas (la constitución de la comunidad internacional), no solamente menciona explícitamente los derechos humanos sino que al mismo tiempo sitúa un especial énfasis en ellos, afirmando que el respeto por los derechos humanos constituye la mejor garantía para la paz y la democracia.

Queda claro, de este modo, que por primera vez, la dinámica de los derechos humanos ha conseguido una validez legal, internacional y pro-activa.

Y el 10 de diciembre de 1948, esta validez tomó una forma muy concreta con la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

De norma moral a instrumento legalmente vinculante

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) constituye, tal como se ha afirmado ya, el primer instrumento realmente internacional de derechos humanos. Las dos generaciones de derechos humanos son claramente identificables en la estructura de la Declaración Universal. A

efecto de la internacionalización, tanto a nivel global como a nivel regional, ha significado que la política de derechos humanos ya no sea una cuestión de estados individuales, sino un tema supranacional de creciente importancia.

Finalmente deberíamos mencionar el tema de la rapidez. Fueron necesarios menos de treinta años para hacer efectivos estos instrumentos internacionales. ¡Han transcurrido escasamente cuarenta y cinco años desde entonces!

Conclusión... ¿y los niños?

¿Cuál es el lugar de los niños en todo esto? No parece estar claro. En los instrumentos mencionados más arriba, se hace de alguna forma una referencia frecuente a la condición del niño. En otras palabras, la legislación internacional, regional y bilateral en el campo de la infancia es muy dispar.

Si partimos de la base de que "los niños son seres humanos y como tales tienen derechos humanos", no hay problema, ya que en principio, todos los Tratados mencionados cubrían también a los niños. Su protección legal, por tanto, vendría de los notables instrumentos internacionales de derechos humanos ya existentes. Sin embargo, éste no es (todavía) el caso. La explicación a este hecho debemos buscarla en la imagen del niño. Ya que, mientras la

ción Europea sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, que entró en vigor en 1953. Los derechos incluidos en ella corresponden a los de la primera generación de derechos humanos y son directamente efectivos en los 39 Estados Miembros. En el caso de una supuesta violación de la convención, es posible apelar a la Comisión Europea y al Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo. Los ciudadanos individualmente y los Estados miembro tienen ambos el derecho a llevar un caso a juicio.

En los Estados miembro del Consejo de Europa, la base legal de los derechos sociales, económicos y culturales fue establecida a través de la adopción en 1961 de la Carta Social Europea que entró en vigor en 1965. También en este caso, el Estado tiene un papel activo en la obligación legal de implementar los "derechos" incluidos en la Carta. En contraste con la Convención de los Derechos Humanos, la Carta Social Europea no incluye el derecho de petición, pero está vigilada por un comité de expertos independientes a través de los informes del país.

De este hecho queda claro que algunas características del proyecto de los derechos humanos son más fuertes de lo que podría haberse pensado.

En primer lugar, hay que tener en cuenta la dinámica macro-social. El

evolución de la imagen del niño muestra que recientemente se ha llegado a un consenso acerca del hecho de que los niños son ontológicamente seres humanos, hay todavía mucho menos acuerdo acerca del tema de la competencia de legal de los niños. En otras palabras, ¿son competentes para ejercer sus derechos? Su competencia está siendo lentamente reconocida.

Si esta competencia fuera también reconocida sería suficiente incluir "edad" con criterio no-discriminatorio en los artíbulos mencionados instrumentos internacionales. Por esta razón, tanto a nivel universal como regional, se crearon y se siguen creando instrumentos de derechos humanos "separados". En el análisis que sigue de los "Derechos de los Niños en Europa", esta tensión fundamental entre "derechos separados referidos a los niños" y "los derechos humanos generales" sirve como hilo conductor.

Las competencias en Europa

El término "Europa" abarca diversidad de realidades. En este texto, nos limitaremos a la más conocida e importante de ellas, es decir, el Consejo de Europa y la Unión Europea:

El Consejo de Europa

Creado en 1949, es una organización política inter-gubernamental formada

para promover la unidad entre los Estados miembro a través de la cooperación en temas económicos, sociales, culturales científicos y administrativos. Actualmente, el Consejo de Europa tiene 39 Estados miembro, incluidos diversos países que han formado recientemente parte del Bloque del Este (Albania, Bulgaria, República Checa, Estonia, Hungría, Latvia, Lituania, Moldavia, Polonia, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia, Rumanía). Tiene un cuartel general permanente en Estrasburgo. El Consejo de Europa trabaja principalmente a través de dos órganos. El Comité de Ministros y la Asamblea del Parlamento.

El Comité de Ministros, formado por los ministros de asuntos exteriores de los Estados Miembros, es el órgano decisorio más importante. Sus competencias, sin embargo, son limitadas. No puede tomar decisiones vinculantes, sino solamente hacer "recomendaciones" a los gobiernos de los Estados Miembros. Es también responsable de la redacción de proyectos de los Convenios propuestos que son solamente vinculantes para aquellos Estados que los ratifiquen. El Comité tiene diversos comités, compuestos por expertos de los Estados Miembros, que le ayudan a preparar sus decisiones.

La Asamblea Parlamentaria es el órgano deliberativo, compuesto por miembros de los parlamentos nacionales de cada uno de los Estados

Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El control de la Carta Social Europea es ejercido por un Comité de Expertos Independiente.¹⁰

La Unión Europea (E.U.)

A diferencia del Consejo de Europa, que es una organización intergubernamental, la U.E. es un órgano político "supra-nacional". Del inspirado Schumanplan (1950) surgió la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (creada en 1951), la Comunidad Económica Europea (CEE, creada en 1957) que se convirtió en la C.E., nombre colectivo para las tres comunidades mencionadas más arriba unidas por el Tratado de Roma firmado en 1957.

Como el Tratado de la Unión Europea de 1 de Noviembre de 1993, el así llamado Tratado de Maastricht (1992) entró en vigor. El nombre de C.E. cambió al de U.E. La Unión Europea esta compuesta en el momento presente de 15 Estados Miembros.

En lo que nos concierne aquí, la CEE es de gran importancia. El tratado fundacional (el Tratado de Roma), que data de 1957, fue ampliado a través del Acta Unica Europea, firmada, en 1986. El objetivo principal del Tratado de Roma era la cooperación Europea.

Miembro en número proporcional a la población de cada país. A pesar de que la Asamblea Parlamentaria puede debatir cualquier aspecto de la cooperación europea, es solamente un órgano consultivo. Su competencia está limitada de hecho a preparar "recomendaciones" (se requieren dos tercios de la mayoría) que son sometidas a la aprobación del Comité de Ministros. La Asamblea Parlamentaria puede también votar "resoluciones" (por simple mayoría) que esta dirigida a la atención de las organizaciones correspondientes.

La Asamblea esta dividida en más de cincuenta comités y subcomités. Como podemos ver, la competencia del Consejo de Europa es bastante limitada, ya que no tiene carácter supranacional y su autoridad depende enteramente de la aceptación de sus decisiones individualmente por parte de cada uno de los Estados Miembros. Su presupuesto anual es también relativamente limitado. Sin embargo, el Consejo de Europa goza de una gran autoridad moral, sobre todo en lo que concierne a los derechos humanos. Nos hemos referido ya a los logros dignos de alabanza al aprobar la Convención Europea sobre los Derechos Humanos (1950) y la Carta Social Europea (1961).

El Consejo de Europa supervisa la Convención Europea sobre los Derechos Humanos a través de órganos especialmente creados: la Comisión

que pretendía mejorar el bienestar de la gente, mantener la paz y conseguir una mayor unidad política. Los principales medios para conseguir estos objetivos eran económicos, es decir, la creación de un mercado común para productos, servicios, capital y trabajo. Dirigido a este fin, debería estimularse un crecimiento económico y la integración de la economía de los Estados Miembros.

Los esfuerzos laboriosos realizados por la CEE para conseguir este mer- cado único son suficientemente co- nocidos. El Acta Única Europea de 1986 es realmente un anexo al Trata- do de Roma pensado para aumentar la efectividad de la toma de decisio- nes dentro de la CEE al mismo tem- po que la introducción de nuevas áreas de cooperación. Estas incluyen la protección del medio ambiente, la mejora de las condiciones de trabajo, la protección del consumidor y la in- vestigación y el desarrollo. Se da una mayor atención también a los grupos más vulnerables de la sociedad y a las regiones subdesarrolladas de los Estados Miembros.

El Tratado de Maastricht de 1992 no cambió básicamente ni los objetivos más importantes ni los principales medios económicos. Esta característi- ca típica es de gran importancia para nuestro tema.

El Tratado de Roma creó cuatro ór- ganos principales: el Consejo de Mi-

nistros, la Comisión Europea, el Par- lamento Europeo y el Tribunal de Justicia.

El Consejo de Ministros es el órga- no legislativo y de toma decisorio de la Unión en el que cada Estado miembro tiene un Ministro. Este es el ministro responsable del tema en cuestión. Por ejemplo, en las cuestio- nes concernientes a la educación el Ministro de Educación y Ciencia va al Consejo. La Presidencia del mismo es rotativa entre los Estados Miembros, cada seis meses, decidida por orden alfabético. Cuando se reúnen el Conse- jo de Ministros, los jefes de gobierno también se reúne, y a estas reuniones se les llama el Consejo Europeo. El Consejo de Ministros cuenta con el apoyo de un Comité de Representan- tes Permanentes que prepara los deba- tes del Consejo. Los Representantes Permanentes, en realidad embajadores de los Estados Miembros, tienen a su vez el apoyo de expertos de las ad- ministraciones nacionales.

La Comisión Europea es el órgano eje- cutivo de la UE con el derecho exclusi- vo de preparar las leyes y otros proyec- tos y de ejecutar las decisiones del Con- sejo. Tiene 20 miembros que son desig- nados por los Estados Miembros por un periodo de cinco años. Cada uno de estos comisarios es responsable de una área específica. La Comisión, que tiene sus cuarteles generales en Bruselas, está presidida por un presidente, en el mo- mento actual, Jacques Santer.

tribunal solo puede intervenir directamente en circunstancias muy específicas. Existen también dos formas indirectas de intervención: en primer lugar, cuando los canales legales de los estados individuales se hayan agotado, y en segundo lugar, informado de la violación a la Comisión Europea, que si lo cree apropiado, puede llevar el caso al Tribunal de Luxemburgo.

Finalmente, hay el Comité Económico y Social (Ecosoc), que da su opinión de casi todas las propuestas diseñadas por la Comisión. Este Comité está compuesto de representantes de organizaciones industriales, de trabajadores, de consumidores, ecológicas y agrícolas, etc.

Como ya se ha dicho, la CE es una institución supra-nacional cuyas regulaciones están legalmente vinculadas a los Estados Miembros. La legislación Comunitaria tiene efectividad directamente, es decir, tiene prioridad sobre las leyes nacionales. De acuerdo con el Tratado de la CEE, el Consejo y la Comisión emiten "Regulaciones", "Directrices", "Resoluciones" y realiza "Recomendaciones" o "Dictámenes". Solamente las "Recomendaciones" y los "Dictámenes" no son vinculantes.¹²

La UE, por lo tanto, tiene un gran poder vinculante, y... un enorme pre-

El secretario de la Comisión está compuesto por 23 Directores-Generales, mientras que hay también organizaciones específicas responsables de diferentes programas, como el ERASMUS, cuyo a.o. organiza el intercambio de estudiantes y profesores dentro de la UE, o el HELIOS, referente a los discapacitados. Distintas redes y expertos son consultados por la Comisión para asesoramiento e investigación. El trabajo legislativo está preparado también o llevado a cabo por los diferentes comités de expertos.

El Parlamento Europeo tiene todavía un rol meramente consultivo y cooperativo en el diseño de la legislación y supervisa el trabajo de la Comisión. El Parlamento, que tiene ahora 626 miembros, es elegido directamente por los votantes de los Estados miembro. Las sesiones parlamentarias se celebran en Estrasburgo, mientras que las comisiones parlamentarias se reúnen normalmente en Bruselas, y el secretario tiene su sede en Luxemburgo. Sin embargo, el Tratado de Maastricht ha reforzado su influencia, y se espera que en el futuro próximo los poderes del Parlamento Europeo (que son todavía muy limitados en el momento presente) serán mayores.¹¹

El Tribunal de Justicia, que es la máxima autoridad judicial, tiene su sede en Luxemburgo. En caso de una violación de la legislación de la UE, el

supuesto en comparación con el Consejo de Europa. Sin embargo, este poder es políticamente y democráticamente débil. Y a pesar de que el Parlamento Europeo es elegido democráticamente, tiene todavía muy poco poder de iniciativa.

Por lo que respecta a los objetivos sociales de la UE, los resultados prácticos en este campo han sido hasta ahora muy pobres. Los objetivos sociales están demasiado ligados estrechamente a los objetivos económicos ya establecidos en el Tratado de la CEE, por ej., la integración económica y monetaria.¹³

La voluntad de conseguir la unidad social y política data solamente de finales de los 80 (La Carta Comunitaria de 1989 sobre los derechos sociales de los trabajadores). Todavía más, el Tratado de Maastricht revela que se da prioridad a la unión política más que a la unión social. Como resultado, la política social es todavía en gran manera una tarea de los estados nacionales (principio de subsidiaridad).

Esto significa que actualmente los ciudadanos de la UE son considerados en primer y principal lugar como empleados, empleadores, consumidores, etc. En este contexto los niños no son en primer lugar niños, sino "niños-con-padres-trabajadores". Hasta que el tratado no establezca una mayor competencia en el campo de las

cuestiones sociales, continuaremos hablando de la Europa de las dos velocidades, la económica y la social. La última se mueve tan lentamente que el "déficit social" está haciéndose enorme.

LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS EN EUROPA¹⁴

La Convención de las N.U. sobre los Derechos de los Niños

Los quince miembros de la UE han ratificado la Convención de las N.U. sobre los Derechos de los Niños (1989). Treinta y ocho estados del Consejo de Europa han hecho lo mismo. Esto significa que la mayor parte de Europa se ha comprometido a implementar la Convención de las N.U. Hasta el momento presente es el instrumento más fuerte de los derechos de los niños que existe en este momento en Europa.

Es bien conocido que la Convención de las N.U. constituye el gran logro en el campo de la protección legal de la infancia. Mencionaremos brevemente algunas de las características más importantes de este documento.¹⁵

Es un instrumento comprensivo. Esto quiere decir que cubre tanto la primera como la segunda generación de los derechos humanos.¹⁶ Además, es de suma importancia el hecho de que se halle en el espíritu de la Convención

natural el derecho del niño a una protección preferencial. En este sentido, la Convención puede también ser interpretada de acuerdo a las llamadas tres P's.¹⁸

- Protección: el derecho a ser protegido frente a ciertas clases de conducta (abandono, maltrato infantil, explotación).
- Provisión: el derecho a acceder a ciertos beneficios y servicios (educación, atención sanitaria, seguridad social, etc.).
- Participación: el derecho de llevar a cabo ciertas actividades y el derecho a la participación.

Es evidente que esta Convención no significa el final del camino. Los derechos de los niños no deberían ser protegidos re-activamente (defensivamente). La Convención es por encima de todo, pro-activa (ofensiva) tal como indica en diferentes artículos la Convención es deber del Estado promover los derechos de los niños. A través de ello, se llevará a cabo un gran cambio de actitud respecto de la infancia. "Más respeto para los niños" se ha convertido en una obligación legalmente vinculante como resultado de la Convención. Es también un retador punto de partida para Europa!

Esta claro que el mecanismo de vigilancia (Artículos 42-45 inclusivos) constituye el telón de Aquiles de la

que ninguno de los derechos incluidos sean más o menos importantes que cualquier otro y que todos están relacionados entre sí. Verdaderamente, significa que la indivisibilidad de los derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos es reforzada y lo será más y más en el futuro.

Por primera vez en la historia, la Convención reconoce la ciudadanía del niño. En efecto, del Artículo 12 hasta el 16 inclusive contempla una serie de derechos civiles del niño (libertad de expresión, de información, de pensamiento, de conciencia, de religión, y asociación). En particular, el artículo 12, que reconoce el derecho del niño a la libertad de expresión, y por ende, a participar en los temas de su interés, representa una evolución real en el concepto del niño. Si la participación del niño es efectivamente puesta en práctica, el objeto de protección no será ya el niño, sino los derechos fundamentales del niño. En otras palabras, la protección perderá su carácter paternalista y la protección de la infancia se transformará en la protección de los derechos humanos de los niños.¹⁷

Esto refleja claramente tanto la influencia de la evolución de la imagen del niño como el proyecto de los derechos humanos (ver más arriba). Además de reconocer los derechos humanos generales ("el niño es antes que nada una persona"), la Convención de las N.U. reafirma de forma

los derechos humanos se percibe claramente. En primer lugar, podemos percibir la creciente aplicación de la Convención Europea de los Derechos Humanos. Además, durante los últimos años, se han realizado algunas iniciativas notables que afectan directamente los derechos de los niños en general. Existen una serie de recomendaciones y resoluciones en relación a los más tradicionales derechos de protección así como a situaciones de particulares o grupos especiales de niños.²² Estos tres grandes acontecimientos serán descritos más concretamente más adelante.

*La Convención Europea de los Derechos Humanos: El niño como ser humano.*²³

Referencias directas e indirectas a los niños.

En Europa, los standard básicos de los derechos humanos, particularmente por lo que se refiere a los derechos civiles y políticos, se incluyen en la Convención Europea de los Derechos Humanos. Sin embargo, solamente en dos artículos, la Convención se refiere directamente a los niños, mientras que podemos encontrar una serie de referencias indirectas, particularmente de interpretación (jurisprudencia).
Directamente, menciona al niño respecto a la detención ilegal. (Artículo 5) y especial protección en la información sobre pleitos (Artículo 6.1.)

Convención.¹⁹ El Artículo 44 describe con detalle la obligación de presentar informes del país, mientras que el Artículo 44.6, que obliga individualmente a los Estados a publicar y difundir sus informes por su propio país, es muy importante. En la práctica, esta obligación es el resultado del Artículo 42 que requiere a los estados miembros a publicar "el contenido de la Convención, a través de canales efectivos y apropiados entre los adultos y los niños". Podemos ver, por tanto, que la Convención no sólo busca descubrir si los derechos de los niños son violados o no (re-activamente). Este artículo concreto afirma también que una mayor conciencia de los derechos de los niños, obtenida a través del debate público, no solo constituye la mejor protección frente a una posible violación de estos derechos sino que asegura un mayor respeto para los niños (pro-activamente).²⁰

El Consejo de Europa

De esta forma, Europa se enfrenta al reto de implementar el "control del mecanismo de vigilancia" desde esta perspectiva.²¹

Aparte de esta tarea impuesta por la Convención de las N.U., en las últimas décadas y a nivel de los 36 estados miembros del Consejo de Europa, la posición social y legal de los niños ha sido debatida con creciente urgencia. La influencia de la imagen cambiante del niño y del proyecto de

Indirectamente, se encuentran referencias sobre todo en el Artículo 8.1. que hacen referencia al derecho a la vida privada (independiente del derecho a una familia) y en el Artículo 8.2., refiriéndose a la no-interferencia a la vida privada, que es aplicable a los niños. Los derechos de los niños también se mencionan en el Artículo 2 del Primer Protocolo referido al derecho a la educación.

El Niño, ¿portador de derechos humanos?

Indirectamente, se encuentran referencias sobre todo en el Artículo 8.1. que hacen referencia al derecho a la vida privada (independiente del derecho a una familia) y en el Artículo 8.2., refiriéndose a la no-interferencia a la vida privada, que es aplicable a los niños. Los derechos de los niños también se mencionan en el Artículo 2 del Primer Protocolo referido al derecho a la educación.

El reconocimiento de los niños como sujetos legales de pleno derecho no solamente implicaría el reconocimiento de que ellos son portadores de derechos, sino por encima de todo, los niños son considerados capaces de ejercer independientemente estos derechos por sí mismos. Por tanto, llegamos al debate sobre la competencia de los niños.

En principio su competencia legal no es todavía reconocida en la legislación nacional de los Estados Miembros. El niño sigue dependiendo de su representante legal (autoridad parental). Por esta razón se mantiene la dificultad para los niños de presentarse legalmente ante la Comisión y el Tribunal, ya que el Artículo 26 dice que antes de que el Tribunal pueda enterder de un caso, deben haberse agotado todos los derechos legales de apelación en su país.

Sin embargo, el Artículo 26 garantiza al niño el derecho individual de poner una queja. De acuerdo con este derecho, y como consecuencia del mismo, el niño debe ser considerado legalmente competente.

También es importante señalar que los niños no tienen el derecho de lle-

El Artículo 14 sobre la no-discriminación es también importante. La "Edad" no figura entre los criterios de la no-discriminación. Sin embargo, el Artículo 14 menciona "otras condiciones", entre las que la "edad" / "minoría de edad" pueden ser incluidas. Si el Tribunal o la Comisión usaran esta cláusula en este sentido, algo que to-

El Artículo 14 afirma que "todo el mundo" tiene estos derechos. La doctrina legal y la jurisprudencia de la Comisión y del Tribunal de Derechos Humanos tienden a confirmar que los niños son portadores de estos derechos.

var un caso ante el tribunal bajo las leyes estatales, pero tienen el derecho de quejarse acerca de ello de acuerdo con el Artículo 13.

A pesar del hecho de que el debate sobre la competencia ha conllevado un amplio debate teórico, gracias a la Convención Europea sobre los Derechos Humanos, la posición legal de los niños en Europa se ha reforzado y ha evolucionado hacia el reconocimiento de una mayor competencia legal de los niños.

¿Hacia una Convención Europea sobre los Derechos de los Niños?

Ya en 1979, el Año Internacional del Niño, fue redactado un amplio informe por el Comité de Temas Sociales y Sanitarios de la Asamblea Parlamentaria.²⁵ Los resultados de este informe incluían una Recomendación referida a una Carta Europea de derechos de los niños.²⁶ El informe Ha-vroy & Tabone defiende principalmente la protección tradicional del niño. Contiene secciones sobre el maltrato infantil, la prostitución y la pornografía, la explotación laboral, la protección social y sanitaria, y comentarios específicos relacionados con el deporte. Propone también mejoras en la posición legal del niño, siendo de destacar la propuesta de sustituir el término "autoridad parental" por el de "responsabilidad parental". El primer principio general de la Recomendación es también im-

portante en este sentido, ya que reconoce al niño como sujeto legalmente independiente. "Los niños deben dejar de ser considerados como propiedad de los padres, y deben ser reconocidos como individuos con sus propios derechos y necesidades".²⁷

Esta recomendación, sin embargo, no fue aprobado por el Comité de Ministros. En 1981, la iniciativa fue tomada por las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's). En 1985 La Unión Internacional para el Bienestar del Niño (U.I.P.E.) diseñó una nueva propuesta de convención.²⁸ El aumento de la actividad de las ONG's que fue notable en Europa y en todo el mundo, incluido el trabajo de un grupo ad-hoc de ONG's de apoyo a la Convención sobre los Derechos de los Niños.

Pero los esfuerzos de las ONG's en favor de una nueva legislación no tuvieron éxito. Mientras, Pascale Boucaud escribió un informe que incluía una forma de asesoramiento de la acción del Consejo de Europa en el campo de los derechos de los niños. El título de este estudio incluía una cuestión que provenía de la investigación: "El Consejo de Europa y el bienestar infantil, la necesidad de una Convención Europea sobre los derechos de los niños".²⁹

Un gran progreso efectivo se realizó en 1989 con la publicación del importante y bien conocido, Informe

por parte de la Asamblea Parlamentaria el 1 de febrero de 1990, especialmente porque los dos acontecimientos mencionados más arriba se reflejan directamente en esta Recomendación.³³

En primer lugar, la evolución de la imagen del niño: "Considerando que, además del derecho a ser protegido, los niños tienen derechos que pueden ejercer independientemente, incluso con la oposición de los adultos"³⁴; Esto representa un giro claro en el debate sobre la competencia legal de los niños. En segundo lugar, el proyecto de los derechos humanos: "elaborando un protocolo adicional a la Convención Europea sobre Derechos Humanos concernientes a los derechos de los niños"³⁵. En la práctica, a través de un Protocolo añadido a la Convención Europea sobre Derechos Humanos, a.o. puede hacerse evidente que los derechos del niño se incluyen en los instrumentos existentes sobre los derechos humanos. Incluso, el sistema de supervisión sería mucho más efectivo, ya que instituciones ya existentes, como la comisión y el Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo se harían responsables de reforzarlos. Aparte de las propuestas, la Recomendación 1121 contiene muchas otras ideas interesantes, incluida la creación de un *Ombudsman Infantil* en cada Estado miembro.

Desafortunadamente, la Recomendación 1121 no ha sido adoptada to-

EKMAN, preparado por el Comité de Asuntos Legales.³⁰ Este informe incluía una investigación de todas las actividades relacionadas con los derechos de los niños del Consejo de Europa, las N.U. (en aquel momento preparando y aportando la Convención sobre los Derechos de los Niños) y otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto nacionalistas como internacionales. Se mandó un cuestionario a todas las delegaciones nacionales, y en Diciembre de 1988 se celebró una audiencia de expertos y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.³¹ El trabajo de la Sra. Ekman incorporó también la opinión del "Comité de Asuntos Sociales, de Salud y Familia".³²

Todo esto indica que el informe fue preparado muy concienzudamente y, por esta razón es uno de los más importantes textos en el tema de los derechos de los niños en Europa. La tensión entre la protección tradicional de una parte, y los derechos de los niños de la otra, se reflejan claramente. En otras palabras, el informe muestra los mayores acontecimientos expuestos en la primera parte de este artículo, especialmente la imagen en evolución del niño y la influencia del proyecto de los derechos humanos.

Tiene una significación importante el hecho de que este informe llevó a la adopción de la Recomendación 1121

davía por el Comité de Ministros. Quizás las ONG's deberían incluirse más en los gobiernos.

Por último, pero no por ello de menor importancia, debe mencionarse el paso formal más reciente tomado por el Consejo de Europa.

Realmente, en el mismo periodo (1990), el Comité de Expertos en Derecho de Familia (CEFA), diseñó una Convención Europea sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños.³⁶ Fue aprobada por el Comité en Noviembre de 1994 y posteriormente aprobada por el Comité de Cooperación Legal en Junio de 1995.

El borrador de la Convención fue entonces sometido por este Comité al Comité de Ministros que aprobó el texto y decidió abrirlo a la firma y ratificación en Enero de 1996. Esta flamante Convención Europea no se refiere a los derechos sustantivos, sino a los derechos de procedimiento.

Reforzando y creando derechos procesales, que pueden ser ejercidos por los mismos niños, la convención facilita el ejercicio de los derechos sustantivos de los niños, en particular en los procedimientos familiares que les afectan. Aunque el campo de aplicación es muy limitado comparado con las oportunidades prometidas de la Recomendación 1121, esta Convención ha sido un paso fundamental hacia el

reconocimiento de la creciente capacidad legal de los niños. En mi opinión, ¡no lo es! El Artículo 12 CR C da claramente al niño el derecho supremo a ser escuchado en cualquier procedimiento judicial y administrativo. Esta Convención Europea, por el contrario, solamente ofrece una posibilidad ("...permite al niño...", art. 6.b.) y como se ha dicho solamente en un campo restringido de aplicación.

Una lectura atenta nos reafirmará (a.o. el mecanismo de monitorizar) en cómo esta Convención debilita la C.R. C. Si el Consejo de Europa tiene que dar un paso adelante, debe seguir la idea de un protocolo adicional como fue sugerido en la Recomendación 1121.

Un mosaico de documentos relacionados con los derechos de los niños.

Aparte de esta convención sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños separada y restringida, es solamente el informe Ekman, y consecuentemente la Recomendación 1121, que nos da un abordaje coherente y una visión global de los derechos de los niños en Europa. Aparte de estas, existen otras visiones y competencias distribuidas en diferentes documentos e instrumentos, que se refieren a cuestiones específicas o a grupos particulares de niños.

La Carta Social Europea.

Aparte de la energética Convención Europea sobre Derechos Humanos,

los niños nacidos fuera del matrimonio (que entró en vigor el 11 de agosto de 1978) en virtud de la cual los niños nacidos fuera del matrimonio tienen el mismo status legal que los niños nacidos de una pareja unida legalmente.⁴⁰ También existe una convención sobre el reconocimiento y la ejecución de las decisiones concernientes al derecho de custodia de los niños (10 de mayo de 1980).

Estas son tres convenciones específicas que tratan aspectos de la relación de los niños con sus familias.

Recomendaciones específicas y resoluciones

El Comité de Ministros ha aprobado una serie completa de recomendaciones y resoluciones referidas a situaciones específicas. Ofrecemos una lista cronológica de alguna de ellas.

- Resolución (72) 29, sobre la dismisión de la edad de plena capacidad legal.
- Resolución (77) 33, sobre la atención residencial infantil.
- Recomendación R (79) 3 sobre el trabajo juvenil.
- Recomendación R (79) 1, sobre la protección del maltrato infantil.
- Recomendación R (84) 4, sobre la responsabilidad parental.

Convenciones Particulares.

Desde un punto de vista histórico, además de los instrumentos básicos de derechos humanos, el Comité de Ministros ha adoptado convenciones sectoriales específicas relacionadas directamente con la infancia. Mencionaremos algunas de las más importantes. Ya el 24 de abril de 1967, se aprobó la convención Europea sobre la adopción. El 15 de octubre de 1975 fue aprobada una convención sobre el status legal de

existe otro documento básico, especialmente la Carta Social Europea de 1961 que entró en vigor en 1965. Esta Carta, que se refiere principalmente a los derechos económicos, sociales y culturales, también se refiere directamente³⁸ e indirectamente a los niños. Sin embargo, no establece el derecho a presentar quejas individuales.³⁹ La forma de control que existe es la obligación de someter informes al Comité de Expertos Independientes. Los Estados Miembros son obligados a informar periódicamente a este Comité de Expertos. Sería indudablemente beneficioso para los ONG's el estudio más atento de estos informes nacionales, mientras que los institutos de investigación y las universidades podrían también analizar estos informes desde la perspectiva de los niños. Hasta ahora, se dispone de muy pocos conocimientos sistemáticos sobre los niños en la región Europea.

Comisiones Específicas

Deberíamos dar especial atención a dos actuaciones específicas realizadas por el Comité de Asuntos Sociales, Sanitarios y Familiares

En primer lugar, el llamado proyecto III.8. En 1992, el C.D.P.S. (Comité de Gobierno de Política Social) inició el proyecto de "Políticas de Infancia" (proyecto III.8). Este proyecto ha producido una serie de estudios, documentos, recomendaciones... relativas a diferentes aspectos de políticas de infancia que fueron presentadas en el Congreso Europeo que se celebró en Leipzig en la Primavera de 1996.

Es muy importante el hecho de que este proyecto estaba concebido como multidisciplinario, intersectorial y global.⁴³

En segundo lugar, y muy relacionado con el anterior, está la "Estrategia Europea para los Niños". Realmente, en la Orden 491 de 1993, la Asamblea Parlamentaria decidió desarrollar en colaboración con UNICEF, una estrategia para los niños, que a nivel europeo pudiera servir de inspiración y guía para los políticos más antiguos y para todos aquellos que apoyan activamente las causas de los niños en sus actividades respectivas.

En su informe de Diciembre de 1995, la Asamblea recomienda que el Comi-

- Recomendación R (85)4, sobre la protección de la violencia doméstica.
- Recomendación R (87)20, sobre las reacciones sociales a la delincuencia juvenil.
- Recomendación R (90)2, sobre las medidas concernientes a la violencia dentro de la familia.
- Recomendación R(91)2 sobre la explotación sexual, la pornografía y la prostitución infantil, y el tráfico de niños y jóvenes.
- Recomendación R(93)2 sobre aspectos médico-sociales del maltrato infantil.

La Asamblea Parlamentaria ha adoptado muchas otras recomendaciones que se refieren a situaciones específicas incluidas, por ejemplo, la participación política de los jóvenes (Recomendación 1019 (1985) la prohibición del trabajo infantil (Recomendación 1065 (1987), los niños disminuidos (Resolución AP (84)3)....

Deberíamos señalar también que, el Consejo de Europa, a través de sus organizaciones, también da una especial atención a los derechos de los niños a la información y a la participación. Por ejemplo, hay Recomendaciones sobre la información y el asesoramiento para niños e ideas sobre la participación en la vida municipal y regional⁴².

rechos de los niños se derivan de los derechos de los padres como "trabajadores".

No hay tampoco ninguna legislación subsidiaria legalmente vinculante (regulaciones, directrices o soluciones) referidas directamente a los niños. Aquí también existe sin embargo, una política implícita, pero en otras áreas de política social, la política relativa a los niños es, en primer lugar, la responsabilidad de los Estados Miembros individualmente (principio de subsidiariedad).

Sin embargo, la política implícita e indirecta de la UE hacia los niños es notable, aunque escapa a las posibilidades de este artículo dar una relación completa de ella.⁴⁵ Las iniciativas en este campo, que son muy dispersas, son a menudo el resultado de la presión del Parlamento Europeo. Hacen referencia a las siguientes áreas: política familiar, derechos de custodia y secuestro legal, migración dentro de la UE, inmigrantes y refugiados de países no comunitarios, la lucha contra la pobreza, la educación, la atención diurna, la explotación sexual de los niños, los niños de la calle, los disminuidos (Helios, Handynet...), los jóvenes, la edad legal mínima para el trabajo, las condiciones de trabajo para los jóvenes, la seguridad de los jóvenes, la protección de los accidentados domésticos (EHLAS), el paro juvenil, etc.

té de Ministros invite a los Estados Miembros a hacer de los derechos de los niños una prioridad política. Se incluyen diversas recomendaciones, p. ej., declaraciones sobre el impacto en los niños, el defensor de los niños, la prioridad presupuestaria...⁴⁴

La Unión Europea

En primer lugar, es preciso señalar que todos los miembros de la UE son también miembros del Consejo de Europa. Todavía más, la UE como comunidad ha adaptado también la Convención Europea sobre Derechos Humanos (Declaración conjunta sobre derechos fundamentales, 5 de abril de 1977), manifestando que sus miembros también aceptan y cumplen esta Convención. Por tanto, todo lo mencionado en los apartados anteriores respecto de los niños también se aplica en la UE.

Debe señalarse también que los 15 miembros de la UE han ratificado también la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Niños.

*Solo atención indirecta a los niños*⁴⁵

Los instrumentos legales básicos de la UE (El Tratado de Roma y el Acta Unica Europea, Tratado de Maastricht) no establecen ninguna política coherente relacionada directamente con la infancia. Hay, sin embargo, una política implícita de que los de-

Dentro de la Comisión Europea, la Dirección General (DG V), que es la responsable del Empleo, de las Relaciones Laborales y de la Política Social, juega un papel muy importante en este área.

?Hacia una Carta Europea de Derechos de la Infancia?

Un acontecimiento de gran importancia, sobre todo simbólica, fue el esfuerzo realizado por el Parlamento Europeo para comparar, actualizar y completar todo el material en este campo con el objetivo de formular y desarrollar una política coherente respecto de la infancia. El motivo por el cual se hizo este esfuerzo fue la Convención de las Naciones Unidas de 1989 sobre los Derechos de los Niños.

El 12 de julio de 1990, el Parlamento Europeo pasó una Resolución sobre esta Convención de las Naciones Unidas invitando a los Estados Miembros a ratificarla tan rápidamente como fuera posible. La resolución, que pidió a la comisión la adaptación de la convención a la especial situación de la UE, también propuso una Carta Europea sobre los Derechos de los Niños. Esto se complementó con la Resolución de 13 de diciembre de 1991, basada en el informe Gröner, sobre los problemas de los niños en la UE,⁴⁷ y el Comité de Asuntos Legales y de Derechos de los Ciudadanos empezó a

preparar una Carta Europea.⁴⁸ El informe Barends-Molet llevo finalmente a la resolución significativa de 1992 sobre una Carta Europea de los Derechos de los Niños.⁴⁹

Si embargo, la Carta propuesta añadía muy poco a la Convención de las NU y todavía menos a la Recomendación 1121 del Consejo de Europa citada anteriormente. La única novedad fue la atención que se dio a los problemas especiales de los ciudadanos de la UE generados por la particular situación de la Unión, sobre todo como resultado del mercado común y de la libertad de movimiento de las personas (p.e. migración, seguridad social, reunificación familiar, etc.).

Esta claro que los niños constituyen un grupo particularmente vulnerable entre los ciudadanos de la UE. Sin embargo, algunas veces estos problemas especiales son el resultado de una política social general equivocada de la UE. De aquí la naturaleza simbólica de esta Carta: cae dentro de una estrategia más amplia del Parlamento Europeo diseñada para conseguir una Europa Social, una Europa de ciudadanos, y por tanto, también de niños. Por otra parte, esta Resolución de 8 de julio de 1992 falla al no mencionar un mecanismo de seguimiento para garantizar que estos derechos de los niños serán respetados.

derechos contenidos en la Convención, tanto a los adultos como a los niños. Este se complementa con el Artículo 44,6 que establece la obligación de todos los Estados Miembros de publicar y diseminar el contenido de sus informes periódicos. Al ser los Estados Miembros de la CE miembros de las NU y del Consejo de Europa, deben cumplir y llevar a cabo estas normas. Una forma de hacerlo es a través del programa ERASMUS.⁵⁴

Un programa específico sobre los derechos de los niños se ha venido desarrollando desde 1990.⁵⁵ Al principio, este programa solamente preveía intercambios de estudiantes, pero se ha complementado con un curso Europeo anual sobre los Derechos de los Niños desde 1994.

Investigación Científica.

Sin embargo, la educación de alta calidad, debe estar fundamentada en el conocimiento científico sólido. Desafortunadamente, dos factores contribuyen a limitar nuestro conocimiento sobre los niños. En primer lugar, no existe una etnografía real de los niños; los niños son normalmente considerados "en relación a" otros (por ejemplo, la familia) y ellos por sí mismos raramente son las unidades de observación.⁵⁶

Este es el caso de la UE, donde son considerados "los niños de los trabajadores", y como consecuencia son observados y contados como tales.

Educación.

ERASMUS y el Observatorio Europeo de Políticas de Infancia

Todos somos conscientes de la importancia de la educación, de la formación y de los estudios avanzados en el campo de los derechos humanos. Tanto la UNESCO,⁵⁰ como el Convenio de las NU sobre los derechos Económicos, Sociales y Culturales⁵¹ afirman expresamente que la educación en el estado miembro debería servir para estimular el respeto por los derechos humanos. De cualquier forma, esto está de acuerdo con el espíritu de la Carta de las NU y con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 26,2) que afirma que el conocimiento de los derechos humanos es la mejor protección contra posibles violaciones de los mismos, mientras que a nivel del Consejo de Europa, el Consejo de Ministros pasó una recomendación en 1985 haciendo una llamada a los estados miembros a estimular y apoyar la educación en derechos humanos. La recomendación incluye muchas sugerencias concretas a este respecto.⁵²

La Convención de las NU sobre los Derechos de los Niños de 1989 (Artículo 29, 1, b) no solamente expresa la misma idea en relación a los derechos del niño, sino que va incluso más allá. Para ser precisos, el Artículo 42 obliga a los Estados Miembros a dar a conocer ampliamente los

organizativas y responsabilidades dentro de Europa.

La Convención de las NU sobre los Derechos de los Niños, fechada el 20 de noviembre de 1989, constituye claramente, en este momento el instrumento internacional más importante en Europa, ya que entre otras razones, la mayoría de los países la han ratificado. Mucho depende, naturalmente, del funcionamiento eficiente y efectivo de sus mecanismos de seguimiento.

A este respecto, en un futuro próximo, el Consejo de Europa continuará siendo el mecanismo más fuerte y autorizado, sobre todo a través de la aplicación de la Convención de los Derechos Humanos y del todavía prometedor Protocolo Adicional, contenido en la Recomendación 1121.

Es a nivel de la UE donde todavía es mas débil. La competencia legal establecida en el Tratado de la CEE, en el Acta Única Europea y en el Tratado de Maastricht, no permite una política social vinculante. Desafortunadamente, no hay perspectivas realistas de la emergencia de una política real que beneficiaría a los derechos de los niños.⁶⁶ Jose Mendel Bota (Miembro del Parlamento Europeo por Portugal) criticó el hecho de que la CE gastase veinte veces más de tiempo hablando de ovejas que de niños (EP 148896 def/NE, p.41, 17 mayo 1991).

En segundo lugar, los niños no son el sujeto de la investigación. No participan del saber acumulado acerca de ellos mismos, y sobre todo, sus interpretaciones y opiniones son prácticamente desconocidas.⁶⁷

Sin embargo, hay excelentes centros de investigación en Europa que podrían ayudar a llenar este vacío.⁶⁸ La continua sistematización y actualización de nuestros conocimientos representaría una mayor contribución a la organización e implementación de un Programa Europeo de política social. Por esta razón, pedimos la creación de un "Observatorio Europeo de Políticas de Infancia" como un primer paso de gran importancia.⁶⁹

A MODO DE CONCLUSION

La evolución de la imagen de la infancia y el rápido desarrollo del proyecto de derechos humanos durante las últimas décadas se refleja claramente en Europa. Estas marcadas tendencias macro-sociales son cruciales para comprender la evolución de los derechos de los niños, ya que a la luz de la rapidez con que ambos han evolucionado, podemos entender mejor la situación confusa, casi caótica en la que nos encontramos.

En este texto hemos intentado ordenar las múltiples, diversas y variadas orga-

Quizás la UE debería hacer una contribución sustancial a la consolidación de la política social Europea en general, y en el área de los derechos de los niños en particular, a través del autoritativo Consejo de Europa. De otra forma, todo esto quedará como una responsabilidad individual de cada Estado Miembro, y por tanto, un histórico anacronismo.

1981: Carta Africana de los Derechos Humanos (entró en vigor en 1986).

(5) Ver nota nº 24.

(6) Verhellen E. Children's ombudswork: Motives and strategies. En Droogbever Fortuyn M, De Langen, M (eds). Towards the realization of Human Rights for Children. D.C.I.-Netherlands, Amsterdam, 1992.

(7) Por ejemplo no trataremos aquí la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), la anterior Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE, cfr. Acuerdo Final de Helsinki 1975 y el Documento de la Reunión de Copenhage 1990, Declaración de la Cumbre de Budapest 5-6 diciembre 1994). El trabajo de la OSCE tiene importantes consecuencias para que puedan contemplarse los derechos humanos/de los niños.

(8) Situación en Abril de 1995. Cuatro países estaban esperando su incorporación.

En la práctica, los esfuerzos realizados, particularmente por parte del Parlamento Europeo, en el campo de los derechos de los niños, debería ser considerado como principalmente simbólicos. Solamente las iniciativas dentro del programa ERASMUS, y esperamos, a través de la creación de un Observatorio Europeo de Políticas de Infancia, parecen constituir objetivos limitados pero realistas.

(1) Datos a 15 de febrero de 1996. La Declaración de Viena adoptada en la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos en 1993 todavía en 1995 existen llamamientos para una ratificación universal. Nosotros estamos cerca de alcanzar esa meta.

(2) Ver también Verhellen E, Changes in the images of the child, En Freeman M, Veerman P (eds). The ideologies of children's Rights, Martinus Nyhoff Publishers, Dordrecht, 1992, pp.79-94.

(3) Ver First International Congress on Children's Ombudswork (1987): Verhellen E, Spiesschaert F. Ombudswork for children, a way of improving the position of children in society. Acco, Leuven, 1989.

(4) La Declaración Universal no sólo se regionalizó en Europa, también en América y África. 1969: Convención Americana de los Derechos Humanos - Convención de San José (entro en vigor en 1978).

- (9) No tratamos aquí el Congreso Europeo de Autoridades Locales y Regionales (CLRAE). El Congreso forma parte del cuerpo consultivo del Consejo de Europa representando a las autoridades locales y regionales. Está compuesto sólo por autoridades locales o regionales representantes elegidos, y oficiales con responsabilidad directa de las autoridades locales o regionales elegidas.
- (10) Ver nota nº 24.
- (11) En 1996 la Conferencia Intergubernamental de la Unión Europea discutirá la revisión del Tratado de Maastricht.
- (12) Artículo 189, Tratado de la CEE.
- (13) Esta muy claramente ilustrado en la adhesión al Fondo Social Europeo, artículos 123-128, Tratado de la CEE.
- (14) No tratamos aquí la Convención sobre la Conferencia de La Haya sobre el Derecho Internacional Privado. La Conferencia de La Haya es una organización intergubernamental establecida en 1893. En este momento la H.C.P.I.L. tiene sobre 42 estados miembros.
- El primer texto internacional relativo a los niños data de 1900: "El Tratado en los conflictos Legales y de jurisdicción concernientes a la protección de los menores" (entró en vigor en 1902).
- Este Tratado puede ser el primer texto internacional que usa el concepto de "el interés mejor del menor" (artículo 7).
- Desde el principio la Conferencia de La Haya lanzó diferentes convenciones relativas a los niños. Puede ser una de las más importantes de esta Convención la "Convención sobre Cooperación Internacional y de Protección a la Infancia respecto a la Adopción Internacional". La Convención fue adoptada en mayo de 1993 en el momento del 100 aniversario de la Conferencia de La Haya.
- Ver Dyer, A. *Childhood's Rights in Private International Law, the First International Congress "Childhood and Society, Madrid, 23 noviembre de 1989.*
- (15) Para más información: Verhellen, E. *Convention on the Rights, Garant Leuven, 1994.*
- (16) Para los adultos existen dos convenios separados c.q. los Convenios de 1966 (cfr. supra).
- (17) El artículo 12 ha sido utilizado recientemente en Francia (desde 1991) y en Bélgica (desde 1992) en casos legales. Por ejemplo: - Tribunal de Apelación de Lyon (F), 30 de abril de 1991, en "Journal du Droit des Jeunes", 1991, nt 107, pp.90-92 - Tribunal de Apelación de Gante (B), 12 de abril de 1992, en "Rechtskundig Weekblad", 1992, nt. 7, pp.229-232. Esta jurisprudencia es muy clara en el carácter ejecutivo por sí misma del artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de los Niños de Naciones Unidas. Como quiera que el Tribunal de Francés de Casación volviera atrás en el carácter ejecutivo por sí misma (Cass. civ. Ière, 10 mars 1993). Las observaciones en las conclusiones después de revisar el informe francés el Comité de los Derechos de los niños lo criticó estas repercusiones negativas.
- (18) Heilio, P-L, Lauronen, E., Bardy, M. (eds.). *Politics of childhood and children at risk.*

Los Derechos de los Niños en Europa

Convention on Children's Rights, Council of Europe, Directorate of Human Rights files n° 10, Strasbourg, 1989.

- Buguichich-De Boer, Les enfants et la Convention européenne des Droits de l'Homme. Etude de la jurisprudence de la Commission et de la Cour européenne des Droits de l'Homme, Conseil de l'Europe. C.D.D.H., 87.29F, Strasbourg, le 22 septembre (mise a jour en mai 1990).

Eurich Mas, Montserrat. The protection of minors under the European Convention on Human Rights, Analysis of Case-Law, I.M.C.L. and C.I.A.S. Conference, Law relating to minors and minor's right, Council of Europ, H(90)7, Strasbourg, 20 June 1990.

- Eurich Mas, Monserrat, The protection of minors under the European Convention on Human Rights, Analysis of Case-Low, Centrum voor de Rechten van het Kind, Universiteit Gent, 1991, pp. 21-50.

(24) Protocolo n° 11 de la Convención Europea de los Derechos Humanos, firmada por los Estados Miembros el 11 de mayo de 1994, establece (después de un número suficiente de ratificaciones) un simple Tribunal permanente en lugar del doble sistema de Comisión y Corte.

El Consejo de Ministros tiene competencias en tratar asuntos que lo requieran y también mantiene su importante papel en asegurar el cumplimiento de los Gobiernos de las resoluciones judiciales.

(25) Council of Europe, Parliamentary Assembly, Committee on Social and Health

Provision Protection - Participation, Europe Centre, Vienna, 1993.

(19) Verhellen, E., Spiesschaert, F. Childrens rights: Monitoring issues, Mays & Bressch, Gent, 1994.

(20) Verhellen, E. Legal protection of childrens rights. A framework for "To be informed-strategies". Luxembourg, 30 november- 3 december 1995.

(21) Verhellen E. (de). Monitoring childrens rights, Kluwer Law International, The Hague, 1996.

(22) Para una revisión ver también:

- Council of Europe, text drawn-up by the Council of Europe in the field of childhood policies: Bibliography, C.D.S. III. (92) 6 revised, Strasbourg, 19 November, 1992.

- Council of Europe, Texte drawn-up by the Council of Europe in the field of childhood policies: Resolutions, recommendations of the Committee of Ministers, C.D.S.III.8.(92) 10 revised, Strasbourg, 20 June, 1993.

- Council of Europe, Recommendations of the Parliamentary Assembly in the field of childhood policies, C.D.P.S.III.8 (92)8, Strasbourg, 25 June, 1992.

- Boucaud, Pascuale. The Council of Europe and Child Welfare. The need for a European

ver también:

Convención Europea de los Derechos Humanos,

- Questions, Report on the International Year of the Child, Doc. 4376, 2 October 1979 (Rapports: Mrs. Havroy and Mr. Tabone).
- (26) Recomendación 874 (1979) sobre la Carta Europea de los Derechos de los Niños. Adoptada por la Asamblea el 4 de octubre de 1979.
- (27) Recomendación 874 (1979), p.3.
- (28) Proposición diseñada por René Lejuene, Ginebra, julio 1985.
- (29) En 1987 este informe fue publicado sólo para uso interno. (DH-ED (87)(22)), más tarde en 1989 fue publicado como el documento n° 10 sobre Derechos Humanos (ver nota 23).
- (30) Council of Europe, Parliamentary Assembly, Legal Affairs Committee, Report on the rights of children, Doc. 6142, 6 november 1989 (Rapporteur: Mrs. Ekman).
- (31) Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, Comité de Asuntos Jurídicos, Comisión de Cuestiones Sociales, de la Salud y de la Familia. Los derechos de los niños. (Audición de 12 de diciembre de 1988 As/Jur (50)17, As/soc (40)16- Ibid Audición para los derechos de los niños, País (OCDE), 12 diciembre 1988, Proceso Verbal, Estrasburgo, 21 febrero 1989, FAJ40, P.V.9.
- (32) Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, Opinión sobre los derechos de los niños, presentada por el Comité de Asuntos Sociales, Salud y Familia. (Elaborado: Mr. Bowdwn), Estrasburgo 29 noviembre 1989, Doc. 6150).
- (33) Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, Recomendación 1121(1990) sobre los derechos de los niños. adoptada en la Asamblea celebrada el 1 de febrero de 1990.
- (34) Ibid p. 1.
- (35) Ibid, p.3.
- (36) Council of Europe, European Committee on Legal Cooperation, Committee of experts on family law (CJ-FA). Interim Report, CDCJ(94)7, Strasbourg, 10 november 1994
- (37) De hecho el preámbulo es el artículo 4 de la Convención de Naciones Unidas que establece que los Estados Partes deberán adaptar toda su legislación, administración, y otras medidas para la implementación de los derechos reconocidos en la Convención.
- (38) Ver artículos 6, 17 y 19.6.
- (39) En noviembre 1995 abrió para la firma un capítulo "Protocolo Adicional a la Carta Social Europea proveyendo un sistema para atender quejas Colectivas". El Procedimiento para Quejas Colectivas fortalece la participación y el trabajo de las ONGs.
- En abril de 1996 se adoptó por el Consejo de Ministros en el 562 Encuentro de Diputados (1-4 de abril de 1996) la Carta Social Europea Revisada.
- (40) Ver también Marks-decree: Marks vs. Belgium, Application nr. 6833/74, European Commission of Human Rights report of 10 december 1977, Series B, Volume 29; Judgment of 13 June 1979, Series A, Volume 31.

(41) Consejo de Europa, Comité Europeo para la cooperación intergubernamental (CDEF), 4ª reunión, 26-27 octubre, 1989.

(42) Consejo de Europa, Conferencia de Autoridades Políticas Regionales y Locales de Europa, Informe de la Carta sobre participación de los jóvenes en la vida local y regional (Informador: Mr. Duvoisin), Estrasburgo, 13 de febrero, C.P.L. (27), 9, Part I&II.

(43) Consejo de Europa, Comité Director de Política Social, Proyecto III.8 "Políticas de Infancia", un perfil, Estrasburgo, 30 septiembre 1992, C.D.P.S.III.8(93), inf.

(44) Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, Informe sobre una Estrategia Europea sobre la Infancia (Informador: Mr Cox), Estrasburgo, 14 diciembre 1995, Doc. 7436.

(45) Ver también: Asamblea el 24 de Enero de 1996 (4ª sesión).

(46) Para ver unos informes excelentes: Larsson, E., Svensson, G. Sweden, the E.C. and children, Radda Barnen, Swedish Section, Stockholm, 1992

- Teirincx, M., L'accion de la Communauté Européenne dans le domaine de la Famille et de l'Enfant. In Verhellen, E. (de.), Rechten van het Kind, Lazingen-bundel 2, Universiteit Gent, cahier 12, Gent 1992, pp.81-87.

(47) Ver nota 46.

(48) Parlamento Europeo, Comité de Asuntos Legales y Derechos de los Ciudadanos, Informe presentado sobre una Carta Europea sobre los Derechos de los Niños (Informador: D. J. Bandres Mollet), 4 febrero 1992.

(49) Resolución A3-0172/92 sobre la Carta Europea de los Derechos de los Niños, 8 julio 1992.

(50) Unesco-Convention, 1960, artículo 5.

(51) Convenio Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966, artículo 13.

(52) Recomendación R (85)7 del Consejo de Ministros sobre la Enseñanza y Aprendizaje sobre los Derechos Humanos en Colegios, Estrasburgo, 14 de mayo de 1985. Ver también: Starkey, H. (eds). The challenge of Human Rights education, Council of Europe, Estrasburgo, 1991 - European Information center of Charles University, Human Rights an human rights education in the process of transition to democracy, Reports from the international expert meeting organised by European Centre of Human Rights Education, Praha, 1993.

Verhellen, E. Children's rights and education. A three-track legally binding imperative, School Psychology International, Vol.14, nr.3, August 1993, pp.199-208.

(53) Lasso, J.A. United Nations Decade for Human Rights Education, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Geneva 95-18031, 1995.

(54) European Community Action Scheme for the Mobility of University Students. El Proyecto ERASMUS está también organizado entre los países de la EFTA y via TEMPUS (Trans-European Mobility Programme for University Studies) entre países de Europa Central y del Este. ERASMUS se integrará en el nuevo programa SOCRATES.

(55) ICP-93-B-1114/10 sobre "Derechos de los Niños".

(56) Obsérvese a este respecto el excelente programa de investigación "Childhood as a Social Phenomenon".

Qvortrup, J. Childhood as a social phenomenon. An introduction to a series of national reports,

Eurosocia reports, Vol. 36, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienna 1991. (57) Este observatorio puede establecerse análogamente con el Observatorio Europeo sobre Políticas de Familia que está compuesto por expertos de todos los estados miembros.

(58) Verhellen, E., Spiesschaert, F., Ombuswork for Children (see note 3).

(59) Qvortrup, J. Family, youth and childhood. An inventory of important research institutes and researchers in the field of family, youth and childhood in the C.E.E. member states. Ministry of Social Affairs, Copenhagen, 1992.

- También la anterior mención red Erasmus de los derechos de los niños constituye un pequeño núcleo de calidad en este momento combinando estrechamente educación e investigación

(60) Como quiera que algunas ONGs están fuertemente expectantes sobre la Conferencia Inter gubernamental (1996) considere distintas propuestas relativas a los derechos de los niños para la revisión del Tratado de la Unión Euro- pea.

?CUALES SON LAS CAUSAS DE LA PEDOFILIA?

WHAT ARE THE CAUSES OF
THE PAEDOPHILIA?

WENDY STANTON ROGERS, BSc, PhD

*School of Health and Social Welfare, The Open University,
Milton Keynes, Inglaterra*

RESUMEN

En toda Europa se manifiesta una creciente preocupación por la pedofilia, especialmente tras conocerse graves crímenes cuyo resultado ha sido la muerte de menores. Este artículo da un repaso a las actuales teorías procedentes del mundo anglohablante sobre las causas del abuso sexual infantil en general y la pedofilia en particular, es decir, el abuso sexual infantil por parte de personas cuya sexualidad se orienta principalmente hacia los niños y niñas. El artículo detalla las distintas formas de abuso sexual al tiempo que examina tanto los factores que hacen vulnerable a los niños como los que predisponen a los adultos a abusar sexualmente de ellos. Asimismo expone en cierta profundidad la forma de ver este problema desde la teoría psicodinámica, la teoría del aprendizaje social, el enfoque biosocial, la representación social y la teoría de análisis de discurso. El artículo no reivindica el monopolio del conocimiento sobre el tema para el mundo anglohablante, sino que sostiene que

SUMMARY

los profesionales dedicados al mismo tienen mucho que aprender, también, de las teorías surgidas de países hispanohablantes.

Throughout Europe there is growing concern about paedophilia, especially in response to serious crimes where children have been killed. This paper reviews current theorisation coming from the English-speaking world about the causes of child sexual abuse in general and paedophilia in particular; that is, the sexual abuse of children by individuals whose primary sexual orientation is towards children. It lists the different forms that child sexual abuse can take, and examines both factors which make children vulnerable and which predispose individuals to abuse children sexually. It examines in some detail treatments of this problem from psychodynamic theory, social learning theory, bio-social approaches, social representations and discourse analytic theories. The paper does not to claim that all expertise lies in the

adultos en relaciones sexuales con niños varones entre las ruinas de la antigua civilización griega, y explica que Héroard, médico del rey Enrique IV de Francia en el siglo XVII, escribió un explícito relato de sus 'juegos sexuales' con el niño que vendría a ser el rey Luis XIII. Tampoco es nueva la preocupación por la explotación sexual de menores, aunque en el pasado se empleaba una terminología distinta que hablaba, por ejemplo, del 'peligro moral' al que quedaban expuestos los niños. Lo que sí es nuevo, no obstante, es que lo que hoy denominamos 'abuso sexual infantil' ha pasado a ocupar, en el mundo anglohablante por lo menos, una posición de preocupación predominante tanto entre el público en general como entre los profesionales que trabajan en los servicios de bienestar infantil. Una preocupación que se extiende en la actualidad a otros países.

En este artículo se presenta una visión de conjunto sobre el concepto de 'abuso sexual infantil' junto con nuestro conocimiento y teorías actuales sobre sus causas, centrándose, en particular, en la explicación de las causas de la pedofilia, dado el alto grado de inquietud que despierta en la actualidad. El artículo proporciona un resumen del conocimiento que puede adquirirse a partir de trabajos realizados en los países anglohablantes, especialmente en Estados Unidos, pero también en el Reino Unido y otros países como Australia y Canadá.

English-speaking world, but argues that those of us working there have much to learn, too, from theorisation in the Spanish-speaking world.

INTRODUCCION

Últimamente se han dado a conocer en distintos países europeos casos de crímenes atroces cometidos contra niños en relación con abusos sexuales. En Bélgica, por ejemplo, se descubrieron los cuerpos de dos niñas que habían sido raptadas y encerradas y que murieron de inanición aunque la policía registró la casa en la que las escondían. Su descubrimiento llevó a una serie de detenciones y se ha apuntado a que estos crímenes no son un caso aislado, sino que resultan de las acciones de una red organizada de pedófilos. En Estados Unidos y en Irlanda se han producido graves escándalos en relación a sacerdotes al cargo de parroquias y orfanatos de la Iglesia, que durante años atentaron sexualmente contra los niños bajo su cuidado. Estos y otros casos han llevado a una renovada preocupación por la pedofilia y los terribles riesgos que representa para los niños*, lo que a su vez refleja la creciente inquietud sobre el

abuso sexual de menores.

Los niños y niñas han sido objeto de explotación y malos tratos sexuales a lo largo de toda la historia de la humanidad. Tate (1990) expone el descubrimiento de pinturas de hombres

Un niño (cualquier menor de 16 años) es abusado sexualmente cuando otra persona sexualmente madura lo hace participar en cualquier actividad de la que dicha persona espera obtener una excitación sexual.

La razón por la que la segunda de estas definiciones ha adquirido una mayor aceptación es que esquivaba una serie de cuestiones problemáticas: la inmadurez del niño, su capacidad para dar consentimiento, los tabúes sociales (que varían de una época y una cultura a otra), y su mención exclusiva de los papeles y relaciones familiares. En lugar de ello, la segunda se centra solamente en las acciones e intenciones del que abusa. Define el abuso sexual no en términos de sus efectos (reales o posibles) sobre el niño, sino adoptando la postura moral de que cualquier intento de explotación o uso de un menor para obtener una excitación sexual es una forma de abuso sexual. Es, por consiguiente, más sencilla y directa.

Esta definición, no obstante, sigue presentando problemas. Es al mismo tiempo excesiva e insuficientemente inclusiva. Por ejemplo, incluye a una persona que hace una fotografía corriente de un niño (supongamos, por ejemplo, del niño jugando desnudo en la playa) y luego la usa al masturbarse. Si bien este comportamiento puede considerarse preocupante

No pretendo, con esto, crear la impresión de que todo el conocimiento en este campo se encuentra concentrado en el mundo anglohablante. Existen muchos problemas derivados de la forma de entender y abordar el abuso sexual infantil en dichos países, y desde luego no es cierto que 'todas las respuestas' puedan encontrarse en ellos. De hecho, los que vivimos y trabajamos en el Reino Unido tenemos mucho que aprender de los trabajos que se realizan en otros países, especialmente, en mi opinión, del mundo hispanohablante (de los que Pizarro, 1991 sería un buen ejemplo).

DEFINICIONES

Durante la mayor parte de los últimos veinte años, la definición más común del abuso sexual infantil ha sido la proporcionada originalmente por Schechter y Roberge (1976):

El abuso sexual se define como la participación de niños y adolescentes dependientes e inmaduros en actividades sexuales que no comprenden del todo y en las que no pueden dar su consentimiento informado, o que violan los tabúes sociales sobre los papeles familiares.

Otra definición, que se está usando cada vez más, es la de Baker y Duncan (1986):

-pues implica la posibilidad de que la persona intente posteriormente hacer realidad su fantasía de masturbación- ¿es correcto considerarlo un 'abuso sexual'? Por otro lado, la edad de 16 años empleada en la definición in-cluye a jóvenes que en países fuera de Estados Unidos (incluyendo España) se considera que han alcanzado la edad a la que pueden dar su consentimiento al sexo. Al mismo tiempo, la definición no abarca las acciones realizadas por jóvenes menores de 16 años. Sin embargo, para el niño, un atentado sexual perpetrado por un grupo de otros niños puede ser tan aterrador como uno cometido por agresores de más edad. En el Reino Unido, por ejemplo, se ha dado un caso reciente en el que se ha acusado a dos niños de 10 años de violar a una niña de 9, acusaciones por las que van a ser juzgados. Re-centavis y Littenburg (1987) estiman

que alrededor del 20% de los atentados sexuales contra niños lo comete adolescentes menores de 16 años, un dato nada insignificante. Una alternativa sería sencillamente elaborar una lista de los tipos de comportamientos incluidos. Coulborn Faller (1990) ofrece una lista bastante completa que resume y amplía en la Figura 1. Como puede verse, éstos van desde comportamientos relativamente 'moderados' (como las caricias) a comportamientos extremos (como el sadomasoquismo). Además pueden comprender a dos personas o más, incluyendo el abuso sexual de varios niños a la vez. Por ejemplo, el voyerismo puede incluir el inducir a un niño a practicar el sexo oral con otro niño, en cuyo caso el que comete el abuso puede excitarse sexualmente mirando o puede también masturbarse.

Tabla 1: *Conducta Sexualmente Abusiva (basado en Coulborn Faller, 1990)*

Abuso sexual sin contacto	Mantener una conversación sexual con la criatura; incluyendo llamadas telefónicas obscenas.
Exposición de los genitales o otra parte íntima del cuerpo a la criatura	Voyerismo Fetichismo
Acartiar	Tocar los genitales o otra parte íntima del cuerpo de la criatura Persuadir a la criatura a que se toque de forma sexual <i>Acartiar puede ser encima de o por debajo de la ropa</i>
Penetración digital o de un objeto	Meter el dedo o un objeto en la vagina o en el ano de la criatura Persuadir a la criatura a penetrar la vagina o el ano del ofensor con el dedo o un objeto 'Fisting' (inserción de la mano en el ano)

?Cuales son las Causas de la Pedofilia?

Tabla 1: Conducta Sexualmente Abusiva (basado en Coulborn-Faller, 1990) (Continuación)

Masturbación	Masturbarse mientras obliga a la criatura presentarlo Persuadir a la criatura a masturbarse mientras mira Persuadir a la criatura a masturbarse mientras otra criatura la mira Ofensor convence la criatura que les masturbe
Sexo oral	Besar con la lengua Besar, lamero o morder otras partes del cuerpo (p.e. cuello) de forma sexual Chupar el seno de la criatura Cunilingus Relatio Analingus Esto puede hacerse a la criatura o persuadir a la criatura a hacerle al ofensor u otra criatura mientras mira.
Penetración del pene	Penetración vaginal Penetración anal Esto puede hacerse a la criatura o persuadir a la criatura (si es niño) hacerle al ofensor u otra criatura mientras mira.
Pornografía	Enseñarle pornografía a la criatura Hacer fotografías o filmaciones de la criatura en poses sexuales Hacer imágenes o grabaciones de éstos para su uso como pornografía
Sadomasoquisimo	A las actividades mencionadas más arriba pueden añadirse prácticas sádicas como por ejemplo atar a la criatura Persuadir a la criatura a administrar prácticas sádicas al ofensor o a otras criaturas.
Actividades sexuales relacionadas	Varios actos (p.e. orinar, obligar a la criatura a comer excremento) pueden combinarse con otros comportamientos, con la intención de conseguir o aumentar la excitación sexual del ofensor. Puede que participen animales

Las listas de este tipo tienen la ventaja de ser altamente explícitas y concretas, aunque a veces también requieren interpretación. Por ejemplo, no distingan claramente entre un acto realizado con la intención de obtener una excitación sexual, y el mismo acto no realizado con dicha intención. Un ejemplo de esto sería el padre que vino una vez a hablarme de su comportamiento con su hijo de dos años. Me

decía que con frecuencia jugaba con su hijo a perseguirlo a la hora del baño, cuando el pequeño estaba desnudo. Cuando el padre lo alcanzaba, le soplabo con los labios sobre la piel y le mordisqueaba las nalgas jugando. Sería muy triste, decía, si estos placeres inocentes - con los que el niño se divertía claramente - se volvieran inaceptables entre padre e hijo.

¿CUALES SON LAS CAUSAS DEL ABUSO SEXUAL?

Se suele distinguir entre dos categorías de abuso sexual:

- **abuso intrafamiliar** - abuso que se produce en el entorno familiar, incluyendo el abuso por parte de parientes cercanos y otros miembros del hogar como padrastros, madrastas o compañero/a del progenitor.

- **abuso extrafamiliar** - abuso cometido por una persona o personas ajenas a la familia o el hogar.

Esta división no se debe tanto a una distinción asumida de las causas, sino a que tienden a requerir un trato diferente, pues normalmente la reacción de la familia será también muy diferente. El abuso en la propia familia conlleva conflictos de lealtad y la intervención puede terminar fácilmente en el desmoronamiento de la familia. El abuso extrafamiliar suele generar una respuesta de conmoción y horror en los padres del niño, y normalmente éstos y otros miembros de la familia podrán contribuir mucho más a investigar el abuso. Pero incluso en este sentido las categorías no están perfectamente delimitadas. Por ejemplo, en su mayoría, los casos de abuso sexual fuera de la familia son cometidos por un conocido del niño, tal como un amigo de la familia o un vecino, y también

Se oyen así voces de inquietud entre los profesionales en cuanto a la posibilidad de que la creciente preocupación por el abuso sexual lleve a una situación en la que los hombres, en particular, eviten el contacto íntimo con sus hijos por temor a ser acusados de abuso sexual. Esto podría llevar, a su vez, a que en el intento de proteger a los niños, les neguemos la oportunidad de recibir afecto físico. Los profesionales de centros residenciales para menores se hacen eco de estas inquietudes. Actualmente, en el Reino Unido se les recomienda evitar cualquier tipo de comportamiento que pueda interpretarse como 'contacto inapropiado'. El resultado es que niños y adolescentes - muchos de los cuales se encuentran en centros residenciales tras haber sufrido malos tratos - crecen en un régimen carente de afecto, de forma que en un momento de tristeza o preocupación, el personal que los atiende no puede darles consuelo con los besos y abrazos que forman parte de la vida cotidiana.

En consecuencia, en todas las definiciones de 'abuso sexual infantil' conviene trazar con cuidado la línea que divide lo 'sexual' del afecto sano y el cuidado en la crianza. De no hacer esta distinción, corremos el riesgo de someter a los niños a una privación emocional. Como en todos los aspectos de la 'vida real' tenemos que estar dispuestos a aplicar juicios de sentido común y no podemos buscar definiciones simplistas e inflexibles.

¿Cuáles son las Causas de la Pedofilia?

decir una combinación de factores culturales (p.e. familias en las que el sexo entre adultos y niños se veía como algo 'normal' y que ocurría una generación tras otra), presiones sobre la familia (en particular el hacinamiento) y factores individuales como el bajo nivel de inteligencia. Hacia los años 50 y 60 esta forma de verlo empezó a ser sustituida por un 'modelo de dinámica familiar' en el que se consideraba que el incesto derivaba de la disfunción familiar, incluyendo la distorsión de los límites de los padres familiares, en la que el padre buscaba una 'vía de escape' sexual en su hija al entender que su mujer no atendía a sus necesidades sexuales.

En los años 70 y 80 las feministas se opusieron claramente a esta explicación (véase, por ejemplo, Nelson, 1987) argumentando que no atribuía la culpa al verdadero culpable - el hombre perpetrador - presentando en su lugar a la niña y/o su madre como culpable. Las feministas han sido muy críticas de las teorías que representan a los niños/as como 'seductores' y las madres como 'cómplices'. Este tipo de equilibrio de poder en la familia, en la que el hombre mantiene una posición dominante tanto por su fuerza física como por su control económico sobre los recursos.

Por lo general las feministas sostienen (véase, por ejemplo, Maceod y Saraga, 1987) que el abuso sexual in-

pueden dar lugar a conflictos de lealtad. Es el caso, por ejemplo, del niño que era abusado por el jefe de su padre y que se encontró con la poca disposición de sus padres a creer en su acusación por la amenaza que representaba de que el padre perdiera el trabajo.

Probablemente una mejor categorización (teniendo siempre en cuenta estos matices) es la que distingue entre el abuso perpetrado por adultos cuyas relaciones sexuales son principalmente con adultos (que suele denominarse incesto), en el que el abuso sexual infantil tiende a ser adicional al sexo entre adultos, y el abuso cometido por personas cuyos intereses sexuales se dirigen principalmente a los niños. Es esta segunda categoría la que solemos llamar pedofilia, y es en la pedofilia en lo que me centraré en este artículo. No es que el incesto sea menos importante o potencialmente menos perjudicial. En realidad, es mucho más común y puede causar graves daños porque no sólo supone una explotación sexual sino también una traición a la confianza. No obstante, he decidido centrarme en la pedofilia por despertar esta en la actualidad tanta preocupación.

TEORIAS SOBRE LAS CAUSAS DEL INCESTO

Las primeras teorías sobre el incesto tendían a asumir que sus causas eran similares a las del abuso físico, es

fantil no debe darse por explicado como la acción de unos cuantos sujetos enfermos. Apuntando al dato de que en la gran mayoría de los casos (se suele estimar en un 95%) el abuso sexual infantil es perpetrado por hombres, mantienen que éste es un producto del patriarcado.

En una sociedad patriarcal, mantienen, los hombres tienen el poder y eso les permite explotar sexualmente a mujeres y niños, y añaden que en el patriarcado la sexualidad masculina se entiende como una 'fuerza irresistible' que los hombres 'no pueden controlar'. El incesto, argumentan las feministas, no es una rara aberración, sino meramente una manifestación extrema del trato que los hombres, en general, dan a las mujeres como objetos sexuales a explotar.

Araji y Finkelhor (1986) proponen un modelo multifactorial para explicar el abuso sexual infantil. Sostienen que el abuso sexual no puede atribuirse a una única causa, sino que resulta de la interacción de una serie de factores, descritos de la forma general siguiente:

Predisposición + (uno o más desencadenadores +/o desinhibición) + oportunidad = abuso sexual

Por ejemplo, un hombre que fue abusado en su infancia y sufre de baja autoestima exacerbada por el desempleo (predisposiciones) vuelve a casa debido y sexualmente excitado después de ver un video para 'adultos' en casa de un amigo (desinhibiciones). Discute con su mujer y ella le reprocha su falta de virilidad sexual. Se niega a tener relaciones con él y se encierra en la habitación (dejándolo fuera) (desencadenadores). Estos factores, acumulados, pueden llevarlo a abusar sexualmente de su hija si se presenta la oportunidad, por ejemplo si su mujer sale a trabajar y él se queda sólo con la niña.

Araji y Finkelhor (op cit) elaboran una lista de factores que pueden disponer a los adultos a abusar sexualmente de los niños, y que se presentan y amplían en la Figura 2. Finkelhor (esta vez con Baron, Finkelhor y Baron, 1986) también ha estudiado los factores de riesgo que hacen a los niños más vulnerables al abuso sexual, factores que se resumen y amplían en la Figura 3.

¿Cuáles son las Causas de la Pedofilia?

Tabla 2: Por qué los adultos abusan sexualmente a las criaturas

<p>Predisposiciones emocionales y psicológicas</p> <p>Los que abusan encuentran las criaturas atractivas por su falta de poder, inmadurez y sumisión</p> <p>Los que abusan repiten el abuso que sufrieron para recuperar su autoestima</p> <p>Los que abusan se identifican con el agresor y consiguen recompensa por actuar como ellos</p> <p>Socialización de hombres para dominar</p>	<p>Excitación sexual con las criaturas</p> <p>Algunos individuos desarrollan excitación sexual con criaturas, a través del condicionamiento cuando son pequeños, modelos de sus primeras experiencias, anormalidades hormonales; mala atribución de la excitación, o socialización a través de pornografía infantil o anuncios.</p>	<p>Factores que inhiben la relación sexual de adulto a adulto</p> <p>Los que abusan tienen una habilidad social poco adecuada y por eso tienen dificultad en encontrar una pareja adulta</p> <p>La ansiedad sexual de capacidad los lleva a buscar una criatura sumisa, que no les juzgue, y no pondrá en peligro su amor propio</p> <p>El que abusa tiene una fijación de Edipo sin resolver</p> <p>Falta de acceso normal (p.e. el embarazo de su pareja)</p> <p>Normas represivas sobre la conducta sexual</p>	<p>Desinhibición</p> <p>Impulso desorden</p> <p>Senilidad</p> <p>Dificultad para aprender (minusválidos mentales)</p> <p>Alcohol o drogas</p> <p>Estrés situacional</p> <p>Tolerancia cultural y normas patriarcales</p>	<p>Motivaciones Específicas</p> <p>Los que abusan pueden estar motivados por beneficios, como en la producción de pornografía.</p> <p>Se ha sugerido que algunos individuos y grupos utilizan el abuso sexual infantil en actividades rituales (p.e. satanismo) aunque faltan pruebas para demostrarlo</p>
---	--	--	---	---

Tabla 3: Factores de riesgo que hacen las criaturas vulnerable al abuso sexual

Género	Las niñas tienden a ser más vulnerables que los niños, aunque puede ser que el abuso de niños se denuncie menos. Las razones por eso también incluyen la implementación de homosexualidad, normas culturales que encuentran el sexo entre niño/mujer adulta como normal, y la tendencia general a los hombres a no explicar 'problemas personales'.
Edad	Las edades entre 8 y 12 parecen tener más riesgo. Puede ser porque han desarrollado suficientemente para permitir la penetración, y son lo suficientemente conscientes para persuadirlos a participar - mientras las más jóvenes son más vulnerables a la coerción. Sin embargo, el abuso sexual ha sido identificado en casos de bebés de seis meses.
Clase social	Aunque en el pasado se mantenía que el abuso sexual era más común en familias más pobres de las clases socio-económicas más bajas, ahora esto se cuestiona, ya que podría ser el simple resultado de que hay vigilancia de familias problemáticas. En los Estados Unidos y en el Reino Unido, ahora que la gente es más consciente del problema, los datos más recientes no demuestran ninguna diferencia significativa que pueda atribuirse a clase social.
Grupos étnicos	Investigaciones en los Estados Unidos y en el Reino Unido no han encontrado ninguna relación entre el riesgo de abuso sexual y grupo étnico. Estos datos, sin embargo, no toman en cuenta las cuestiones del imperialismo y de la explotación de los países del tercer mundo. Sin duda, por eso, en los países del Pacífico y en Sudamérica el comercio de prostitución infantil florece, lo cual hace especialmente vulnerable a los menores. También hay preocupación sobre las comunidades étnicas que son muy patriarcales y exclusivas, en que es difícil buscar ayuda para una criatura abusada.
Aislamiento Social	El aislamiento social pone en riesgo a las criaturas por dos razones principales. Primero las familias, instituciones y comunidades que mantienen un nivel alto de separación o exclusión dan más oportunidades de abuso, ya que reducen la posibilidad de que la actividad sexual sea observada. Segundo, reduce las oportunidades para que la criaturas u otros miembros de la familia/comunidad busquen ayuda, porque les falta contacto con el mundo y por las fuertes sanciones que se mantienen contra la deslealtad.
Ausencia o falta de disponibilidad de los Padres	Esto incluye situaciones en que un padre (normalmente una madre) está ausente (p.e. trabajando) o no está disponible (p.e. por enfermedad o alcoholismo). Esto da más oportunidades para el abuso y reduce las posibilidades de la criatura para pedir ayuda.
Relación pobre entre padres e hijos o hijas	Cuando el padre que no abusó tiene una relación pobre con la criatura, esto la hace vulnerable por las razones descritas más arriba. En los casos de abuso extra-familiar, las criaturas son más vulnerables si buscan afecto y atención de forasteros, porque no lo reciben en casa.

¿Cuáles son las Causas de la Pedofilia?

Tabla 3: Factores de riesgo que hacen las criaturas vulnerables al abuso sexual (Continuación)

Conflicto entre los Padres	Cuando los padres tienen conflictos, la criatura puede ser más vulnerable porque esta dinámica disfuncional puede servir de 'gatillo' y reducir la posibilidad de que busque ayuda. La separación de los padres también ofrece la oportunidad de abuso durante la visitas.
Padrastros	Los tabúes usuales se aplican igual en el caso de padrastros. También se ha teorizado que los padrastros tienen menos inhibiciones contra el contacto incestuoso porque no han tenido el lazo que surge cuando la criatura es pequeña.
Actividad sexual de los Padres	Las criaturas parecen ser especialmente vulnerables al abuso si su madre es soltera y tiene una serie de amantes de poca duración que se quedan en casa. Esto da la oportunidad a desconocidos a tener acceso fácil a las criaturas.
Abuso sexual previo	Las criaturas que ya han sido abusadas sexualmente aprenden a comportarse de una forma 'sexualizada' que los que abusan interpretan como una invitación.
Familias represivas o valores subculturales	Las familias y subculturas que tienen puntos de vista muy represivos sobre la sexualidad -en que no se habla del sexo y en que las criaturas las mantienen ignorantes- crean un riesgo ya que les faltan los conocimientos para darse cuenta de que están siendo abusados y les faltan medios para pedir ayuda. Además, los hombres en estas situaciones pueden creer que es mejor satisfacer sus necesidades sexuales dentro de la familia o comunidad que ser 'infiel'.

institucionales, y cubre también el abuso ritual y organizado.

TEORIAS SOBRE LAS CAUSAS DE LA PEDOFILIA

La pedofilia se ve, por lo general, como una forma de patología específica en la que una persona (normalmente un hombre) tiene una orientación sexual primaria hacia los niños. Se han usado diversas teorías distintas para intentar explicar por qué se desarrolla esta orientación psicodinámica, teoría de aprendizaje social, teorías de interacción biosocial y teorías de representación social y analítica de discurso -que describiré a continuación.

Como puede verse, algunos de éstos están solapados, pero en conjunto exponen de forma bastante completa la amplia diversidad de mecanismos causativos potenciales y factores que intervienen en el abuso. Los libros de Finkelhor *Child Sexual Abuse: New theory and research* (Finkelhor, 1984) y *A Sourcebook on Child Sexual Abuse* (Finkelhor, 1986) presentan probablemente las mejores exposiciones sobre la teoría y evidencia de investigación en este campo, aunque ambos sean ya algo antiguos. Otro libro más reciente *Nursery Crimes: Sexual Abuse in Daycare* (Finkelhor, Meyer Williams y Burns, 1988) es posiblemente el mejor estudio del abuso sexual en entornos

Teoría psicodinámica

Al principio de su carrera profesional Freud propuso una teoría de 'seducción' en la infancia, sugiriendo que ésta podría ser la causa de problemas psicológicos y emocionales a lo largo de la vida. Pronto se vio obligado a retractarse, no obstante, puesto que estas ideas resultaban inaceptables para la Viena del siglo XIX. En su lugar propuso la teoría del complejo de Edipo, según la cual el niño o niña experimenta sentimientos incestuosos hacia el progenitor de sexo opuesto y tiene fantasías de relaciones sexuales con éste. La forma en que el niño o la niña logra conciliar y resolver esta fantasía constituye la base de la teoría psicodinámica. Cuando se dan problemas para conciliar y resolverla, se entiende que éstos dan lugar a problemas psicológicos en la vida adulta, incluyendo las perversiones.

Otros teóricos, como Groth (1978), se han basado en la teoría de Freud para proponer la existencia de dos tipos de pedofilia - 'defixación' y 'regresiva' - que difieren en la causación de su desviación. Mientras que los pedófilos regresivos tienen un interés sexual en los adultos y sólo recurren a los niños en momentos de estrés o como respuesta a 'descadenadores' concretos, se considera que los pedófilos son personas que no han madurado lo suficiente para relacionarse con una pare-

ja sexual adulta de edad apropiada. Estos presentan una clara preferencia sexual exclusiva por los niños que deriva de su propia experiencia inmadura y de sus necesidades emocionales infantiles. El contacto sexual adulto no les da satisfacción e incluso la interacción social con adultos les produce ansiedad y les hace sentirse inadecuados.

Un hombre que no se haya librado del vínculo materno tiende a ver a las mujeres como peligrosas y potencialmente 'castantes'. Una forma de salvar este temor es sustituir a la mujer adulta por una criatura... Al no satisfacer normalmente sus impulsos sexuales en relaciones amorosas adultas, éstos siguen buscando su expresión en formas generalmente abandadas por los que alcanzan la madurez en su desarrollo.

Una versión más desarrollada de esta explicación psicodinámica se encuentra en la psicología del yo. El desarrollo sano se entiende como resultado de adquirir un sentido claro de uno mismo. Este es el proceso que se considera interrumpido de algún modo en el desarrollo de los pedófilos. El aspecto sexual de su comportamiento no se ve como factor principal de motivación, sino que el niño se usa como 'auto-objeto idealizado'. El pedófilo se identifica con el niño al no tener un sentido claro de su pro-

¿Cuáles son las Causas de la Pedofilia?

Otra explicación de la teoría psicoanalítica es que la pedofilia resulta de la reconstrucción de un acontecimiento traumático anterior para adquirir un control simbólico sobre el mismo (véase, por ejemplo, Stoller 1975). Según esta explicación, los traumas sexuales sufridos por algunos niños de temprana edad interfieren con la formación de trazas de memoria normales. Esto, aunado a una 'organización mental desviada' resulta en una psicopatología en forma de una compulsión de reconstruir el abuso en la vida adulta. Se sostiene que esta 'compulsión de repetición' tiene dos motivaciones: a) identificación con el agresor, y b) venganza simbólica por lo que se le hizo. De este modo se cree que los niños que sufren abusos corren el riesgo de convertirse en pedófilos al llegar a adultos, repitiendo la misma situación abusiva que experimentan en la infancia y reconstruyendo su propia victimización para hacer frente al daño psíquico que se les hizo (véase, por ejemplo, Miller 1987).

Teoría de aprendizaje social

Los teóricos del aprendizaje social tienden a ver la excitación sexual de los adultos ante los niños como función de condicionamiento clásico derivada de experiencias sexuales tempranas con otros niños. Se considera que la masturbación y la fantasía fijan estas pautas. De hecho esta causalidad se sigue viendo como válida

Así se mantiene al nivel del niño y no busca, por lo tanto, el sexo con adultos sino el sexo simbólico entre niños. Fraser (1976), en una variante temprana de la psicología del yo, estudió la pedofilia mediante la noción de 'inversión narcisista', expresándola del modo siguiente:

a medida que [el niño] crece, sigue profundamente enamorado del niño que fue. Ello resulta imposible y por eso debe proyectarse (es decir, transferir su afecto) hacia otros niños de edad similar a la de este niño perdido, que de este modo se convierte en un objeto de amor para él.

Los pedófilos regresivos, en cambio, se les ve como personas que han progresado a un nivel 'normal' de preferencia sexual por sus iguales, y que sólo regresan a encuentros pedofílicos cuando son incapaces de adaptarse a factores graves de estrés. Puesto que el sexo con niños no encaja con sus normas, tienden a sentirse culpables de estos contactos. Así, según esta explicación, la participación en abuso sexual infantil por parte de pedófilos regresivos tiende a ser mucho más episódica e impulsiva que en los pedófilos de fijación. Así es como la teoría psicodinámica explica el incesto (según se ha descrito en la sección anterior).

aunque el niño en desarrollo no tenga experiencias sexuales tempranas con otros niños, mediante fantasías de masturbación en las que intervienen otros niños. En una variante de esta perspectiva, Howells (1979; 1981) sugiere que el etiquetado cognitivo de la excitación sexual es un factor importante en el desarrollo de tendencias pedofílicas.

Desde una perspectiva en la que se combina la idea de que la experiencia de una emoción depende de factores situacionales, y el trabajo de Freund (1981) (que propuso que los hombres normales presentan por lo general un cierto grado de excitación ante estímulos infantiles), la 'teoría de la atribución falsa' de Howell argumenta que los pedófilos perciben cualquier excitación sexual experimentada en relación a un niño, como algo provocado por el niño, y por lo tanto entienden como sexuales las acciones del niño.

Basándose en nociones conductistas de formación de modelos, condiciones de formación de modelos, los teóricos del aprendizaje social explican la pedofilia en términos de que la excitación sexual actúa como reforzador. El comportamiento que lleva a la excitación tenderá a repetirse a menos que medie el castigo. Con cada repetición el comportamiento queda más condicionado. Además, en común con la teoría de pe-

dofilia de fijación de la explicación psicodinámica, buena parte de la literatura publicada en el campo del aprendizaje social sugiere también que los pedófilos tienden a carecer de las actitudes sociales necesarias para desarrollar relaciones satisfactorias con otros adultos. Dicho de otro modo, el aprendizaje es doble. Los pedófilos aprenden que las relaciones con niños son gratificantes y, por carecer de las actitudes sociales para hacerlas satisfactorias, que las relaciones con adultos no lo son, sino todo lo contrario, generan ansiedad.

Perspectivas biosociales

Las perspectivas biosociales en el estudio de la pedofilia se basan en particular en la noción de desinhibición. Las anomalías psico-fisiológicas que se considera que llevan a la excitación sexual desviada incluyen las dificultades intelectuales, la senilidad y el efecto del alcohol y las drogas.

Los modelos biosociales también describen paralelismos con la adicción, equiparando el abuso sexual infantil compulsivo con otras adicciones de tipo social (como el juego) y adiccionas químicas o sexuales de base biológica (como el fetichismo) en general. Lo que los modelos de adicción tienen en común es que recalcan el carácter 'descontrolado' de la actividad que se considera autopertinente e imposible de dominar.

¿Cuáles son las Causas de la Pedofilia?

y/o pornografía infantil y para informar sobre lugares donde pueden dedicarse al 'turismo sexual' (véase Ennew, 1986). La teoría de la representación social argumentaría que lo que entra en acción en este caso es una adherencia común a la opinión de que el sexo consensual adulto-niño no sólo es inofensivo para los niños, sino que es de su propio gusto y les es beneficioso. Estos pedófilos son en su mayoría (aunque no siempre) hombres con un interés sexual en niños varones. Hablan y escriben sobre su interés en 'amor de niños' y ven en su interés sexual en los niños varones algo tan simple como sería una 'debilidad por las niñas' (Righton, 1980), una mera preferencia sexual. Esta perspectiva destaca cuidadosamente lo que los pedófilos consideran como carácter consensual de sus encuentros sexuales con niños varones. Por ejemplo, Brongerma, un conocido abogado holandés que ha escrito ampliamente en defensa del 'amor de niños', sostiene la necesidad de distinguir entre:

dos tipos muy diferentes de transgresores adultos, [lo que] es fundamental si se quieren tomar medidas racionales. A grandes trazos, estos grupos son, por un lado, el de los adultos que forman relaciones felices y con frecuencia afectuosas con niños y están abiertos a la participación sexual, y por el otro, el de los adultos que ma-

Representaciones sociales y teorías de análisis de discurso

El término representación social fue adoptado por Serge Moscovici en los años 60 para tender un puente entre los conceptos de representación 'colectiva' e 'individual' del sociólogo Emile Durkheim y poder examinar las explicaciones desde una perspectiva, en la encrucijada de la antropología, la sociología y la psicología' (Moscovici y Hewstone, 1983).

La teoría de Moscovici indica que la gente interpreta el sentido de su mundo y decide cómo actuar en el mismo basándose en conjuntos de ideas generalmente aceptadas. En sus primeros trabajos (Moscovici, 1961) por ejemplo, estudiaba la adopción gradual de ideas psicodinámicas por parte de personas ordinarias para explicar la locura, desplazando ideas más tradicionales sobre posesión espiritual y 'mala sangre'. Asimismo indicó que el compartir representaciones sociales comunes entre varias personas es lo que las *hace* un grupo social cohesivo en lugar de un conjunto de individuos, y que los límites entre un grupo social y otro pueden identificarse averiguando dónde empieza y termina la influencia de sus diferentes representaciones sociales.

Esto ofrece una explicación de ciertas formas de pedofilia en las que las personas se buscan activamente y trabajan entre sí para encontrar niños

nipulan de forma indeseable las situaciones aplicando presiones físicas o emocionales. (Bron-germsma, 1978)

La teoría de análisis de discurso, en particular la que adopta un macroenfoque Foucaultiano (véase Stainton Rogers, 1996) mantiene que existe una contingencia discursiva entre las explicaciones y formas de entender de las personas y sus acciones. Wortell (Wortell y Stainton Rogers, 1992, también Curt, 1994 Capítulo 8) ha examinado la contingencia entre las explicaciones ofrecidas por los defensores del 'amor de niños' sobre el impacto del sexo adulto-niño y sus opiniones sobre las medidas a adoptar. Al modo de entender de éstos, el sexo entre hombres y niños varones es una forma de sexualidad normal y aceptable, las medidas a tomar deberían ser la despenalización del sexo adulto-niño y los niños deberían gozar de 'emancipación sexual'. Es evidente que esta explicación aprueba y justifica el 'amor de niños'.

Acogiéndose al argumento de que el sexo entre niños varones y hombres es 'normal' y que con frecuencia tiene lugar en una relación de amor mutuamente satisfactoria, los pedófilos justifican sus acciones y llegan a verse como minoría oprimida. A modo de ejemplo valga este anuncio de un libro titulado *Children and Sex* (Los niños y el sexo), que proporciona:

Artículos profesionales sobre la sexualidad de niños y adolescentes, incluyendo sus relaciones con adultos y miembros de sus propias familias. La mayoría de los artículos evita la detestable terminología de los medios de comunicación y los juzgados ("perpetrador", "víctima", "abusos", etc.) e intenta entender que piensan los niños y adolescentes sobre el sexo, no qué deben pensar de acuerdo con determinadas interpretaciones sociales, religiosas o teóricas.

Los pedófilos se sirven de organizaciones como la que anuncia este libro y de Internet para ponerse en contacto e intercambiar información (y, de hecho, pornografía infantil). Presentándose como grupo social cohesivo, son capaces de fomentar y mantener una representación social común que les permite realizar actividades sexuales con niños y pensar que no hacen ningún mal.

La teoría de análisis de discurso de este tipo, basándose en la teoría de representaciones sociales, ofrece una explicación sobre los orígenes de esta forma de pedofilia apuntando a que surge en determinadas comunidades (centros unisexuales tales como internados privados y orfanatos sólo para varones). Los niños que pasan su infancia en este tipo de establecimientos (en el Reino Unido hay familias que mandan a sus hijos de sólo

nimiento gravemente alterado, al que sin embargo sus amigos veían como alguien inofensivo y más bien reservado. Aunque Black intentó justificar su comportamiento, desde luego no pretendió dar a entender que mantenía una relación amorosa con los niños afectados. Hablaba de que le asustaba su 'necesidad' de unir el sexo a la violencia, sabía que estaba mal pero se sentía llevado por un impulso irresistible.

En contraste, los defensores del 'amor de niños' consideran que se comportan de una forma moralmente justificada que la sociedad sencillamente no entiende. Afirman estar incomprendidos y marginados por los prejuicios y buscan activamente el apoyo de personas con las mismas ideas para intercambiar información y compartir un sentimiento de causa e interés común. Con frecuencia tienen un trato agradable y se expresan elocuentemente, y pueden llegar a altos puestos de confianza. En una serie de casos recientes se ha juzgado en Gran Bretaña a hombres que estaban a cargo de orfanatos y que gozaban del respeto de las entidades que los empleaban y de la comunidad local.

Existen claras e importantes diferencias entre estos dos tipos de personas en cuanto al proceso que lleva a la pedofilia y en la continuidad de la actividad pedofílica, y de hecho son diferentes de otros tipos. Lo que tie-

siete años a internados) pueden, en determinadas circunstancias, estar expuestos desde temprana edad a una aceptación común del sexo entre adultos y niños, por ejemplo entre alumnos mayores y menores. Ello permite entender, en particular, la persistencia de la pedofilia en determinados grupos (con frecuencia denominados 'redes de pedofilia' para recalcar el carácter organizado de las actividades de los participantes) puesto que una gran parte de la interacción entre los miembros de una red sirve para fomentar y reforzar la representación social justificante.

CONCLUSIONES

Como suele ocurrir, no existe un marco teórico o explicativo que recoja en sí mismo 'todas las respuestas', y los que sienten una preocupación por la pedofilia tienen que saber basarse en varias teorías. Para entender distintas formas de pedofilia pueden ser necesarias diferentes teorías. Por ejemplo, hay pedófilos que operan de forma totalmente independiente. Wyre y Tate (1995) describen un individuo de este tipo, Robert Black, al que describen como 'el peor asesino de niños de Gran Bretaña' y cuyos delitos abarcan treinta y cinco años, tiempo durante el cual se calcula que abusó de cientos de menores, secuestró a docenas y pudo matar hasta ocho. El relato que Robert Black ofrece de su vida lo presenta como una persona muy 'solitaria' de pensa-

ellos en nuestras conversaciones sobre temas sexuales para que sientan que pueden venir a contarnos si han estado expuestos a proposiciones sexuales.

En cuanto a los niños que sufren atentados en manos de desconocidos, hay probablemente mucho menos que podamos hacer. Quizá lo más importante sea tener presente que este tipo de ataque es muy infrecuente, aún. Los niños corren un riesgo mucho mayor, por ejemplo, de sufrir accidentes de tráfico. Cada año mueren muchos más (en una proporción de cientos, si no miles) por la conducción demasiado rápida e irresponsable de los adultos. Es fundamental mantener el sentido de las proporciones. Pero las agresiones pedofílicas a niños siguen produciéndose y no se acabarán si nos limitamos a ignorarlas. Solo podemos reducir las, y el peligro que suponen para los niños, encontrando formas de abordar este problema. Espero que este artículo contribuya a ello.

nen en común es que no son fácilmente reconocibles como los 'monstruos' que la prensa suele presentar. Para abordar el peligro que los pedófilos representan para los niños tenemos que tenerlo claramente presente, así como la necesidad de definir prácticas profesionales y políticas sociales que permitan la adopción de enfoques distintos.

La información resumida en la Figura 3 constituye un importante primer paso en la protección de los niños. Identificar, en particular, a los niños socialmente aislados a los que les faltan otras fuentes de afecto y atención, como los más vulnerables a las atenciones de estos pedófilos que 'se ganan' a los niños durante semanas o meses a fin de atraerlos hacia una actividad sexual. Puede parecer un punto de partida algo trivial, pero las medidas de apoyo a estos niños contribuirán en gran medida a reducir su vulnerabilidad. También podemos avanzar mucho escuchando a niños y niñas y siendo abiertos con

BIBLIOGRAFIA

- FINKELHOR, D. (1986) *A Sourcebook on Child Sexual Abuse*. Sage: New York.
- FINKELHOR, D. and BARON, L. (1986) 'High-risk Children', in Finkelhor, D. (Ed) *A Sourcebook on Child Sexual Abuse*. Sage: New York.
- FINKELHOR, D. MEYER WILLIAMS, L. and BURNS, N. (1988) *Crimes: Sexual Abuse in Daycare*. Sage: London and New York.
- FRASER, M. (1976) *The Death of Narcissus*. Paul Hoeber: New York.
- FREUND, K. (1967) *Erotic Preference in Paedophilia. Behavioural Research and Therapy*, 5, 339-48.
- GROTH, N. A. and BIRNBAUM, H. J. (1978) *Adult sexual orientation and attraction to underage persons. Archives of Sexual Behaviour*, 7(3), 175-181.
- HOWELLS, K. (1979) 'Some meanings of children for paedophiles', in M. Cook and F. Wilson (eds) *Love and Attraction*. Pergamon: London.
- HOWELLS, K. (1981) 'Adult Sexual Interest in Children: Considerations Relevant to Theories of Aetiology', in M. Cook & K. Howells (eds) *Adult Sexual Interest in Children*. Academic Press: New York.
- ARAJI, S. and FINKELHOR, D. (1986) 'Abusers: A Review of Research', in Finkelhor, D. (Ed) *A Sourcebook on Child Sexual Abuse*. Sage: New York.
- BAKER, A. and DUNCAN, S. (1986) 'Prevalence of CSA in Great Britain', *Child Abuse and Neglect*, 9, 457-69.
- BRONGERSMA, E. (1978) 'From the morality of oppression to creative freedom', *Civis Mundi*, 17, 108-15.
- COULBORN FALLER, K. (1990) *Understanding Child Sexual Mis-treatment*. Sage: London and New York.
- CURT, B. (1994) *Textuality and Textonics: Troubling Social and Psychological Science*. Open University Press: Buckingham.
- DAVIS, G. and LITENBURG, H. (1987) 'Adolescent sex offenders', *Psychological Bulletin*, 101, 417-27.
- ENNEW, J. (1986) *The Sexual Exploitation of Children*. St. Martin's Press: New York.
- FINKELHOR, D. (1984) *Child Sexual Abuse: New Theory and Research*. Free Press: New York.
- ¿Cuáles son las Causas de la Pedofilia?

MACLEOD, M. and SARAGA, E. (1987) 'Abuse of Trust', *Marxism Today*, August Issue, 10-13.

MILLER, L. C. (1976) Blaming the victim of child molestation: An empirical analysis (Doctoral Dissertation, Northwestern University, USA).

MOSCOVICI, S. (1961) La psychanalyse: son image et son public. Presses Universitaires de France: Paris.

MOSCOVICI, S. and HEWSTONE, M. (1983) 'Social representations and social explanations; from the "naive" to the "amateur" scientist' in Hewstone, M. (ed.) *Attribution Theory: Social and Functional Extensions*. Blackwell: Oxford.

NELSON, S. ((1987) *Incest, Fact and Myth*. Stradmillion: Edinburggh.

PIZARRRO, R.U. (1991) *Los Menores en Bolivia: Sujetos Sociales Hoy o Manana?* Fundacion San Gabriel: La Paz, Bolivia.

RIGHTON, P. (1980) 'The Adult' in B. Taylor (ed.) *Perspectives on Paedophilia*. Batsford: London.

SCHECHTER M.D. and ROBERGE, L. 'Sexual exploitation', in R.E. Hefler and C.H. Kempe (eds) *Child Abuse and Neglect: The Family and the Community*. Ballinger: Cambridge, Mass.

STAINTON ROGERS, W. (1996) 'Critical Approaches to Health Psychology', *Journal of Health Psychology* 1(1).

STORK, A. (1965) *Sexual Deviation*. Heineman: London.

STROLLER, R. (1975) *Perversion: the Erotic Form of Hatred*. Pantheon: New York.

TATE, T. (1990) *Child Pornography: An Investigation*. Methuen: London.

WORRELL, M. and STAINTON ROGERS, W. (1992) 'Child Concern: Discourses of Predation, Protection and Paternalism', Proceedings of the International Excellence in Training Conference, University of Dundee.

WYRE, R. and TATE, T. (1995) *The Murder of Childhood*. Penguin: Harmondsworth.

¿Cuáles son las Causas de la Pedofilia?

(*) Nota de la traductora: En inglés la autora emplea el término "children", que incluye tanto a niños y niñas. En la traducción se ha traducido siempre por "niños" como término conjunto para el masaculino y femenino.

(1) Deseo agradecer especialmente la colaboración de Marcia Worrell y Lindsay O'Dell, alumnas más graduadas, por lo mucho que he aprendido de nuestras discusiones y de la lectura de sus trabajos. Los artículos de Marcia sobre pedofilia, en concreto, me han sido de gran utilidad en la redacción de este artículo.

LA PROTECCION INFANTIL EN ESPAÑA. UNOS APUNTES SOBRE SU RECIENTE EVOLUCION

CHILD PROTECTION IN SPAIN:
SOME NOTES ABOUT HIS RECENT EVOLUTION

JOAQUIN DE PAUL OCHOTORENA

Universidad del País Vasco

RESUMEN

Breve revisión y reflexión sobre la reciente evolución de la Protección Infantil en España, los pasos que se han venido dando en los últimos años y los retos de futuro.

ABSTRACT

Brief review and reflection about the recent evolution of Child Protection in Spain, the steps have been given in the last years and the challenges for the future.

INTRODUCCION

Parece evidente que en España, al igual que en el resto de los países desarrollados, la Protección Infantil se ha convertido en un tema de interés prioritario para las Administraciones Públicas. Se puede afirmar también que en la actualidad existe un número importante de personas que dedican su vida profesional a la atención a la infancia en situación de riesgo psicosocial. Asimismo, muchos estudiantes conside-

ran, entre las diferentes posibilidades profesionales, a la protección infantil como un posible ámbito al que dedicar sus esfuerzos de formación. Por otra parte, los movimientos ciudadanos y la opinión pública son cada vez más sensibles, y en cierta forma más exigentes, con el trato que reciben los niños y las niñas y con la necesidad de articular medidas que prevengan la existencia de los malos tratos y de los abusos sexuales a menores.

Durante el año 1997, España va a ser la sede del VI Congreso Europeo sobre Infancia Maltratada. Este Congreso se celebra sustituyendo al que hubiera sido el V Congreso Estatal sobre este mismo tema. Se trata de un acontecimiento que probablemente sea considerado como meramente interesante por quienes se acercan por primera vez al tema del maltrato infantil en España. Sin embargo, quienes llevan una larga serie de años trabajando de manera permanente en la mejora de la atención que reciben los niños y las niñas en situación de desprotección en España,

Se debe resaltar también la existencia de investigaciones sobre el maltrato infantil realizadas por profesores universitarios, ya en los últimos años de la década de los setenta y en los primeros años de los ochenta. Se trata en este caso de trabajos que tienen su origen y motivación en las teo-

Los profesionales médicos que se organizan alrededor de la denominada Pediatría Social fueron los primeros que en España empezaron a tener contactos con colegas de otros países europeos y americanos en relación al maltrato infantil. Estos grupos de pediatras iniciaron en sus hospitales de trabajo diario y en las reuniones y congresos profesionales una larga y costosa tarea de sensibilización y formación. Existen grupos importados de estudio del maltrato infantil en hospitales del País Vasco, Andalucía, Cataluña, Madrid, Asturias y Canarias, entre otros. Ya en los primeros años de la década de los ochenta, se pueden encontrar publicaciones y presentaciones a Congresos Internacionales de investigaciones sobre el maltrato infantil realizadas en España desde el ámbito hospitalario.

Los profesionales médicos que se organizan alrededor de la denominada Pediatría Social fueron los primeros que en España empezaron a tener contactos con colegas de otros países europeos y americanos en relación al maltrato infantil. Estos grupos de pediatras iniciaron en sus hospitales de trabajo diario y en las reuniones y congresos profesionales una larga y costosa tarea de sensibilización y formación. Existen grupos importados de estudio del maltrato infantil en hospitales del País Vasco, Andalucía, Cataluña, Madrid, Asturias y Canarias, entre otros. Ya en los primeros años de la década de los ochenta, se pueden encontrar publicaciones y presentaciones a Congresos Internacionales de investigaciones sobre el maltrato infantil realizadas en España desde el ámbito hospitalario.

Durante los años setenta y los primeros años de la década siguiente se estaba produciendo en el ámbito anglosajón y en otros países de Europa un interés creciente por el tema del

PRIMERAS APORTACIONES

En estas circunstancias puede ser interesante, e incluso necesario, realizar una breve revisión y reflexión sobre cual ha sido la evolución reciente de la Protección Infantil en España y cuáles han sido los pasos que se han venido dando a lo largo de los últimos años. El contenido de esta revisión puede ser entendido de diferente manera por quienes se incorporan por primera vez al tema y por quienes están inmersos en él desde hace más de una década. Pero el objetivo con el que se escribe este artículo es que ambos tipos de lectores puedan, en primer lugar, valorar lo ya realizado, con cierta visión de conjunto, y en segundo lugar, afrontar toda la tarea que queda por delante con la necesaria perspectiva histórica de los errores y los logros cometidos.

probablemente lo consideren como un hito importante que constituye, en parte, un resultado de su larga actividad profesional. La Revista en la que aparece este artículo es uno de los productos de ese esfuerzo conjunto por acercar la temática de la Protección Infantil a un número cada vez mayor de profesionales y ciudadanos.

rias sobre la vinculación afectiva y el apego. El grupo de la Universidad de Salamanca, apoyado en los resultados de las investigaciones de Spitz, Bowlby, Ainsworth, etc., realizó los primeros trabajos en España sobre los efectos del internamiento y el hospitalismo en niños de corta edad. Es posible que en aquellos años no se estableciera la vinculación de estos trabajos con el entonces emergente tema en Europa de los malos tratos y la negligencia emocional, pero no se puede dudar de que deben sin ninguna duda figurar entre las aportaciones más relevantes de la reciente historia de la investigación sobre la protección infantil en España.

A lo largo de la primera mitad de los años ochenta se sigue produciendo una lenta incorporación de profesionales de todos los ámbitos (pediatras, psicólogos, pedagogos, trabajadores sociales, maestros, abogados, etc.) que empiezan a estudiar el maltrato infantil de una forma sistemática, que inician tareas de sensibilización social y profesional, que realizan algunas publicaciones de interés, etc. Pero debe reconocerse que no se trata de un tema que fuera considerado como realmente importante. Se consideraba casi como un tema anecdótico, de escasa relevancia numérica y que profesionalmente estaba muy centrado en los casos más graves de maltrato físico y en las medidas residenciales y de adopción. No se trataba, en definitiva, de una realidad que fuera re-

conocida social y profesionalmente, en su justa medida. Es muy probable que quienes se dedicaban hace más de diez años al estudio de este tema recuerden perfectamente el escaso interés que despertaba entre muchos de sus colegas, y el desconocimiento total de la mayoría de ellos sobre la verdadera naturaleza del mismo. En muchas ocasiones incluso, era considerado como un "tema menor" de estudio e investigación, alejado de los grandes síndromes. Esto contrastaba con la evidencia de que en muchos países europeos y anglosajones, los más importantes investigadores sobre la infancia y las administraciones públicas empezaban a dedicar los mayores esfuerzos de tiempo y dinero a comprender científicamente el fenómeno y a buscar alternativas de prevención y tratamiento del mismo.

parece que todo este movimiento tiende a cristalizar y a producir un efecto conjunto en los tres últimos años de la década de los ochenta. La mayoría de los profesionales de la Protección Infantil de los Ayuntamientos, de las Diputaciones y de los Juzgados de Menores llevaban tiempo viendo casos de maltrato infantil y teniéndose que enfrentar a una alarmante escasez de recursos, pero sobre todo a la falta de reconocimiento de la existencia real del problema de los malos tratos a la infancia.

Es difícil poder encontrar una única causa a esta "emergencia" del maltra-

- B. Aparición de las primeras Asociaciones para la prevención del maltrato infantil en España. La Asociación Catalana para la Prevención del Maltrato Infantil fue la primera en constituirse como tal. A partir de ahí, profesionales de otras Comunidades Autónomas (Madrid, País Vasco, Andalucía y Murcia) iniciaron el mismo proceso asociativo. Casi al mismo tiempo se apreció la necesidad de articular un sistema que, a la vez que adaptado a la realidad autonómica de España, permitiera establecer las relaciones oportunas con la administración central y con el contexto asociativo internacional. Se creó entonces la Federación de Asociaciones para la Prevención del Maltrato Infantil. Resulta interesante recordar y resaltar que la primera vez que se reúnen (aunque de manera informal) algunos de los profesionales implicados en este proceso y tratan sobre la necesidad y oportunidad de potenciar este movimiento asociativo, es con ocasión del IX Congreso Internacional sobre Maltrato Infantil organizado por ISPCAN (Rio de Janeiro, 1988).
- C. Publicación de la denominada Ley 21/87. La entonces Dirección General de Protección Jurídica del Menor, dependiente del Ministerio de Justicia, inició unos años antes un laborioso proceso de estudio y reflexión sobre la Protección Infantil. La incorporación a la
- A. Conexión de profesionales españoles con algunos miembros activos de la Asociación Internacional para la Prevención del Maltrato Infantil (ISPCAN). Esta conexión produce un impulso muy relevante al movimiento asociativo español y un creciente interés por la integración y vinculación con los organismos internacionales dedicados a este tema. La participación de investigadores españoles en Congresos Internacionales empieza a ser más frecuente y son ya grupos numéricamente relevantes y de diferentes procedencias geográficas y profesionales los que se vinculan y son conocidos por los representantes de países europeos, americanos, austrianos, etc.

plantilla de dicha Dirección de un reducido pero muy competente grupo de profesionales con conocimiento directo del tema, y el inequívoco interés político de abordar de manera seria, rigurosa y eficaz el problema, hace que se produzca la publicación de las modificaciones de la Ley de Adopción. El impacto que produjo en la política de Protección Infantil en España fue extraordinariamente importante. Es imposible imaginararse cual hubiera sido la evolución de este ámbito de la protección social sin este trabajo llevado a cabo en los años y meses previos a Noviembre de 1987. Pero es imposible entender lo que es en la actualidad la Protección Infantil en España (con sus aspectos positivos y sus aspectos negativos) sin tener en cuenta la influencia de dicho texto legal. Mas adelante, se centrará este artículo en dichas implicaciones.

D. Aparición de los primeros trabajos de investigación centrados en el ámbito del Maltrato Infantil. A lo largo de estos últimos años de la década de los ochenta, se observa una lenta y progresiva incorporación de la Universidad a la tarea de estudio del maltrato infantil. La tradicional separación del mundo universitario con respecto a la realidad de los problemas sociales cotidianos no se ha podido superar todavía en España. No obstante,

te, en el ámbito del maltrato infantil se pudo dar la circunstancia, probablemente azarosa, de que en dichos años apareceran los primeros trabajos de investigación que aportaban una visión precisa del maltrato infantil y que se apoyaba en una metodología aceptable científicamente. El hecho de que estas investigaciones resaltarán las características de las familias maltratadoras, señalando la existencia en ellas de múltiples problemas psicosociales, quizá sirvió para que muchos profesionales, técnicos y políticos "comprendieran" el fenómeno del maltrato infantil de una manera diferente. La coherencia de las conclusiones derivadas de estas investigaciones con los principios que rigen la denominada Ley 21/87 resulta, desde la perspectiva actual, bastante interesante.

E. Por último, se debe resaltar la celebración en la ciudad de Barcelona en el otoño de 1989 del I Congreso Estatal sobre Infancia Maltratada. Es frecuente que una u otra vez, todos los asistentes u organizadores de Congresos, demos sobre la verdadera eficacia de los mismos y, en definitiva, sobre cuales son los objetivos con los que se organizan. A pesar de las dudas, en algunas ocasiones es evidente que son la manera más eficaz y rápida de potenciar la creación de una red de relacio-

CARACTERÍSTICAS DE LA PROTECCIÓN INFANTIL ANTES DE 1987

Siempre resulta peligroso establecer delimitaciones y generalizaciones como las que aquí se va a proponer. Ni todo el funcionamiento de la protección infantil era o es homogéneo en España antes o después de 1987, ni los cambios producidos son los mismos en cada una de las Comunidades Autónomas o provincias de España. A pesar de reconocer la complejidad de los cambios estarán de acuerdo en que hay un "antes" y un "después" de la publicación de este conjunto de modificaciones legales. El contenido de este texto debe necesariamente incluir muchas generalizaciones que siempre se pueden contradecir desde una perspectiva particular. Tales particularidades no harían más que confirmar la existencia de una tendencia general.

Se podrían resumir en cinco las características generales de la Protección Infantil en España antes de 1987:

A. Asignación de la competencia de la Protección Infantil a los Juzgados de Menores:

Los Juzgados de Menores eran y siguen siendo los responsables de todas las actuaciones referentes a niños y niñas menores de 18 años. Pero también eran responsables

nes entre todos los interesados en el estudio y abordaje de un determinado tema. En este caso, el citado Congreso tuvo unos efectos importantísimos en la creación de un clima de relaciones profesionales entre las personas dedicadas en España a la Protección Infantil. El citado Congreso sirvió para hacer avanzar el movimiento asociativo de profesionales alrededor de las diferentes asociaciones autónomas y para que se crearan las primeras vinculaciones entre grupos de profesionales que hasta entonces habían trabajado de manera aislada.

Las correspondientes Asociaciones que se desarrollaban en algunas Comunidades Autónomas y la Federación estatal han conseguido mantener la continuidad de los Congresos. Se han celebrado posteriores Congresos sobre Infancia Maltratada en Vitoria (Asociación Vasca), en Madrid (Asociación Madrileña), y en Sevilla (Asociación Andaluza). La celebración del Congreso Europeo en Barcelona obliga a realizar una interrupción en este proceso. A partir de 1999 será retomada esta tarea por las restantes asociaciones: Comunidad Murciana, Comunidad Valenciana y Castilla y León. Los objetivos de cada Congreso y las respuestas que deben dar a cada una de las necesidades de los profesionales serán los que en cada momento vayan siendo de actualidad.

de la protección infantil, es decir, de actuar frente a los delitos o faltas cometidos por los padres o cuidadores por el ejercicio inadecuado de sus responsabilidades de atención y cuidado de dichos menores. Esta asignación de competencias era similar a la que se daba y se sigue dando en la mayoría de los países europeos. Pero en el caso de España, dicha judicialización iba asociada a dos características muy relevantes:

1. Muy limitada especialización y dedicación temporal de los jueces de Menores a la función de Protección Infantil.

Los Juzgados de Menores estaban bajo la responsabilidad del Fiscal Jefe de la Audiencia Provincial correspondiente. Las funciones de Juez de Menores eran realizadas con dedicación parcial y durante el tiempo que se lo permitían otras actividades de la Fiscalía. En muchas ocasiones, unas horas durante un día concreto de la semana era todo el espacio de tiempo que podía dedicar el Juez de Menores a todos los casos de menores infractores y menores necesitados de protección. El hecho de que la Justicia tuviera la responsabilidad tanto de los casos en los que el menor ha cometido una acción delictiva, como de los casos en que éste es objeto de malos tratos o negligencia es una cuestión que puede ser discutible desde el punto de vista de los principios técnicos de la actuación protectora. Lo que

resultaba evidente a todo quien conociera la complejidad del problema es que se trataba de una situación que demostraba claramente la marginalidad de la Protección Infantil en el contexto de la Protección Social.

2. Escasa cantidad y especialización de los recursos dedicados a la Protección Infantil.

La situación de los Juzgados de Menores en cuanto a los recursos humanos, materiales y técnicos era de una precariedad alarmante. Manejar la complejidad y la dificultad de una importante cantidad de casos de menores infractores y menores necesitados de protección resultaba totalmente imposible con los recursos humanos dedicados a dicha tarea. Se discutí y se ha discutido mucho sobre la "conveniencia" o "inconveniencia" de una "filosofía" judicializadora o desjudicializadora de la protección infantil. La verdad es que en España resulta imposible valorar la eficacia o ineficacia del modelo judicial de protección infantil previo a 1987. Sería absolutamente impropio asignar valor (o establecer cualquier tipo de comparación) a una estructura organizativa con una casi inexistencia real de los recursos mínimos para hacer frente a los pocos casos entonces detectados.

B. Predominio casi exclusivo del Internamiento Residencial del Menor.

maltrato infantil y que la mayoría de ellos no recibían un tratamiento "adecuado, salvo la "protección" del niño en base a su separación del domicilio familiar y su inter-namiento en un centro durante un indefinido y largo periodo de tiempo.

C. Programas de Adopción que no incorporaban el principio de las necesidades del niño

La separación del menor de su familia cristaliza en ciertas ocasiones en una propuesta de adopción. Durante muchos años, y lo mismo ocurre en la actualidad, el número de niños potencialmente adoptables ha sido muy inferior al número de familias adoptantes. Los problemas de los niños para ser adoptados parten de las dificultades intrínsecas al proceso de toma de decisión que culmina con la suspensión voluntaria u obligatoria de la patria potestad. Los problemas de los padres adoptantes parten de la escasez de niños con las edades y características deseadas por la mayoría de ellos. Durante muchos años, los programas de adopción han sido considerados como un recurso al servicio de los padres adoptantes que se constituían en los "clientes" del mismo. De esa manera, durante muchos años, el problema de los servicios de adopción era el poder encontrar un niño adecuado para

Con la situación descrita previamente resultaba imposible que pudieran existir recursos de atención a los menores maltratados que requirieran una mínima complejidad organizativa. Antes de 1987 era difícil encontrar un recurso de protección infantil diferente al internamiento residencial. En la mayoría de las situaciones de malos tratos infantiles detectadas, el niño era separado de su familia e ingresado en un Centro de Acogida, habitualmente de grandes proporciones, masificada, y con escasa atención individual. El parecido de estas Residencias para menores con los antiguos hospicios y orfanatos era en muchas ocasiones la clara consecuencia de un sistema de Protección Infantil que hereda sus recursos del antiguo sistema de la beneficencia. En muchas ocasiones, los menores pasaban la mayor parte de su infancia y adolescencia ingresados en dichas instituciones, saliendo de las mismas cuando alcanzaban la mayoría de edad.

En el conjunto de España, resulta excepcional y anecdótico el que se intentara modificar la situación familiar y mantener al niño en su domicilio. El recurso del acogimiento familiar era prácticamente inexistente, con la excepción de los acogimientos "de hecho" en familia extensa.

En definitiva, se puede decir que se detectaban muy pocos casos de

la familia que desea hacer una adopción. Los programas de adopción proporcionaban niños a las familias que no los podían tener, de la misma manera que en algunos centros de atención a madres solteras se proporcionaba una esposa (muchas veces adolescente) a los varones que allí acudían en su búsqueda. No se puede decir que el año 1987 constituya una fecha relevante para la cuestión de los recursos de adopción, ya que los cambios se han producido y se siguen produciendo en este respecto de manera paulatina.

A lo largo de los años, esta orientación del recurso de adopción ha ido evolucionando en la línea de constitirse (de manera coherente con el conjunto del sistema de protección infantil) en un programa al servicio de las necesidades de los niños. Se ha tenido que complejificar la técnica de trabajo para poder proporcionar la familia más adecuada para cada niño que así lo necesita, para tener en cuenta las dificultades de acoplamiento de las familias adoptantes y los niños y para actuar en base a la aceptación de que la familia biológica constituye una parte relevante del conjunto y que necesita el apoyo correspondiente para afrontar el proceso.

D. Desarrollo de recursos en los Servicios Comunitarios y de Atención Primaria.

Desde la conquista del sistema democrático en España (y en algunas ocasiones ya antes) se va apreciando la creación y rápido desarrollo de los recursos de protección social, especialmente en los organismos generados por la Administración Local (Ayuntamientos y Diputaciones, especialmente). La atención de los Departamentos de Servicios Sociales municipales, la incorporación masiva de los trabajadores sociales, psicólogos, pedagogos, etc., posibilitan el desarrollo de programas comunitarios que fomentan la atención a amplios colectivos de población en riesgo psicológico con necesidades muy variadas.

Durante toda la década de los ochenta se ponen en marcha muchos programas de protección social para colectivos marginales, de atención a madres adolescentes, de promoción de la educación de adultos, de atención a adolescentes en riesgo, de prevención de las toxicomanías, etc., etc. En el conjunto de todas estas actuaciones, se toma contacto permanente con los casos de maltrato y abandono infantil y se trabaja en programas de apoyo a familias maltratadas y negligentes. En definitiva, se van poniendo en funcionamiento muchos recursos más o menos especializados que tratan de afrontar la problemática de la Protección Infantil desde la Administración Local.

LA EVOLUCION DE LA PROTECCION INFANTIL A PARTIR DE 1987

A partir de 1987, los Juzgados de Menores dejan de tener asignadas las competencias de Protección Infantil, que son transferidas, dada la realidad autonómica de España, a los Departamentos o Consejerías de Servicios Sociales de cada Comunidad Autónoma. Esta transferencia de competencias tuvo unas implicaciones muy relevantes, ya que permitió fundamentalmente una evolución y desarrollo de los diferentes recursos de la Protección Infantil. A continuación se van a exponer, desde una perspectiva también personal y subjetiva, algunos de los cambios que se han ido produciendo durante los últimos diez años:

Implantación de programas de apoyo a familias.

Uno de los principios inspiradores de la Ley 21/87 (artículo 17.4 del Código Civil) señala la conveniencia de "la reinserción del niño en la propia familia". Este principio hace que se defienda el mantenimiento del niño en su familia biológica o su reinserción a la misma tras un período de separación temporal. En cualquier caso, se da por supuesto (o que esto no supone devolver (o mantener) al niño en una situación maltratante o negligente, sino que se debe iniciar un proceso de ayuda a la

Este desarrollo de los recursos comunitarios tiene una gran relevancia para comprender algunos de los fenómenos que se han producido en España en el ámbito de la Protección Infantil. En primer lugar, se va generando una conciencia en la pertinencia de una perspectiva no judicializadora y, por tanto, normalizadora del maltrato y el abandono infantil. En segundo lugar, se produce un aumento diferencial de los recursos, dependiendo de la sensibilidad social y política hacia la protección social y de los recursos económicos existentes en cada administración local. Esto produce, por una parte, una importante desigualdad en los recursos municipales y provinciales que en muchas ocasiones sigue existiendo en la actualidad.

Por otra parte, y de manera especial en algunas Comunidades Autónomas, se va a gestar una contradicción entre los recursos y la experiencia acumulada en una parte de la administración pública y la asignación de las competencias esenciales a otra parte de dicha administración. La ausencia de líneas jerárquicas entre los diferentes compartimentos de la Administración Pública produce una situación de incomunicación y de tensiones que se sigue padeciendo actualmente en muchas ocasiones.

les de la Protección Infantil tienen que hacer frente y tratar de modificar situaciones familiares de gran dificultad y complejidad.

En segundo lugar, y quizá más importante en cuenta que la mayoría de los profesionales tenían muy poca confianza en la recuperabilidad de las familias maltratantes. Durante mucho tiempo se consideró imposible mejorar realmente la situación de estas familias. Una perspectiva judicial y punitiva del problema colaboraba a considerar que la única alterna viable era la "salvación" del niño a través de la separación de su familia. Se consideraba irrecuperable a una familia, sin haber intentado realizar ningún tipo de trabajo con ella. En todo caso, se le podía haber reprendido reiteradamente por su comportamiento inadecuado con los hijos. Por otra parte, un número importante de psicólogos que se incorporan a la protección infantil tienen una formación académica y profesional eminentemente clínica. Esta formación incluye el principio de que toda intervención terapéutica debe partir de una conciencia de problema en el cliente y de una demanda concreta de ayuda por su parte. En la Protección Infantil, los casos en los que se dan ambas condiciones constituyen auténticas excepciones. De ahí se deriva el hecho de que, desde esta perspectiva, se considerara imposible e inútil iniciar ningún esfuerzo de

familia biológica que le permita modificar su situación y garantizar el bienestar del menor.

Este principio generó y sigue generando cambios importantes de las características de la Protección Infantil, ya que obligaba a poner en funcionamiento una serie de recursos dirigidos a trabajar con la familia en la modificación de los problemas que se suponía que habían provocado el desamparo del menor. Las Comundades Autónomas debieron dar respuesta a este principio, poniendo en marcha programas que, a través de diferentes recursos, intentaban rehabilitar a los padres en el ejercicio de sus responsabilidades. No ha sido fácil dar respuesta a esta demanda legal. Existieron y siguen existiendo muchos problemas para alcanzar los objetivos deseados. Algunos de los que se observaron especialmente en los primeros años son los siguientes:

En primer lugar, se plantea la existencia de resolver un problema, del cual en muchas ocasiones desconocemos sus causas. Se produce una asimetría entre la urgente exigencia de resolver las complejas situaciones familiares que desencadenan casos de maltrato o abandono infantil y el conocimiento real y científico que se tiene de las múltiples causas de estos variados problemas. Mientras la investigación solo está empezando a disponer de algunas hipótesis de las causas del problema, los profesiona-

este recurso se pueden cubrir durante un determinado periodo de tiempo las necesidades básicas del menor, mientras la familia biológica se implica en un proceso de rehabilitación y recuperación.

El recurso del acogimiento familiar temporal había sido muy poco utilizado en España en la década de los años ochenta. En estos últimos diez años, se ha ido produciendo, de manera paulatina en las diferentes Comunidades Autónomas, la puesta en marcha de programas de acogimiento familiar. Debe señalarse, no obstante, que en muchos casos, estos programas de acogimiento se han utilizado como una fórmula para resolver problemas de menores que necesitaban una integración a largo plazo en una familia ajena. De esta manera, han proliferado los denominados acogimientos preadoptivos, que realmente han servido para resolver las dificultades de la adopción de determinados menores.

Los programas de acogimiento familiar temporal necesitan seguir siendo apoyados de manera inequívoca. El recurso es esencial para poder dar respuesta a las necesidades de los menores que deben ser separados de manera temporal de sus familias biológicas. La verdadera voluntariedad de las familias biológicas y acogedoras es la manera de que se pueda alcanzar la "inclusividad" o comunicación productiva entre am-

tratamiento de las familias maltratan-

A pesar de todo ello, a lo largo de estos diez años, los programas de apoyo a las familias maltratantes han tenido una evolución importante en toda España. Las resistencias teóricas y los prejuicios se han ido suavizando, a la vez que se han ido adaptando los recursos a las necesidades concretas de este tipo de familias. En la actualidad, nadie duda de que existen posibilidades reales de recuperación de algunas familias. Se trabaja para mejorar la eficacia de los programas de manera que puedan ser útiles al mayor número de casos. La implantación paulatina de programas de apoyo a familias es una realidad en todas las Comunidades Autónomas de España. No obstante, esto no significa que existan los recursos necesarios para alcanzar los objetivos de recuperación de las familias maltratantes. La puesta en marcha de un mayor número de programas de apoyo a familias es una necesidad importante que debe seguirse cubriendo en la mayoría de las Comunidades Autónomas de España.

Desarrollo del Acogimiento Familiar Temporal.

Otro de los principios básicos de la Ley 21/87 tiene como consecuencia la utilización del Acogimiento Familiar temporal. Se entiende que con

bas familias que permita que el menor pueda vivir el proceso de manera constructiva.

Modificación y especialización de los cursos de acogimiento residencial

A lo largo de estos años, se ha ido produciendo el cierre paulatino de las grandes residencias para menores. Estas han sido sustituidas en muchos casos por centros de tamaño más reducido en el que se puede garantizar una atención más individualizada del menor y una adecuación de los recursos a sus necesidades particulares.

Se trata de otro cambio que está siendo costoso, lento, progresivo y no siempre homogéneo. Quizá debamos reconocer que, en algunos casos, el énfasis puesto durante estos años en el desarrollo de programas de tratamiento familiar y de acogimiento familiar, ha provocado un "olvido" del recurso del acogimiento residencial. Quizá haya sido considerado, por error, como un recurso "a extinguir", ya que se suponía que los niños debían estar en su familia biológica o en una familia de acogida. Probablemente por ello, no se le ha proporcionado el interés necesario. No obstante, cada vez se reconoce con más claridad que muchos niños siguen y seguirán necesitando el recurso de acogimiento residencial. Esto implica que debe darse la relevancia necesaria y que deben garan-

tizarse las adaptaciones correspondientes de las residencias a las necesidades del menor.

Durante los últimos años, se ha avanzado en la diversificación de las residencias y hogares en función de las características de los menores, se ha reducido sustancialmente el tamaño de las mismas, se han aumentado y mejorado los recursos humanos de las residencias de menores, y se ha trabajado en la generación de recursos que intenten abordar las necesidades de rehabilitación de los menores y sus familias.

Revisión y mejora del sistema de Recepción, Derivación y Valoración de los casos

La mayor complejidad es quizá la característica más importante del nuevo sistema de Protección Infantil que se ha ido implantando a partir de 1987. El que la mayoría de los casos detectados de maltrato infantil pasaran automáticamente a un acogimiento residencial en un centro con capacidad para más de 100 niños, no requería de una gran complicación de los recursos. La mayoría de los casos, independientemente de sus necesidades, recibían la misma atención. El control de una o varias residencias u hogares no implicaba grandes esfuerzos organizativos.

La puesta en marcha de los programas de tratamiento familiar y del acogimiento familiar temporal, uni-

A lo largo de estos últimos diez años, los servicios de Protección Infantil han ido desarrollando recursos para poner en marcha este proceso. Se han estructurado los recursos de manera que se fomente la recepción de las notificaciones de maltrato infantil en un único servicio. Se han estructurado algunos protocolos y sistemas de recogida de información que permiten realizar la tarea de investigación de los casos, cuyo objetivo es conocer la verdadera naturaleza del maltrato y el riesgo real que corre el niño. Se han puesto en marcha recursos que permiten realizar las valoraciones y evaluaciones de las familias, de manera que se puedan establecer hipótesis de trabajo sobre las causas que facilitan, predisponen y mantienen la situación de maltrato. La toma de decisión con cada caso se basa en los datos acumulados en el proceso previo.

Queda mucho por avanzar en el ámbito del maltrato y abando no infantil, de manera que se pueda mejorar el conocimiento de cada familia y planificar su tratamiento. Pero también queda mucho por hacer en la planificación (organización y jerarquización) de los recursos humanos de las diferentes Administraciones Públicas, de manera que todo caso que entre en el sistema de Protección Infantil sea adecuadamente conocido y valorado antes de iniciar la

dos al hecho de que en todo niño se parado se debe contemplar la vuelta a su familia como la alternativa prioritaria, hacen que la individualización sea el principio que rija la toma de decisiones. Es decir, que a cada caso se le debe dar la solución más adecuada a sus necesidades.

En muchas Comunidades Autónomas de España no existen (y quizá tampoco existan en la actualidad) recursos suficientes para llevar a cabo el proceso de trabajo previo y necesario para poder garantizar dicho servicio para poder garantizar dicha atención individualizada. La individualización supone una toma de decisión personalizada, que implica un importante riesgo de incurrir en errores. El que un niño vaya a un acogimiento familiar temporal con previsión de retorno o que otro niño permanezca en su domicilio a pesar de existir un riesgo de maltrato, supone asumir un riesgo de que el acogimiento familiar no tenga éxito o de que el niño deba salir de su familia al no producirse los cambios deseados en sus padres. La única manera de garantizar el mínimo riesgo de errores y de proporcionar a cada caso la alternativa adecuada es teniendo un conocimiento lo más exhaustivo posible de las características de la familia y del menor. Para ello, debe realizarse un proceso de investigación y de evaluación diagnóstica de cada caso.

puesta en marcha de cualquier alter-
nativa de protección del menor.

*Globalización del sistema de recursos de
Protección Infantil.*

Cada vez resulta más claro que los
principios con los que se elaboró la
Ley 21/87 implicaron un cambio sus-
tancial de la política de Protección In-
fantil en España. Recordemos estos
principios: (1) reinsersión en la familia
propia, (2) mantenimiento de la uni-
dad familiar, (3) proscripción de la
institucionalización, (4) desjudiciali-
zación de las medidas de protección y
(5) intervención de otras personas.

El conjunto de todo ello implica,
como se ha señalado anterior-
mente una complejificación del sis-
tema de recursos y por tanto de la
toma de decisiones con cada caso.
Pero supone, por otra parte, que ca-
da uno de los recursos deben formar
parte de un "conjunto" que adquiere
sentido únicamente desde esa "to-
talidad". El acogimiento familiar o
residencial de un menor pueden ser
las dos fases sucesivas del proceso
de separación de su familia biológi-
ca, mientras ésta, por ejemplo, se
implica en un proceso de rehabilita-
ción. Un mismo niño y una familia,
tres recursos de un sistema de pro-
tección infantil a su servicio. La
planificación de conjunto y la coor-
dinación entre ellos es esencial para
llevar a cabo el trabajo con cada ca-
so.

Durante estos últimos años, se han de-
sarrollado cada uno de los recursos.
Quizá no en todos los casos se ha te-
nido en cuenta la necesidad de esta
planificación global y nos hemos en-
contrado con recursos desorganizados
y a veces, hasta faltos de coherencia
interna. No obstante, se aprecia en el
conjunto del sistema de Protección In-
fantil en España un reconocimiento de
esta necesidad y un interés por mejo-
rar en este proceso de planificación
global. En ese sentido, quizá sea una
demostración de que estamos llegan-
do a plantearnos las mismas precau-
ciones que en la actualidad son
prioritarias en el contexto europeo: la
mejora de la calidad de los servicios
de Protección Infantil.

CUESTIONES MAS PROBLEMA- TICAS DERIVADAS DE LA ES- TRUCTURACION ACTUAL DEL SISTEMA DE PROTECCION IN- FANTIL.

*Cuestiones derivadas de la desjudiciali-
zación del sistema*

Tal y como se ha señalado anterior-
mente, la Ley 21/87 supuso la pérdi-
da de competencias por parte de los
Juzgados de Menores y su transfe-
rencia a los Departamentos de Servi-
cios Sociales de las Comunidades
Autónomas. Este proceso se traduce
de manera muy clara en la compe-
tencia de la entidad pública para de-
clarar el Desamparo y asumir la Tute-
la Automática de los menores. Las

para muchos casos de maltrato infantil en los que no es conveniente que se realice una intervención similiar a la que se lleva a cabo en cualquier otra situación delictiva. Sin embargo, en otras circunstancias, la protección de los derechos de los menores requiere de una actuación en la que prevalezcan el ejercicio simbólico de la autoridad y la puesta en marcha de mecanismos punitivos. Esto supone a veces una dificultad añadida para profesionales que no están investidos socialmente de dicho papel.

Por otra parte, esta estructura de competencias exige que el buen funcionamiento de la Protección Infantil esté condicionado a la buena coordinación de los Servicios Sociales y los Fiscales de Menores, Juzgados Ordinarios y Juzgados de Familia. No siempre se puede garantizar esta buena coordinación. A lo largo de los últimos diez años, todos los profesionales de la Protección Infantil han conocido casos donde las discrepancias entre ambas instancias han supuesto dificultades importantes para la buena marcha de la actuación protectora.

Cuestiones derivadas de la descentralización de las competencias

La organización del Estado en las diferentes Comunidades Autónomas ha implicado la distribución de las competencias de los Servicios Socia-

competencias de los Fiscales de Menores y de los Juzgados de Familia completan el conjunto de los recursos para garantizar los derechos de los menores y los de los padres. Este artículo no tiene como objetivo describir la organización actual del sistema de Protección Infantil español, sino su evolución a lo largo de los últimos años.

Sin embargo, estos cambios no dejan de tener implicaciones importantes en el trabajo diario con cada caso. Para los padres y madres maltratantes, los negligentes o abusadores sexuales, los profesionales de los Servicios Sociales (trabajadores sociales o psicólogos, en su mayoría) son los representantes de la autoridad pública en la medida que no se enfrentan directamente con los representantes de la Justicia. Para algunos profesionales, esto produce a veces ciertas dificultades con algunos padres y madres, por ejemplo, aquellos que no reconocen la existencia de los malos tratos o que tienen una personalidad psicopática. Sin embargo, en casos de familias maltratantes en situación de crisis o sometidas a múltiples fuentes de estrés, la intervención de un profesional de los servicios sociales que desempeña un rol de ayuda y apoyo puede resultar mucho más conveniente y positiva.

La nueva estructura de la Protección Infantil en España, con la señalada desjudicialización del proceso, presenta algunas ventajas importantes

les a cada una de ellas. La Protección Infantil, comprendida dentro del conjunto de actuaciones de los Servicios Sociales, ha pasado, por tanto, a ser responsabilidad de cada una de las Comunidades Autónomas. En el caso de alguna Comunidad Autónoma, esta competencia ha pasado a ser transferida a los gobiernos de cada una de las Diputaciones provinciales.

Este proceso de descentralización ha supuesto, sin ninguna duda, un mayor acercamiento a los recursos comunitarios de las competencias, las tomas de decisiones y las actuaciones profesionales. Además, la asignación a los municipios de las competencias de prevención y de las actuaciones en casos de riesgo, ha supuesto un mayor nivel de descentralización y de acercamiento a los ciudadanos.

Este proceso de descentralización ha sido la consecuencia tanto de la desjudicialización del sistema de protección como de la organización autonómica del Estado español. Los aspectos positivos del proceso son evidentes. Debiera permitir que el diseño y la planificación de los recursos se hubiera realizado de manera adaptada a la realidad concreta y a las necesidades de cada Comunidad Autónoma.

Sin embargo, la descentralización ha supuesto, en la práctica una heterogeneidad de los recursos y unas diferencias en el desarrollo de la puesta

en marcha real de los principios de la Ley 21/87 que no puede ser considerada como aceptable. Difícilmente se puede aceptar que la política de Protección Infantil (es decir, el número real de recursos para hacer frente a un problema de maltrato concreto) sea diferente en dos localidades distantes menos de un kilómetro, por el hecho de pertenecer a dos provincias diferentes. No cabe duda que, independientemente de la procedencia geográfica de un menor o de una familia, las necesidades de un niño o una niña en situación de riesgo psicológico social son muy similares. Las diferencias en cuestiones concretas son fácilmente observables. Presentaré algunas de ellas.

En el Estado español, en la actualidad existe una clara asimetría en el desarrollo de los recursos del acogimiento familiar temporal. Algunas Comunidades Autónomas únicamente disponen de acogimiento familiar indefinido o preadoptivo, otras empiezan a poner en marcha un verdadero acogimiento familiar temporal. Algunas de estas últimas disponen de recursos de apoyo a las familias acogedoras y otras no. En algunas Comunidades Autónomas existen campañas de sensibilización y captación de familias acogedoras y en otras no. Lo mismo se puede decir que ocurre con los recursos de tratamiento para las familias maltratadas. En algunas Comunidades Autónomas, se dispone de recursos muy importantes dedicados a los intentos de rehabilita-

pantes si no se hubiera realizado durante la primera parte de la década de los noventa un importante esfuerzo por parte de la Dirección General del Menor y la Familia, perteneciente al entonces existente Ministerio de Asuntos Sociales. Precisamente con el objetivo de promocionar una política homogénea de Protección Infantil, dicha Dirección General puso en marcha un Plan Integral sobre el Maltrato Infantil que abarcaba a todas las Comunidades Autónomas. La utilización de las escasas competencias con las que contaba la Administración central no pudo ser más eficiente durante la primera mitad de esta década. Se pusieron en marcha cuatro líneas de actuación que constituan un plan con una clara visión de conjunto de las necesidades de la Protección Infantil.

Las campañas de sensibilización social y profesional sobre el maltrato infantil tenían como objetivo fomentar en toda España la detección de casos desde una perspectiva realista y no sensacionalista.

Los programas de formación de profesionales han tenido una gran relevancia en el conjunto del sistema de protección infantil. Son muchos los profesionales de todas las Comunidades Autónomas que a lo largo de estos años han podido recibir una formación actualizada sobre el tema del maltrato infantil y los recursos necesarios para hacerle frente.

ción y de apoyo de las familias maltratadas y de menores de sus familias y preservar o reunir la integridad familiar. En otras Comunidades Autónomas, estos recursos de tratamiento familiar son totalmente inexistentes. En algunos casos, se confía en la derivación a los Servicios Comunitarios, habitualmente saturados de trabajo y con muy poca capacidad de hacer frente de manera intensiva a este tipo de problemas. Los roles asignados a los Municipios, a las Diputaciones y a las Comunidades Autónomas son muy diferentes. La historia de las relaciones entre las instituciones y las diferencias acumuladas de recursos y de experiencia explican en muchas ocasiones una muy variada casuística de asignación de competencias reales.

Todo ello debe considerarse, desde mi punto de vista, como el problema más importante en el conjunto del sistema de Protección Infantil español. Resulta prácticamente imposible describir la realidad de la Protección Infantil en España de una manera simple. Para poder hacerlo, es imprescindible hacer una descripción pormenorizada de cada una de las Comunidades Autónomas, e incluso de cada una de las provincias. Se podría decir que la característica esencial del sistema es precisamente la desigualdad.

No obstante, estas diferencias serían todavía más exageradas y preocu-

Los múltiples cursos han permitido el establecimiento de una red de relaciones entre muchos profesionales que han facilitado el intercambio de conocimientos, estrategias, funciones y procedimientos de diferentes recursos.

Los programas experimentales han tenido como objetivo el fomentar la puesta en marcha controlada, es decir, con un diseño, una planificación y una evaluación que permitan su comunicación en foros públicos y su replicación en otros ámbitos territoriales. Se trataba de programas de tratamiento familiar, de prevención secundaria, de reunificación de niños en acogimiento residencial. Todos estos programas se llevaron a cabo con el apoyo de la Dirección General del Menor y la Familia, de manera que sirvieran de modelos para otras Comidades Autónomas y fomentaran la señalada homogeneidad.

Los programas de investigación que se llevaron a cabo directamente desde dicha Dirección General han servido para obtener información de gran relevancia para conocer la realidad del Maltrato Infantil en España, las actitudes de los españoles hacia la utilización del castigo físico, para diseñar y proporcionar a los profesionales instrumentos de utilidad para su trabajo cotidiano. El trabajo sobre la prevalencia del abuso sexual en España sirvió para dar a conocer una realidad no reconocida hasta entonces. El diseño de instrumentos de

detección, investigación y evaluación han servido colaborar en la homogeneización de los procedimientos de actuación profesional.

Por último, debe resaltar la importancia realizada desde la Dirección General del Menor y la Familia al movimiento asociativo de los profesionales y ciudadanos preocupados por el maltrato infantil. Parece que en el ámbito internacional, el movimiento asociativo ha servido para aglutinar a muchos profesionales, para promover campañas de detección y prevención del maltrato, para favorecer la sensibilización social hacia la realidad de las familias maltratantes y los niños víctimas de maltrato o abuso sexual, etc. No cabe duda de que el apoyo proporcionado por la administración central y autonómica a estas iniciativas de los profesionales ha servido y sirve para continuar trabajando en la realización de Congresos, para permitir la edición de publicaciones como la que sustenta este artículo, y para poner en marcha otras actividades concretas en las diferentes Comidades Autónomas.

RETOS DE FUTURO DE LA PROTECCION INFANTIL EN ESPAÑA

A lo largo de estos últimos años se han conseguido avances en muchos ámbitos del maltrato infantil que eran difíciles de predecir hace sólo diez años. No obstante, son muchos los esfuerzos que hay que continuar

detección y notificación de casos. La continuidad y estabilidad de estas campañas debe ser considerada como esencial.

5. Promoción de programas de sensibilización, captación y formación de familias acogedoras temporales. Promoción de programas de tratamiento y apoyo para familias maltratantes y negligentes. Promoción de las mejoras en los recursos de acogimiento residencial.

6. Promoción de la evaluación de proceso y de resultados de todas las actividades y programas de intervención en protección infantil.

7. Promoción en la Universidad y en otras instituciones de la investigación básica y aplicada sobre las cuestiones relevantes del maltrato infantil.

8. Promoción de los contactos de investigadores y profesionales con colegas y organizaciones de otros países del entorno europeo y americano.

haciendo para alcanzar los objetivos deseados en el Sistema de Protección Infantil. Algunos de los que merecen ser destacados desde la perspectiva subjetiva del autor de este texto, y que se derivan de lo ya expuesto hasta aquí, son los siguientes:

1. Fomento y promoción de la formación y actualización de los profesionales de la protección infantil.

2. Homogeneización general en todo el Estado de la planificación y organización los recursos básicos de Protección Infantil. Establecimiento de criterios unitarios y consenso sobre las cuestiones básicas del maltrato infantil.

3. Clarificación y delimitación operacional de las competencias de cada una de las instituciones responsables de la Protección Infantil: ayuntamientos, diputaciones, comunidades autónomas.

4. Fomento de campañas públicas de sensibilización social sobre el maltrato infantil que fomenten la

EL DEFENSOR DEL PUEBLO COMO INSTITUCION DE GARANTIA DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA^(*)

THE OMBUDSMAN AS A INSTITUTION FOR GARANTEE
THE CHILDREN'S RIGHTS

MANUEL AZNAR LOPEZ

*Asesor y responsable en el Defensor del Pueblo del
Area de Bienestar Social, Trabajo y Atención al Menor*

RESUMEN

La Constitución Española de 1978 estableció el Defensor del Pueblo como mecanismo de garantía de los derechos constitucionales, entre ellos, los que especialmente afectan a la infancia. Desde que comenzó su funcionamiento el Defensor del Pueblo ha realizado numerosas actuaciones para la protección de los Derechos de la infancia dirigiendo diversas recomendaciones a distintas administraciones públicas. Estas actuaciones y recomendaciones afectan en ámbitos tales como el derecho a la intimidad y a la propia imagen, el derecho a la libertad, el derecho al trabajo y a la seguridad social, derecho a la educación, la protección al consumidor, los centros penitenciarios, los menores extranjeros, los menores bajo tutela y la guarda de la Administración, los menores infractores y la protección penal del menor. Entre las recomendaciones formuladas pueden destacarse las derivadas de dos estudios monográficos, relativo el primero de ellos a la situación del menor en

ABSTRACT

En los últimos años parece observarse una tendencia hacia la multiplicación de defensores específicos, los que son un ejemplo los defensores de menores. La proliferación de defensores puede llevar, por saturación, al fracaso de esta institución de garantía de los derechos.

Spanish Constitution of 1978 established the Ombudsman as a mechanism of constitutional rights guarantee, among of them, specially childrens rights. Since Ombudsman began his activity many actuations have done for the children's rights protection with the realization of several recommendations to different public administrations. This actuations and recommendations concern to scopes as the right to privacy, right

Senado y su mandato abarca un periodo de cinco años. El Defensor del Pueblo es un comisionado de las Cortes Generales y goza de inmunidad, inviolabilidad e independencia en el ejercicio de sus funciones, que consisten, de una parte, en la garantía de los derechos constitucionalmente reconocidos y, de otra, en la supervisión del funcionamiento de las Administraciones Públicas.

Para solicitar la actuación del Defensor del Pueblo basta con invocar un interés legítimo, pudiendo dirigirse a aquel cualquier persona natural o jurídica. El artículo 10 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, cita a la minoría de edad entre las circunstancias que no constituyen impedimento para comparecer ante la institución. Por tanto, cualquier menor de edad goza de legitimación para dirigirse directamente al Defensor del Pueblo, sin necesidad de que su capacidad de obrar sea suplida o complementada, si bien, en la práctica, no es frecuente que los menores de edad dirijan sus quejas a la institución. Ello obliga a buscar una suerte de compensación a través del uso de la facultad que el Defensor del Pueblo tiene reconocida para iniciar de oficio sus actuaciones. En virtud del principio antiformalista que rige la actuación del Defensor del Pueblo, para comparecer ante la institución tan solo se exige que las quejas se presenten firmadas por los interesados, con indicación de su nombre,

to freedom, right to work and benefit from social security, right to education, right to consumer protection, prisons, foreign children, children under Administration guardianship and guard, young offenders and penal child protection. Among the recommendations we can emphasize two because of monographic studies, the first of them is relative to the children situation in residential care and institutions, and the second of the security and prevention children accidents in playground.

In the last year seems to be a tendency towards the multiplication of specific defenders, one example of this are the specific children's defenders. The defenders proliferation can provoke, by saturation, to to failure this right guarantee institution.

EL DEFENSOR DEL PUEBLO: CONSIDERACIONES GENERALES

El Defensor del Pueblo fue establecido por el artículo 54 de la Constitución española de 1978 como mecanismo de garantía de los derechos reconocidos en su título I. Dicho precepto le encomienda la defensa de los citados derechos, atribuyéndole a tal efecto la supervisión de la actividad de la Administración.

La elección del Defensor del Pueblo se efectúa por mayoría cualificada del Congreso de los Diputados y del

apelidos y domicilio, en escrito ra-
zonado y en el plazo máximo de un
año, contado desde el momento en
que se tuviera conocimiento de los
hechos objeto de las mismas.

El rechazo de las quejas deberá ser
motivado, pudiéndose informar al
interesado acerca de los cauces ade-
cuados para hacer valer su derecho o
interés legítimo.

En el supuesto de que el asunto obje-
to de la queja esté pendiente de un
procedimiento judicial, el Defensor
del Pueblo no podrá entrar en el
examen de aquella, procediendo a
suspender las actuaciones si, una vez
iniciadas, se interpone demanda o re-
curso ante los tribunales ordinarios o
el Tribunal Constitucional, si bien
ello no obsta para que pueda investi-
gar los problemas generales que se
desprendan de estas quejas.

Si se admite la queja a trámite, se
procede a solicitar el informe del
órgano administrativo afectado, pu-
diendo además el Defensor del Pueblo
o la persona en quien delegue visitar
los centros o servicios administrativos,
con el fin de comprobar datos, estudiar
documentos o realizar entrevistas. El
Defensor goza asimismo de la facultad
de solicitar de los poderes públicos los
documentos que estime precisos para
el desarrollo de su función. Sobre todos
los poderes públicos pesa el deber de
auxiliar al Defensor del Pueblo, con ca-

rácter preferente y urgente, en sus in-
vestigaciones.

El Defensor del Pueblo, tras la in-
vestigación realizada, puede
formular recomendaciones, sugeriren-
cias, advertencias y recordatorios de
deberes legales, viniendo obligada la
Administración a contestar, en el
plazo no superior a un mes, si acepta
o no las recomendaciones o sugeren-
cias, así como, en caso negativo, las
razones que sustentan su criterio ad-
verso.

Además, el Defensor del Pueblo está
legitimado para interponer recursos
de inconstitucionalidad y de amparo
ante el Tribunal Constitucional, así
como el *habeas corpus*.

La gestión anual del Defensor del
Pueblo se contiene en un informe que
debe presentar a las Cortes Genera-
les, sin perjuicio de poder realizar in-
formes extraordinarios si así lo acon-
sejara la urgencia o la gravedad de
los hechos.

ACTUACIONES EN RELACION CON LOS DERECHOS DE LA IN- FANCIA

Seguidamente se hace referencia, de
forma no exhaustiva, a las actuación-
nes llevadas a cabo por el Defensor
del Pueblo, desde el año 1983, en
relación con los derechos de la in-
fancia.

vertiente: De una parte, respecto de los menores infractores, dando lugar a la remisión de las correspondientes recomendaciones al ente público Radiotelevisión Española; y, de otra, en relación con los menores que han sido víctimas de algún delito, realizándose actuaciones ante la Fiscalía General del Estado, la cual dictó la Instrucción 2/1993, de 15 de marzo, relativa a la acción del Ministerio Fiscal para la protección del derecho a la intimidad de estos menores.

b) En cuanto al *derecho a la libertad*, puede señalarse que, con ocasión del estudio sobre la situación del enfermo mental en España, realizado en el año 1991, se puso de relieve el vacío normativo sobre el internamiento de los menores de edad, lo que planteaba el problema de si el consentimiento del titular de la patria potestad era suficiente para convertir dicho internamiento en voluntario, evitando así la aplicación del artículo 211 del Código Civil. La respuesta, sin embargo, debía ser negativa, de modo que el consentimiento del menor no había de entenderse suplido por el que prestara el titular de la patria potestad, debiendo quedar los internamientos sometidos a las garantías que contemplaba el citado precepto del Código Civil. En este sentido, se recomendaba que la reforma legislativa que se propugnaba en esta materia contemplara las garantías que han de aplicarse al internamiento de los menores de edad, debiendo seña-

a) Así, la protección del derecho a la intimidad y a la propia imagen de los menores ha sido una preocupación especial del Defensor del Pueblo, ante la reiterada aparición de noticias en los medios de comunicación social, en las que no parecía respetarse en grado suficiente el citado derecho. En relación con ello, debe recordarse que la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de marzo, tras determinar en su artículo 2 que el consentimiento del titular de este derecho impedirá calificar como ilegítimas las intromisiones en el mismo, recogió en el artículo siguiente las garantías que deben rodear el consentimiento prestado por los menores de edad, lo que se encuentra en conexión con el artículo 16 de la Convención de los Derechos del Niño, que reconoce su derecho a no sufrir injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, ni ataques a su honra o a su reputación. Por su parte, la Ley 1/1996, de 15 de enero, establece la intervención del Ministerio Fiscal cuando la difusión de información o la utilización de imágenes de los menores en los medios de comunicación pueda implicar una intromisión ilegítima en su intimidad, honra o reputación, o sea contraria a sus intereses. La ilegítimidad de la intromisión puede incluso darse aunque conste el consentimiento del menor o de sus representantes legales.

Pues bien, la actuación del Defensor del Pueblo en este terreno, en los casos en que se han omitido dichas garantías, se ha desarrollado en una doble

larse sobre ello que la disposición final duodécima de la Ley 1/1996, de 15 de enero, modificó el artículo 211 del Código Civil, para establecer la necesidad de la autorización judicial para el internamiento involuntario, aun en el caso de que el internado esté sometido a la patria potestad.

(c) En el ámbito del *derecho a la salud*, puede hacerse mención a las actuaciones practicadas de oficio con motivo del fallecimiento de menores de edad, como consecuencia de que sus padres, por motivos religiosos, se habían negado a que se les practicara un determinado tratamiento médico, que era imprescindible para salvar su vida. Pues bien, según el criterio del Defensor del Pueblo, no existe en nuestro ordenamiento jurídico precedente alguno que autorice a los padres a disponer de la vida de sus hijos sometidos a la patria potestad, de modo que la negativa de aquellos a consentir el tratamiento urgente de éstos resulta irrelevante a efectos jurídicos, mientras que en los tratamientos no urgentes el asunto debería elevarse al Ministerio Fiscal, para que éste solicite del juzgado correspondiente la adopción de las medidas necesarias para proteger el interés superior del menor, en aplicación del artículo 158.3 del Código Civil.

Puede citarse asimismo la intervención realizada en el año 1993, con motivo de una noticia difundida por los medios de comunicación social, con-

forme a la cual un niño de dos años, que precisaba un trasplante hepático, había sido descartado del programa correspondiente por razones de índole social, ya que, al parecer, los padres no disponían de recursos para atender adecuadamente al menor tras la intervención quirúrgica.

En relación con ello, es criterio del Defensor del Pueblo que, de no existir contraindicaciones clínicas, ninguna razón de índole social debe ocasionar la exclusión de un programa de trasplantes, ya que deben procurarse los medios para que el paciente pueda ser correctamente atendido tras el hipotético trasplante, en coordinación, si ello fuere preciso, con los órganos competentes en los ámbitos de la vivienda o de la acción social, todo ello en virtud del principio de igualdad sustancial que recoge el artículo 9.2 de la Constitución. Este precepto fundamenta la adopción de las medidas susceptibles de superar la desigualdad fáctica de los ciudadanos que, por carecer de recursos suficientes, pueden verse privados de las prestaciones sanitarias que precisan. Conforme a este criterio, a cuyo tenor la inclusión en los programas de trasplantes debe efectuarse por razones de orden meramente sanitario, sin tomar en consideración elementos de otra índole, el menor fue remitido a un hospital para su valoración por el servicio de hepatología pediátrica como candidato a un trasplante hepático, quedando claramente sentado que

años de edad, lo que fue efectivamente realizado por el Real Decreto 1575/1993, de 10 de septiembre.

Otras actuaciones que pueden reseñarse son las relativas, en el ámbito extrahospitalario, a la dotación de especialistas de pediatría a determinadas zonas de salud, y en el ámbito hospitalario, a las disfunciones observadas en determinados servicios de algunos hospitales, obteniéndose la solución satisfactoria de los problemas existentes. También en este mismo ámbito hospitalario, se ha intervenido respecto del régimen de visitas, tanto de los menores a pacientes ingresados, como de los familiares más próximos a los niños hospitalizados, en especial cuando son de corta edad, lo que aconseja la flexibilidad del horario y la permanencia de dichos familiares, durante el mayor tiempo posible, en el hospital, siempre conforme al estado clínico del paciente y a las demás circunstancias que concurran en cada caso.

Por otro lado, pero hasta el momento con resultado infructuoso, se viene insistiendo en la necesidad de proceder a la regulación de la especialidad de psiquiatría infantil.

En cuanto a la prestación farmacéutica, se han tratado asuntos tales como el suministro gratuito de jeringuillas a los niños con problemas de crecimiento que seguran tratamiento en centros sanitarios y el coste economi-

la situación socioeconómica de una determinada familia no es un factor excluyente para la prestación de la asistencia sanitaria.

Respecto de los derechos de los menores, como usuarios del sistema nacional de salud, es preciso recordar que la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 1986, que aprobó la carta europea de los derechos del niño hospitalizado, hace hincapié en el trato y cuidado que deben recibir los menores. En el ordenamiento jurídico español, el Decreto 175/1989, de 18 de julio, que aprobó la carta de derechos y obligaciones de los pacientes y usuarios del Servicio Vasco de Salud, recoge en su artículo 2 una gama de derechos específicos del niño. En relación con ello, pueden citarse las actuaciones desarrolladas con motivo de la negativa de la unidad de extracción de sangre de un hospital, en contra del criterio del servicio de atención al paciente del mismo, a otorgar prioridad a una menor de cinco meses de edad que se encontraba en ayunas desde hacía un elevado número de horas por precisar así para que la extracción fuera realizada, finalizándose dichas actuaciones al im-

partirse instrucciones por el Instituto Nacional de la Salud para evitar estas situaciones.

En su día también se recomendó la prolongación de la edad límite de la atención pediátrica hasta los catorce

co del acceso a los productos necesarios para el tratamiento de los menores con patología cancerosa, así como, dentro de las prestaciones ortoprotésicas, las prótesis que precisa la población infantil afectada de hipocusia.

(d) En cuanto a los *derechos al trabajo y a la Seguridad Social*, así como en el ámbito más genérico de la *protección social*, puede hacerse alusión a la re-comendación, formulada en el año 1986, sobre la implantación de un periodo de descanso subsidiado por adopción, aprobándose a este respecto la Ley 3/1989, de 3 de marzo. Con posterioridad, se recomendó que el acogimiento preadoptivo fuera considerado como causa de suspensión del contrato de trabajo -de permiso en caso de funcionarios- y, en consecuencia, como situación protegida por la Seguridad Social en los mismos términos que el periodo de descanso por adopción, siendo implantada esta medida por la Ley 8/1992, de 30 de abril. A ello, debe añadirse que el Reglamento sobre régimen jurídico de licencias y permisos de los jueces y magistrados, aprobado por Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial, de 12 de febrero de 1992, contempló una licencia aplicable tanto a los casos de adopción, como a los de acogimiento. Por último, en el año 1995 se planteó la posibilidad de que el disfrute de una parte del descanso por maternidad pudiera ser postpuesto, en el caso de que la incor-

poración del hijo al hogar familiar se dilatará a causa del nacimiento prematuro de aquel y de su permanencia en una incubadora, sin que en esta ocasión el entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se mostrase favorable a esta medida, argumentando para ello la incertidumbre que se introduciría en cuanto a la reincorporación definitiva de la madre a su actividad laboral, lo que complicaría la organización del trabajo y dificultaría la sustitución de la trabajadora, pudiendo repercutir negativamente en el empleo femenino.

En relación con las pensiones de orfandad, puede hacerse mención a la distinción entre la filiación biológica y la adoptiva, al exigirse para acceder a la citada pensión del sistema de Seguridad Social, que la adopción hubiera tenido lugar con una antelación mínima de dos años a la fecha del fallecimiento del causante, lo que, según el criterio del Defensor del Pueblo, podía ser contrario al artículo 39 de la Constitución, debiendo añadirse a ello que, según sentencias dictadas por determinados tribunales superiores de justicia, se intrínegan, entre otros, tanto este precepto, como el artículo 14 del texto constitucional, y significaba seguir un rígido formalismo contrario a la realidad social (SSTSJ Andalucía, de 28-11-1990; Madrid, de 7-2-1991; Cataluña, de 30-3-1993). Por ello, se recomendó la modificación del citado requisito para que se dejase sin efecto

como hijos naturales, por no admitir- lo de otra manera la legislación vi- gente por aquel entonces, al estar unido el padre por matrimonio ca- nónico a otra mujer, de la que se en- contraba separado de hecho.

Asimismo, la relativa frecuencia de las quejas referentes a la de- negación de la pensión de orfandad, por no reunir el causante el período de cotización de quinientos días dentro de los cinco años anteriores al hecho causante, encontrándose en el momento del fallecimiento en situa- ción de paro involuntario, motivó las correspondientes actuaciones, que culminaron al dictarse la Resolución de la Dirección General de Régimen Jurídico de la Seguridad Social, de 6 de septiembre de 1990, conforme a la cual cuando el causante se encuentre en situación asimilada al alta por pa- ro involuntario, el período de cotiza- ción exigible debe referirse al mo- mento en que se extingue la obliga- ción de cotizar, siempre que el cau- sante esté inscrito como demandante de empleo, retrotrayéndose el cóm- puto del período de cotización de quinientos días en los cinco años an- teriores a la fecha del inicio de la si- tuación de paro involuntario.

También sobre esta misma pensión, la tramitación de una queja en la que el reclamante señalaba que era pen- sionista de jubilación del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y perceptor de sendas pensiones de

la referida distinción, siendo acepta- da por el Ministerio de Trabajo y Se- guridad Social dicha recomendación, que se ha plasmado en la nueva regu- lación de la pensión de orfandad que efectúa la Ley 24/1997, de 15 de julio.

A este respecto, debe tenerse también en cuenta que en el año 1984 se re- comendó la supresión del requisito de la supervivencia mínima de dos años del adoptante, desde la fecha de la adopción, exigida por la legislación de clases pasivas para acceder a la pensión de orfandad, no aceptándose entonces dicha recomendación por la Administración. Sin embargo, la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, ha puesto en práctica esta recomenda- ción, suprimiendo, a efectos del reco- nocimiento de la pensión de orfan- dad del régimen de clases pasivas, cualquiera que sea su legislación re- guladora, el citado requisito.

De otra parte, la aplicación de un criterio amplio, consistente en abrir la posibilidad de acreditar la fi- liación por cualquiera de los medios admitidos en derecho, permitió el re- conocimiento de la pensión de orfan- dad cuando los hijos constan, en tal concepto, como beneficiarios de la Seguridad Social y se demuestra que el causante percibía las correspon- dientes prestaciones familiares, sin necesidad de que deba determinarse la filiación mediante sentencia judi- cial, en los casos en que los hijos apa- recían inscritos en el registro civil

ortandad reconocidas en favor de sus hermanos incapacitados, sin que se hubiera procedido a revalorizar dichas prestaciones, por estimarse que eran de aplicación las normas sobre concurrencia de pensiones, permitió plantear la necesidad de distinguir entre el titular y el percceptor de las pensiones de orfandad. En este sentido, debe recordarse que, de conformidad con el artículo 270 del Código Civil, el tutor es únicamente el administrador legal del patrimonio de los tutelados, que conservan la titularidad del mismo y que, de otro lado, el derecho a la pensión de orfandad se reconoce a cada uno de los hijos del causante, sin que el hecho de que se prevea por la Ley General de la Seguridad Social el abono de la pensión a quien tenga a cargo a los beneficiarios autorice a entender que la titularidad de la pensión corresponde a dicha persona. En el caso concreto de la pensión de orfandad, el menor de edad es titular y beneficiario de la pensión, aunque, por razón de la minoría de edad, el abono se haga a la persona a cuyo cargo esté.

R especto de las prestaciones familiares, se recomendó, en el año 1987, la extensión de la asignación por hijo a cargo al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, lo que no fue aceptado en aquel momento por la Administración, para más tarde realizarse dicha extensión por la Ley 26/1990, de 20 de diciem-

bre, rectificándose así el inicial criterio negativo.

En cuanto a las prestaciones por desempleo, cabe traer a colación las actuaciones practicadas con motivo de la denegación del subsidio a los trabajadores que alegaban tener responsabilidades familiares, al convivir con menores en situación de acogimiento preadoptivo, planteándose al Instituto Nacional de Empleo la conveniencia de asimilar, a estos efectos, la figura del acogimiento preadoptivo a la adopción, lo cual tuvo lugar inicialmente mediante la impartición, con fecha de 18 de febrero de 1992, de las correspondientes instrucciones y, con posterioridad, a través de la modificación del artículo 13.4 de la Ley 31/1984, de 2 de agosto, operada por el artículo 35 de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre.

En relación con la protección a las familias numerosas, en el año 1983 se recomendó que se contemplase el supuesto de las familias con dos o más hijos minusválidos o incapacitados para el trabajo, a efectos de la adquisición de la condición de familia numerosa o de la categoría superior, lo que fue puesto en práctica por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1987, que recogió la medida recomendada. Más tarde, en el año 1990 se planteó la necesidad de modificar la legislación de protección a las familias numerosas, por su falta de adaptación a la Constitución de

la partida presupuestaria correspondiente a las subvenciones para los gastos de mantenimiento de las guarderías infantiles laborales; y a la motivación de la exclusión de personas preseleccionadas con expedientes más antiguos que las elegidas para realizar la propuesta de adopción, medida esta última que se recomendó a la Junta de Extremadura, junto con la necesidad de que se procediese al desarrollo reglamentario de la Ley de la Asamblea de Extremadura 4/1994, de 10 de noviembre, de protección y atención a menores.

e) Resulta lógico que las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo sobre los problemas que afectan a los menores se centren especialmente en el *derecho a la educación*. Dada la profusión de los asuntos tratados en esta materia se traen a colación seguidamente algunos de los que han dado lugar a la formulación de recomendaciones.

La mayoría de estas recomendaciones atañen a la admisión de alumnos, pudiendo citarse en primer término, entre ellas, la formulada con motivo del establecimiento de una única zona de influencia en un municipio de la Comunidad Valenciana y, como consecuencia de ello, la adjudicación de la misma puntuación a todos los solicitantes por el criterio de la proximidad geográfica, al considerarse que las distancias entre los centros existentes en la localidad no eran

1978 y a la realidad social actual y por haber quedado sin contenido la mayor parte de los beneficios contemplados en la Ley 25/1971, de 19 de junio. Sin embargo, tan solo se ha procedido a disminuir de cuatro a tres el número mínimo de hijos necesario para adquirir la condición de familia numerosa, adecuándose así la regulación legal a la composición actual de las familias, pero dejándose subsistente el resto de dicha regulación y sin que se contemple, como sucedía anteriormente, la reducción del número de hijos en los supuestos de discapacidad o de familias monoparentales.

Entre los demás asuntos tratados por el Defensor del Pueblo, puede dejarse constancia, a título meramente ejemplificativo, de los referentes a la explotación de menores para el ejercicio de la mendicidad; a la escasez de recursos para atender a los menores con alteraciones mentales asociadas a problemas de conducta; a la aplicación de las exenciones o reducciones establecidas en favor de las familias numerosas a los cursos para la obtención de los títulos propios de cada universidad; a la tardanza en la tramitación de las solicitudes de adopción y de acogimiento familiar y en la emisión del informe psicosocial requerido para la adopción internacional; a la necesidad de dar trámite de audiencia a los interesados en los expedientes de remoción de los acogimientos familiares; a la supresión, en el año 1992, de

Los derechos y los deberes de los alumnos han sido otro campo de la educación en donde se han centrado las actuaciones del Defensor del Pueblo, al haberse detectado numerosas irregularidades en los procedimientos, como son la omisión de trámites esenciales (vgr., el de audiencia), e incluso la imposición de sanciones mediante comunicación telefónica, observándose, en términos generales, un desconocimiento de los principios básicos que deben regir el procedimiento sancionador por parte de los órganos que tienen atribuidas, en los centros escolares, las competencias en esta materia. Ello ha motivado que se recomendara la intervención de la inspección técnica de educación en la instrucción de los expedientes disciplinarios, en aquellos casos en que se proponga la imposición de sanciones que afecten al ejercicio de los derechos a la educación y a la escolaridad, y el establecimiento de mecanismos de suspensión de la ejecución de las sanciones, al objeto de garantizar la efectividad de la vía de reclamación. En relación con esta recomendación, el entonces Ministerio de Educación y Ciencia mantuvo que la intervención preceptiva de la inspección técnica de educación podría contravenir la autonomía del consejo escolar en materia disciplinaria, lo que no obstaría, empero, para que pudiese llevar a cabo funciones de asesoramiento. Sin perjuicio de ello, el citado Ministerio comunicó que se dirigiría una circun-

lar a todos los centros a fin de que fueran suspendidas de modo automático las sanciones hasta la resolución de la reclamación o el transcurso del plazo establecido para resolver. Una recomendación similar fue también remitida a la Junta de Galicia, para que la inspección técnica de educación actuara, con carácter asesor y para garantizar la aplicación correcta de la normativa aplicable, en la instrucción de los expedientes en los que pudieran imponerse sanciones que afectarían al derecho a la educación. Esta recomendación fue aceptada por la Administración educativa gallega, que cursó las correspondientes instrucciones.

Se han formulado asimismo diversas recomendaciones sobre el sistema de becas y ayudas al estudio, que fueron aceptadas por la Administración educativa. Entre ellas, puede citarse la relativa a la agilización del procedimiento para hacer efectivo el ingreso de las cantidades concedidas en concepto de beca, incluyéndose para ello los créditos destinados a su pago entre los que se libran a justificar en lugar de serlo entre los pagos en firme y obteniéndose un tratamiento especial de estos créditos dentro del plan de disposición de fondos del tesoro público. En un sentido similar, con posterioridad se ha recomendado que se adopten las medidas precisas para que la percepción de las becas concedidas se produzca en el momento adecuado para solventar la necesi-

dad que la ayuda debe cubrir, si bien es cierto que la tardanza en el pago puede ser paliada por la posibilidad de solicitar a la Administración educativa un crédito en concepto de anticipo de la beca concedida.

Entre las recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo ha de hacerse, por último, mención a la realizada con motivo de la negativa de algunos centros docentes a proporcionar información respecto de las calificaciones escolares a los padres separados de sus cónyuges que, aunque no tienen atribuida la guarda y custodia de sus hijos, conservan la patria potestad. Con dicha recomendación se pretendía que se esclareciera a los centros que las referidas actuaciones y otras similares solo pueden realizarse cuando la limitación del ejercicio de la patria potestad se derive de una resolución judicial.

f) En el campo del *consumo*, puede aludirse, entre las actuaciones practicadas, a dos de ellas, relativa la primera a la seguridad de los chupetes, finalizándose las actuaciones al adoptarse la norma UNE 93-017-92-parte 1ª, seguridad mecánica, etiquetado y marcado de chupetes, y referente la segunda a la publicidad de juguetes en televisión, debiendo señalarse que la Ley 25/1994, de 12 de julio, tras el ordenamiento interno español la Directiva 89/552/CEE, regulando, entre otros aspectos, la publicidad dirigida a los menores, en orden a la

protección de su desarrollo físico, mental y moral.

g) En el curso de las visitas que se efectúan periódicamente a los *centros penitenciarios*, se viene prestando una atención específica a la situación de los menores que permanecen junto con sus madres, internas en estos centros, lo que requiere armonizar la opción de la madre de convivir con su hijo y el derecho de este a alcanzar su pleno desarrollo. Pues bien, en relación con ello, resalta la diversidad de las condiciones de los departamentos de madres. Así, pueden encontrarse ejemplos de instalaciones adecuadas, tanto respecto de las condiciones de instalación de los centros, como de los espacios comunes, disponibles de lugares de juego y de esparcimiento y acudiendo unos a escuelas infantiles en el exterior y otros a las escuelas de los mismos centros, instaladas en módulos independientes. Otros departamentos, por el contrario, presentan unas deficientes condiciones.

Debe recordarse que la Ley 13/1995, de 18 de diciembre, modificó la Ley Orgánica General Penitenciaria, rebajando hasta los tres años la edad en que los niños pueden permanecer en los establecimientos penitenciarios y previendo un régimen específico de visitas para los menores que no superen los diez años.

h) En cuanto a los *menores de nacionalidad extranjera*, el Defensor del Pue-

del interés superior del menor. Esta situación ha provocado que hayan tenido que dirigirse a distintos órganos administrativos recordatorios del deber de instar del órgano judicial competente la adopción de las citadas medidas sin perjuicio de que, en casos de estricta urgencia, puedan adoptarse de inmediato las mismas en vía administrativa, comunicándose las acto seguido al órgano judicial competente.

En este mismo orden de la acción administrativa, puede hacerse

mención al análisis específico, en el marco del "estudio sobre la atención residencial a personas con discapacidad y otros aspectos conexos", realizado en el año 1996, de la situación de los menores con discapacidad tutelados o bajo la guarda de la Administración, el cual permitió constatar el predominio de la atención en centros (83 por 100) sobre la integración en una familia (17 por 100), poniendo de manifiesto la conveniencia de acentuar las actuaciones para promover el acogimiento familiar de estos menores.

Pueden citarse, de otro lado, las actuaciones llevadas a cabo con motivo de la recomendación formulada para que se procediera a la clausura del aula de seguridad de un centro de protección de menores con problemas de socialización, así como acerca del establecimiento de nuevas medidas correctoras frente al incumplimiento

blo viene manteniendo el criterio invariable de que, en las situaciones que puedan darse en los puestos fronterizos y, en general, en materia de extranjería, debe primar la condición de la minoría de edad y el interés superior del menor sobre las demás circunstancias que puedan concurrir en las migraciones, habiéndose recomendado al respecto, en el año 1993, que se dictaran instrucciones para recordar el deber de comunicar al Ministerio Fiscal la situación de desamparo de cualquier menor, con independencia de su nacionalidad, a fin de que se adopten las medidas de protección necesarias. De otra parte, en el año 1995 se solicitó la modificación de las resoluciones denegatorias de visados, por las que se impedía obtener la residencia legal a extranjeros con hijos españoles o la reagrupación de los hijos con sus padres, que residían legalmente en España.

i) Respecto de los menores bajo la tutela o la guarda de la Administración es significativa la relativa frecuencia con que, según dan a entender las quejas recibidas, se produce la vulneración del derecho de visitar y relacionarse con sus hijos menores, que el artículo 160 del Código Civil reconoce a los padres, al limitarse o suspenderse aquel por el órgano administrativo competente, cuando son únicamente los órganos judiciales quienes pueden decidir su restricción o suspensión, si así lo aconseja la prevalencia

) Desde el año 1985, el Defensor del Pueblo ha venido insistiendo en la necesidad de contar con una nueva ley reguladora de la intervención pública sobre los *menores infractores*, dada la falta de adecuación de la legislación por aquel entonces vigente al texto constitucional. La sentencia 36/1991, de 14 de febrero, del Tribunal Constitucional, al declarar inconstitucional el artículo 15 de la Ley de Tribunales Tutelares de Menores, de 1948, provocó un vacío normativo, que fue cubierto por la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio. Sin embargo, pese a que el referido texto legal supone la adaptación del proceso dirigido a enjuiciar las conductas delictivas cometidas por menores de edad penal a las garantías constitucionales,

También dio lugar a las correspondientes actuaciones la tar- danza en el abono de subvenciones a centros colaboradores de protección y reforma de menores, remitiéndose sendas recomendaciones, en los años 1985 y 1987, a las administraciones autonómicas competentes, a fin de que se simplificasen los trámites necesarios para hacer efectivas dichas subvenciones, sin perjuicio de mantener el control necesario sobre su aplicación.

que primaran los aspectos educativos de los menores allí atendidos, en las obligaciones por parte de los menores ante a los puntivos, aceptándose la referida recomendación.

En otro orden de cosas, en el año 1989 se recomendó al Ministerio del Interior que se limitase la práctica admnistrativa relativa a la constancia de los antecedentes policiales y su posterior utilización ante terceros, cuando los detenidos sean menores de dieciocho años y se vean implicados por primera vez en un hecho delictivo, debiéndose adoptar garantías en el uso de estos antecedentes, como es la no comunicación a terceras personas. A tal efecto, el citado Ministerio informó que, salvo por orden expresa de la autoridad fiscal o judicial, no se realizaban fichas policiales a menores de dieciséis años, a la vez que señalaba que se estudiaría la posibilidad de informar a los mayores de dicha edad y menores de dieciocho acerca de la cancelación de los antecedentes policiales y de sujeta a una especial reserva la utilización de los mismos.

El nuevo Código Penal ha fijado la edad penal en los dieciocho años, si bien pospone precisamente su efectividad hasta que se produzca la aprobación de la futura Ley penal del menor.

La situación de ser plenamente satisfactoria, ha seguido insistiendo en la conveniencia de contar con un nuevo marco legal en la materia.

caso, la reconversión de una parte del parque de instalaciones para otros fines sociales. Por último, los datos obtenidos apuntaban a la conveniencia de incrementar el uso de la fórmula del acogimiento familiar. En cuanto a los centros destinados al ejercicio de la función reformatora, se observaba la muy desigual distribución territorial del equipamiento y la intratitulación de una parte del mismo, llegándose también a la conclusión, antes apuntada respecto de los centros de protección, de la necesidad de planificar los recursos para armonizar los medios y las necesidades, lograr una mejor localización territorial y destinar las plazas intratituladas a la satisfacción de otras necesidades sociales.

La vista de todo ello, se formularon veinte recomendaciones de carácter general, así como recomendaciones puntuales para contribuir a la solución de las deficiencias concretas que pudieron observarse en el curso de las visitas efectuadas a los centros objeto del estudio. En este sentido, se recomendó que se procediera al desarrollo de la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, salvo en el caso de comunidades autónomas cuyo Derecho civil foral contuviera previsiones específicas; que se elaborara un proyecto de ley que regulase la intervención pública sobre los menores infractores, acomodándola al texto constitucional; que se desarrollase esta ley, una vez aprobada, en

El segundo de los estudios monográficos se refiere a la *seguridad y prevención de accidentes en áreas de juegos infantiles*, que vio la luz en el año 1997 y que contiene la información obtenida sobre treinta y cuatro municipios, así como los datos propor-

materia de ejecución de las medidas sancionadoras; que se culminase la implantación de los juzgados de menores y la adscripción de equipos múltiples profesionales a estos juzgados; que se creasen turnos específicos de asistencia al menor en los colegios de abogados; que los grupos de policía especializada fueran extendidos a todas las provincias; que se creasen centros de detención gubernativa específicos para menores o que se habilitasen dependencias separadas en los centros de detención de adultos; que se estableciesen medidas de apoyo al menor al finalizar el cumplimiento de la medida reformatora; que se planificasen los recursos, de modo que se acomodaran los medios a las necesidades; que se procurase la mejor distribución territorial y la diversificación de los recursos destinados a la atención de los menores intractores, así como la coordinación entre las administraciones autonómicas para aprovechar al máximo los recursos existentes; y que se incrementase la atención en hogares familiares y la aplicación de medidas alternativas al internamiento, como son el apoyo a la familia y el acogimiento familiar.

ha sido establecida en algunos países (así, Noruega y Suecia). En España, tras la creación del Adjunto del Síndic de Greuges para la defensa de los derechos de los niños (Ley de Cataluña 12/1989, de 14 de diciembre) y la atribución de los asuntos relacionados con los menores a uno de los adjuntos del Defensor del Pueblo (Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero), por Ley de la Comunidad de Madrid 5/1996, de 28 de marzo, se reguló el Defensor del Menor de dicha Comunidad⁶.

En otro lugar he manifestado mi criterio adverso a la proliferación de *ombudsmen* y, más en concreto, a la multiplicación de defensores sectoriales. Habiendo dado, por tanto, cumplida cuenta de las razones que fundamentan el criterio referido, me remito, en beneficio de la brevedad, a lo allí expuesto⁷, añadiendo tan solo algunas consideraciones a los argumentos ya aportados.

La primera de estas consideraciones atañe a la desvirtuación de los rasgos esenciales de la figura del *ombudsman*. Para analizar este hecho puede partirse de la descripción de estos rasgos que efectúa Rowat: "1) El *Ombudsman* es un funcionario independiente y no influido por los partidos políticos, representante de la legislatura, por lo general establecido en la Constitución, que vigila a la administración; 2) se ocupa de quejas específicas del público contra las injusticias y los errores admi-

nistrativos; y 3) tiene el poder de investigar, criticar y dar a la publicidad las acciones administrativas, pero no el de revocarlas"⁸.

Después bien, la creación de defensores del menor se enmarca en la tendencia hacia la desvirtuación de la figura, tal y como estaba concebida originalmente, lo que puede concretarse en la vulneración de una serie de reglas de oro tácticas, que caracterizaban al *ombudsman*.

La primera de estas reglas es la de ser un órgano del poder legislativo, al que corresponde su nombramiento. Esta regla fue en su momento conculcada en países como Francia, donde el *Médiateur* es nombrado por el Consejo de Ministros, viéndose así resentida su independencia respecto del poder ejecutivo, aun teniendo en cuenta las dudas que ha suscitado la naturaleza jurídica de la institución⁹.

La segunda regla hace referencia al ámbito de actuación del *ombudsman*, que se circunscribe a la actividad de la Administración Pública. Debe recordarse a este respecto que la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo contempla la posibilidad de que la institución pueda llegar a supervisar las actuaciones realizadas por particulares en virtud de acto administrativo, pero en estos casos resringe sus posibilidades de intervención a una acción indirecta, ya que tan solo le habilita para instar de las auto-

esta ley en su literalidad, se derivarían del ejercicio de la función supervisora sobre particulares, podrían llegar a ser sorprendentes, a no ser que pudiera hacerse alguna interpretación que recondujese el contenido del texto legal a terrenos más razonables, lo que no parece posible, dado el tenor inequívoco de la ley en cuestión. De este modo, conforme a los preceptos legales, parece que el Defensor del Menor podría -pongasmos por caso- solicitar de un párroco la remisión de un informe sobre la celebración de un bautizo, que aquel deberá enviar en un plazo determinado, so pena, en caso contrario, de poder ser considerada su actitud como adversa y entorpecedora de la función del defensor, de ser hecha pública su actitud y de ser incluido en los informes que se presenten a la Asamblea de Madrid (art. 19, apartados 1 y 2, en relación con el art. 14, apartados 2 y 4). Al parecer, el Defensor del Menor también estaría habilitado para dirigirse al conductor de un taxi que hubiera transportado a un menor, en el caso de que apreciase en aquel abuso, arbitrariedad, discriminación, error, negligencia u omisión, formulando al superior jerárquico del mismo (¿al empresario o titular de la licencia?) las sugerencias que considere oportunas (art. 23, en relación con el art. 14, apartados 2 y 4). Por su parte, el mancebo de una oficina de farmacia que persista en una actitud adversa o entorpecedora de la labor de investigación del De-

Defensor del Menor se arriesga a ser objeto de un informe especial o de verse destacado en la sección correspondiente del informe anual del Defensor del Menor (art. 24.1, en relación con el art. 14, apartados 2 y 4). Asimismo, el auxiliar administrativo de un despacho de abogados o de un gabinete de psicología infantil que obstaculizare la investigación del Defensor del Menor, mediante la negativa o negligencia en el envío de los informes que le solicite aquel o que no facilite el acceso a expedientes o a documentos necesarios para la investigación, podría incurrir en "la responsabilidad que proceda" (¿en cuál?) (art. 24.2, en relación con el art. 14, apartados 2 y 4).

En resumen, todas estas consecuencias podrían llegar a darse si se pusiera en práctica en sus propios términos la Ley de la Comunidad de Madrid 5/1996, de 8 de julio, sin que, como antes se ha apuntado, parezca posible otra interpretación fundamentada en la aplicación extensiva de las aisladas referencias que se realizan a las entidades concertadas o simplemente sostenidas financieramente por dicha Comunidad. De esta forma, en los términos literales de esta ley, el Defensor del Menor podría estar incluso habilitado para personarse en un domicilio particular, en el curso de la investigación de una queja relativa a la actividad de un ciudadano de menores por empleados del hogar, con el fin de verificar da-

indagatoria que se resuelve usualmente a la postre con el desarrollo de una tarea de hermenéutica jurídica, la cual está sometida a unos cánones precisos y exige la posesión de unos concretos conocimientos profesionales. No obstante, esta regla ha sido desconocida en múltiples ocasiones, lo que ha sido, por cierto, lamentado por la doctrina¹³.

Este desconocimiento, empero, podría no ser ajeno a otra suerte de desvirtuación, que en esta ocasión haría referencia a las funciones del *ombudsman*. Este, en efecto, tiene una función precisa y concreta, de naturaleza jurídica, como es la recepción de quejas de los ciudadanos y la supervisión de la actividad de la Administración o, en otros términos, la fiscalización de la actividad administrativa en nombre del parlamento¹⁴, hasta el punto de que otras de una importancia tan indudable, como es la legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, que al Defensor del Pueblo español reconoce su Ley Orgánica, no pueden considerarse que formen parte del contenido esencial de la figura. Sin embargo, parece atisbarse un deslizamiento desde la cancha jurídica hacia el terreno más delicuescente de la política, puesto que, si se atiende a los canales de manifestación de la opinión pública, en ocasiones parece exigirse el pronunciamiento del *ombudsman* sobre cuestiones de toda clase, ajenas a su función genuina, o se espera de él una di-

tos, hacer entrevistas personales, o proceder al estudio de documentos (art. 20, en relación con el art. 14, apartados 2 y 4), si no fuera porque ello significaría vulnerar un derecho fundamental, como es la inviolabilidad de domicilio.

Por tanto, otra de las reglas de oro de los *ombudsmen*, como es su abstención en los litigios entre particulares, queda así vulnerada, al permitir la Ley de la Comunidad de Madrid 5/1996, de 8 de julio, que el Defensor del Menor de dicha Comunidad pueda admitir e investigar quejas de particulares contra particulares. En tal sentido, y como muestra de que esto no es un riesgo meramente teórico, el análisis de la praxis de esta institución deja entrever su progresivo deslizamiento hacia una muy inconveniente intromisión en las vidas privadas, que le desvía de la genuina función del *ombudsman*¹¹.

Podría hablarse de una última regla de oro, referente a la usual -que no, ciertamente, forzosa- pertenencia de los *ombudsmen* a la profesión jurídica, cualidad que vendría aconsejada por el contenido esencial de la función que les está atribuida, como es la defensa de los derechos de los ciudadanos y la supervisión de la Administración, realizada fundamentalmente conforme a parámetros constitucionales y legales¹². El ejercicio de la función asignada al *ombudsman* requiere, en efecto, realizar una labor

funciones del *ombudsman* desde la jurisdicción hacia los etéreos terrenos de la política y de la defensa difusa y abstracta de los derechos humanos, existen otros aspectos que ofrecen perfiles más preocupantes, como es la directa intromisión en la esfera privada. La Ley del Menor de la Comunidad de Madrid puede constituir, a este respecto, un caso paradigmático.

Por último, la propia denominación de la institución puede dar lugar, como ya se hizo notar en su momento en el plano doctrinal¹⁶, a ilusiones indebidas, que pueden verse frustradas ante la imposibilidad de satisfacer todas y cada una de las demandas que se formulan al *ombudsman*. Este sentimiento de frustración puede verse además acrecentado cuando en amplios segmentos sociales se produce un desequilibrio entre la percepción de los derechos y la de los deberes, al ponerse todo el acento en aquellos y al relegarse éstos, de modo que, juzgándose inadmisibles la negativa, puede llegarse a exigir al *ombudsman* soluciones *contra legem*, olvidando que, como cualquier otro poder público, también esta constitucionalmente sometido a la ley y al derecho, o a pretender que actúe en sustitución del legislativo o que corrija situaciones consolidadas por decisiones judiciales, por encima del derecho positivo y a través de la invocación abstracta de la justicia. Los defensores no son, sin embargo, ni balsamos de hierbas, ni

fusa defensa de los derechos humanos, al margen de las concretas quejas de los ciudadanos y de la aplicación de parámetros de derecho positivo.

DE LA OMBUDSMANIA A LA OMBUDSMANFEBIA

Sea como fuere, la proliferación de *ombudsman*, unida a la desvirtuación de sus genuinas funciones y a la imposibilidad de satisfacer aspiraciones inalcanzables, es con probabilidad el camino más seguro para desactivar la virtualidad de la figura para llevar a cabo con eficacia la defensa de los derechos de los ciudadanos y la supervisión de la actividad de la Administración. La excesiva multiplicación de defensores muestra, en efecto, la patología de la institución, que puede llevar, por saturación, a la trivialización, a la ineficacia y, a la postre, a la desaparición, como acaece, por seguir hablando en términos clínicos, con la multiplicación celular. La *ombudsmania* ha sido calificada como la peor enemiga de la institución del Defensor del Pueblo¹⁵. Pese a ello, *lascite ogni speranza*. La tendencia *ombudsmaníaca* se ha convertido en España en una imparable espiral. La antigua fe en la ley y la esperanza antes depositada en la justicia parecen hacerse recaer ahora sobre una ingente copia de defensores, de quienes se espera la solución de todos los males.

En cuanto a la desvirtuación de la figura, junto al deslizamiento de las

tración proveniente de la esterilización de la guardia, podrían llegar a operar un efecto *boomering*, lo que sería especialmente doloroso en el caso del Defensor del Pueblo español si acaso fuera cierta la conspicua opinión foránea, que coloca a esta institución en el primer puesto de un hipotético *ranking* mundial de *ombudsmen*¹⁸.

Formulemos, por tanto, votos para que, pese a todo, los presagios no se cumplan, y los defensores del menor, junto con la restante copia de *ombudsmen* sectoriales, no contribuyan a trocar, en términos de psicología clínica, la ombudsmanía en ombudsmanfobia¹⁹.

necesaria", en *Infancia y sociedad*, nº 6, 1990, pp. 29-39.

(3) A su vez, por sentencia 60/1995, de 17 de marzo, del Tribunal Constitucional, se desestimó una cuestión de inconstitucionalidad promovida contra el artículo 2.2 de esta ley.

(4) Así, ver la bibliografía citada por A. BAR CENDON: "El Defensor del Pueblo en el ordenamiento jurídico español", en *El desarrollo de la Constitución Española de 1978*. Zaragoza, Pórtico, 1982, p. 302.

(5) Así, Consejo de Defensa del Contribuyente (Real Decreto 2458/1996, de 2 de diciembre), defensores del discapacitado (Decreto del Gobierno Valenciano 10/1996, de 16 de enero),

altavoces de toda suerte de reivindicaciones, por legítimas que éstas sean, ni servicios sociales, ni organizaciones gubernamentales, sino instrumentos parlamentarios de control de la Administración, por mucho que la denominación -una vez más, la razón no manda en la palabra, sino la palabra en la razón¹⁷ - pueda llevar al equívoco y, de rechazo, a la insatisfacción.

En conclusión, la saturación producida por la turbamulta sin cuento de *ombudsmen*, la desvirtuación de sus funciones genuinas mediante su desjuridificación y su intromisión en vidas y haciendas privadas, y la trus-

(*) La versión inicial de este trabajo se presentó como ponencia, titulada "El Defensor del Pueblo y el menor", en la Jornada sobre "El menor en la Unión Europea en los umbrales del siglo XXI", celebrada en Madrid en diciembre de 1996. El presente texto es una nueva versión, revisada y actualizada, de dicha ponencia.

(1) La Ley 13/1996, de 30 de diciembre, ha equiparado la duración del periodo de descanso por adopción de menores de hasta nueve meses a la duración de dicho periodo en casos de parto.

(2) Ver las razones para ello en M. AZNAR LOPEZ. "Acogimiento preadoptivo y periodo de descanso por adopción: Una modificación

del menor (Ley de la Comunidad de Madrid 5/1996, de 8 de julio), del mayor (Ley del Principado de Asturias 7/1991, de 5 de abril), del paciente, del usuario de la sanidad, del universitario, del cliente de la justicia, del asegurado, del agricultor asegurado, de la prensa digital, del ciudadano (en diversos munitipios), de los fieles, del animal, y de la naturaleza, y defensora de la igualdad, ejemplos de ellos tomados bien de los diarios oficiales, bien de los medios de comunicación social.

(6) Si bien la figura había sido ya creada por la Ley 6/1995, de 28 de marzo.

(7) Ver "El Defensor del Pueblo y los derechos de la infancia" (en prensa).

(8) D. C. ROWAT: *El ombudsman. El defensor del ciudadano*. Méjico, Fondo de Cultura Económica, 1973, p. 39.

(9) Ver sobre ello Y. GAUDEMONT: "Le médiateur est-il une autorité administrative? (à propos des rapports du médiateur et du juge administratif)", en *Services publics et libertés. Mélanges offerts au professeur Robert-Edouard Charlier*. Editions Emile Paul, 1981, pp.117-130. También, P. LEGATTE: "Le Médiateur de la République", en *La Revue Administrative* n° 233, 1986, pp. 431-435.

(10) Así, Ley de Galicia 6/1984, de 5 de junio, en la redacción dada por la Ley 3/1994, de 18 de julio (art.13.1.c.); Ley del País Vasco 3/1985, de 27 de febrero (art. 9.1.d.); y Ley de la Comunidad Valenciana 11/1988, de 26 de diciembre (art. 12.1.c.).

(11) Los últimos episodios estarían constituidos por la impartición de consejos a las familias, a través de un documento titulado "Vuelta al colegio. Decálogo de reflexiones" (ABC, de 3-9-1997), y por el propósito de mediar en un conflicto familiar (ABC, de 9-9-1997; *Diario 16*, de 9-9-1997).

(12) Esta cualidad está vinculada a los orígenes de la institución, ya que la Constitución sueca de 1809 se refirió a la designación de "un juríscónsulto de probada ciencia y de especial integridad" (cf. V. FAIREN GUILLEN: *El Defensor del Pueblo - Ombudsman*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982, p. 37).

(13) Así C. A. COLLARD, tras señalar que los *ombudsmen* poseen generalmente la competencia técnica de un juez, se lamenta de que, en Francia, para el nombramiento del *Médiateur* no se exija la menor condición de competencia técnica, habiendo sido nombrados, hasta aquel momento, los mediadores, no entre jueces o altos funcionarios, sino entre personas que jamás habían ejercido la función pública (*Libertés publiques*, 6ª ed. Paris, Daloz, 1982, pp. 148-149).

(14) A. GIL ROBLES y GIL DELGADO: *El control parlamentario de la Administración (El ombudsman)*, 2ª ed. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1981, p. 249.

(15) A. VELARDE y J. M. PENARRUBIA: "Del recelo al entusiasmo. La ombudsmanía de Defensor del Pueblo", en *Va*, de 7-4-1996.

(16) R. PELLON RIVERO: *El Defensor del Pueblo. Legislación española y derecho comparado*. Madrid, Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, 1981, p. 42.

(17) Como señala F. BACON, "los hombres creen que su razón manda en las palabras; pero las palabras ejercen a menudo a su vez una influencia poderosa sobre la inteligencia" (*Novum organum*. Barcelona, Ediciones Orbis, 1984, p. 37).

(18) Declaraciones del Defensor del Pueblo Europeo, Jacob Soderman, realizadas en Madrid, en fecha 7-11-1996 (Canarias, de 8-11-1996).

(19) Tomo este término de G. TRÈVES: "La diffusione dell'ombudsman nel mondo", en *L'ombudsman (il difensore cívico)*. Turin, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1974, p.115.

LA CALIDAD Y LA BUENA PRACTICA EN LA ATENCION RESIDENCIAL A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

THE QUALITY AND GOOD PRACTICES FOR RESIDENTIAL
CARE TO THE CHILDREN AND ADOLESCENT

RAMON MUÑOZ CANO y ELENA REDONDO HERMOSA
Pedagogo y psicóloga

RESUMEN

La Protección Infantil ha alcanzado en nuestro país niveles notables de desarrollo próximos a los de los países de nuestro entorno. Abordar de manera seria la calidad de la atención que se presta a los niños y adolescentes resulta por tanto imprescindible. Los Servicios de Protección Infantil han de responder como todo servicio a las necesidades de los clientes, en este caso de los niños y adolescentes. Trabajar por la calidad es hoy la mejor manera de respetar los derechos de los niños y adolescentes que dependen de los Servicios de Protección Infantil. La calidad en el ámbito de la protección y el Bienestar Infantil requiere el establecimiento de estándares que sirven cuales son las buenas prácticas que deben guiar las actuaciones de los Servicios de Protección. Estos estándares se presentan a veces en forma de manuales para un servicio determinado. Los autores han elaborado un *Manual de Buena Práctica para la Atención Residencial a la Infancia y la*

ABSTRACT

The Child Protection has reached in our country levels of development next those of the countries of our economic and social environment. To approach of serious way the quality of the care provided to the children and adolescent is indispensable. As well as all services the Child Protection Services must answer to the needs of the clients, that is, of the children and adolescent. To work for the quality today is the better way of obtaining the rights of the children and adolescent that depend on the Child Protection Services. The quality in this area requires the standards established that indicate which are the good practices that they should guide the performances of the Protection Services. Sometimes, these

insistiendo más en la prevención primaria, otros en la secundaria o terciaria) tiene que ver con la concepción que se posea del concepto de *protección* y de la cercanía de éste con el de *bienestar* infantil. Por otro lado, la producción científica y la implementación y divulgación de experiencias ha alcanzado niveles destacados, próximos a los de los países de nuestro entorno. Todo ello nos hace pensar que el desarrollo de la protección infantil en España ha alcanzado la *madurez* suficiente como para que sea imprescindible plantearse el tema de la *calidad* de los servicios que la hacen posible.

LA CALIDAD EN EL AMBITO DE LA PROTECCION INFANTIL

A veces se entiende la preocupación por la calidad como una concesión a la actualidad del mundo de la gestión empresarial o como una extrapolación minuética de modos y procesos de funcionamiento de ese ámbito. Es cierto que su origen se encuentra en los procesos productivos industriales, pero no lo es menos que la filosofía que subyace al interés por la calidad y los modos generales de abordaje pueden aplicarse a cualquier oferta de servicios, incluidos los de intervención social. Todo depende del significado que atribuyamos a la palabra *calidad* en el contexto de nuestro propio trabajo. Por nuestra parte, no tenemos interés en lograr una definición de calidad muy alejada de

standards are presented in the form of handbook for a given service. The authors have prepared a *Handbook of Good Practices for Residential Care to the Children and Adolescent, currently in validation* phase by experts and professionals related to the Residential Care. The contents, methodology and suggested use of the *Handbook* are exposed briefly.

INTRODUCCION

Cualquiera que mire hacia atrás para valorar el desarrollo de la protección infantil en España los últimos diez años, encontrará que los avances han sido notables. No podemos olvidar que no está muy lejano el tiempo en el que el Maltrato infantil ni siquiera era conceptualizado como problema en nuestro país. Bien es cierto que ese desarrollo ha sido y sigue siendo desigual, tanto si nos referimos al nivel alcanzado en las diferentes Comunidades Autónomas como si atendemos a la intensidad con que se han abordado los tres niveles de *prevención* del abuso (primaria, secundaria y terciaria). Si precisáramos más, podríamos llegar a observar diferencias considerables en cuanto a la mayor o menor importancia concedida a las distintas fases del *proceso de intervención* y a la distribución de los recursos personales, técnicos y materiales necesarios.

Sin duda, el establecimiento de prioridades en la atención prestada (unos

aquella que la entiende como una manera de hacer bien las cosas. Esto posibilita que en cada institución o empresa los profesionales puedan discutir sobre qué significa hacer bien las cosas en el servicio que prestan. Una de las preguntas obligadas sería la que cuestiona la capacidad de dicho servicio para **satisfacer las necesidades de sus clientes**, porque éste es uno de los componentes fundamentales de la calidad o, si se quiere, uno de sus aspectos más relevantes. La mayor o menor aproximación a esas necesidades determinaría los niveles de calidad del servicio que se ofrece. El otro componente o aspecto tiene que ver con el **nivel técnico** del servicio, es decir, con el grado de adecuación del servicio ofrecido a los conocimientos técnicos y experiencias actuales sobre el tema de que se trate.

Desde esa perspectiva, la calidad siempre está presente en el servicio, entendiéndola como un *continuum* que va desde una calidad mala o mediocre a la calidad excelente, a la excelencia. De este modo, no hablamos de nada que no esté implícitamente presente en la producción de un servicio o *servucción*. Lo que tratamos es de explicitarlo y promover niveles más altos de calidad, es decir, de una mayor adecuación entre las necesidades de los clientes y el servicio que pretende satisfacerlas, de acuerdo con las posibilidades técnicas actuales.

Una primera conclusión de lo expuesto hasta el momento es que no existe obstáculo alguno que impida que los **Servicios de Atención a la Infancia o de Protección Infantil** se planteen alcanzar mayores niveles de calidad, igual que otros servicios de intervención social. Si se nos apura, diríamos que la única manera de garantizar los derechos de los niños y adolescentes es a través de intervenciones de calidad, es decir, de actuaciones que respondan a sus necesidades de la manera más satisfactoria posible. A veces, no obstante, este *de-seo o mandato* requiere mayores precisiones para resultar operativo. Para ello, debemos atender a los elementos que componen la *producción del servicio*.

- El primero de ellos es el **cliente**, que es el que justifica la existencia misma de la institución que proporciona el servicio y el servicio mismo. En el ámbito de la **Protección Infantil**, son los niños y adolescentes y sus familias (en este último caso, siempre que ello no vaya en contra del interés de los menores).
- El segundo lo forman los **profesionales** y, en general, todas las personas que intervienen en el servicio prestado, cada una con sus responsabilidades y funciones.
- Los **instrumentos** necesarios para ofrecer ese servicio (desde una

proceso mencionados. Dicho de otro modo, en el ámbito de la Protección Infantil la dificultad que podemos encontrar es la ausencia de *patrones* o *normas* de calidad (*estándares*, en la expresión inglesa normalmente utilizada) que nos permitan saber cuáles son las acciones más adecuadas para satisfacer las necesidades de los niños y adolescentes y así tratar de ajustarnos a ellas.

El establecimiento de **estándares** o **prácticas de calidad** parece así, un primer paso en el desarrollo de **planes de mejora de la calidad** por parte de las instituciones o administraciones responsables de la Atención a la Infancia y Adolescencia. Estos planes suelen incluir además, en coherencia con los elementos del proceso de producción del servicio mencionados,

- Un conjunto de procedimientos que aseguren que el servicio se ofrece a una población determinada y en función de unas necesidades igualmente previstas
- Un grupo de procedimientos de acreditación de todos los profesionales que intervienen en el servicio, con el fin de asegurar que están adecuadamente preparados para su trabajo y que mantienen un nivel de competencia satisfactorio, y
- Otro conjunto de procedimientos referidos a las condiciones am-

prueba psicológica, un protocolo o un documento a un mueble o un saco de juguetes) y el **entorno** (lugar donde se presta el servicio, edificio, etc.) constituyen el tercero de los elementos.

El resultado de la interacción entre los tres elementos es el servicio, un *producto* que cuando es defectuoso o de baja calidad no puede volver a la cadena de montaje. Es por eso por lo que debemos asegurarnos de que los elementos que lo componen reúnen los requisitos de calidad necesarios de manera que su interacción produzca la satisfacción de las necesidades de los niños y adolescentes.

A esos tres elementos suele añadirse con buen criterio uno que tiene un nivel mayor de complejidad, como es el sistema de organización y gestión. Puede seguir distintos modelos pero, en todo caso, ha de servir al producto final fomentando una *cultura* en la que la preocupación por hacer mejor las cosas se materialice en el proceso de producción del servicio.

LOS ESTÁNDARES DE CALIDAD Y LOS MANUALES DE BUENA PRACTICA

Con todo, el mayor problema, una vez que se ha generado esa *cultura* de búsqueda de la mejora continuada, es disponer de referencias que nos permitan establecer metas en relación con cada uno de los elementos del

puede reflejar una disminución de la calidad, puede indicar la existencia de necesidades que no se han identificado previamente, procesos o procedimientos que necesitan ser revisados u otros problemas. El fallo, sin embargo, no significa un déficit, sino que es el momento de repensar y reevaluar los procesos y procedimientos que estamos utilizando. En esa medida, los estándares pueden estimular la mejora de los servicios si cuestionan el valor de las prácticas actuales y ofrecen bases para examinar lo que estamos haciendo. Sus ventajas parecen claras:

- Se usan en la planificación, organización y administración de los servicios.
- Ofrecen contenidos para la formación en el campo del bienestar infantil.
- Permiten conocer de qué manera un determinado servicio puede responder más efectivamente a las necesidades de un niño o un adolescente, qué es lo que se puede esperar de tal servicio, y cómo puede ser utilizado.

Llegamos así a los Manuales. Un Manual de Buena Práctica es la aplicación de un conjunto de estándares de calidad a la oferta de un determinado servicio. Algunos Manuales refieren estándares de carácter general, sobre la Protección Infantil y Adoles-

bientales en las que se presta el servicio, especialmente aquellas dirigidas a garantizar la integridad del entorno en áreas como seguridad, salud, organización, etc.;

Los estándares de calidad en Protección Infantil y Adolescente de finen, por tanto, las perspectivas, acciones e intervenciones que son consideradas de calidad en ese ámbito.

Pues bien, la promoción de la buena práctica se realiza a través del establecimiento de estándares convertidos en referentes del comportamiento de los individuos e instituciones que atienden a los niños y adolescentes. Luego, una vez estén disponibles, cada Institución o Servicio habrá de explicar qué criterios va a utilizar para determinar si la propia práctica se realiza de acuerdo con los estándares adoptados. Esos criterios suelen adoptar la forma de declaraciones específicas y detalladas de expectativas sobre aspectos particulares de un estándar general.

Es importante destacar en este punto que los estándares no implican control, sino que representan las prácticas consideradas mejores en la atención a los niños y adolescentes. Permiten comparar, valorar la distancia o la aproximación entre estas metas y lo que efectivamente se está realizando o se ha llevado a cabo. De este modo, la posible falta de éxito

tural, separación que suele generar problemas en su ajuste personal y social. Si se precisan las condiciones específicas bajo las que debe ofrecerse este servicio, se estarán estableciendo las bases para abordar el pacto de la separación familiar y sus consecuencias con mayores posibilidades de éxito. El Manual puede recoger tales condiciones en forma de estándares de calidad.

En segundo lugar, el Maltrato institucional es un riesgo que hay que considerar en toda intervención con niños y adolescentes, especialmente, cuando esta supone la salida del domicilio familiar. Es necesario tener en cuenta que dentro del concepto de Maltrato Institucional hay que incluir no sólo el maltrato físico, psicológico o el abuso sexual infligido por un individuo de la institución, sino también el no proporcionar la protección adecuada al niño, o no dispensarle la atención debida a sus necesidades. Lo mismo importa que ello se deba a la propia dinámica institucional o a la acción u omisión de un individuo. La institución es la responsable última de que las acciones individuales o institucionales se adecúen a las normas del buen trato. No debemos olvidar que cuando los Servicios de Protección sacan a un niño o a un adolescente de su casa están diciendo que van a tratarlo mejor de lo que lo han hecho hasta ese momento sus padres y esto tiene que tener en la práctica las consecuencias oportunas. El Manual puede ser un instrumento

cente, por ejemplo. Otros establecen pautas de calidad para servicios específicos o utilización de recursos concretos, por ejemplo, manuales sobre Atención Residencial o algún tipo específico de recursos de Atención Residencial.

UN MANUAL DE BUENA PRÁCTICA PARA LA ATENCIÓN RESIDENCIAL A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

Precisamente, con el objetivo de elaborar un Manual de Buena Práctica para los Servicios de Atención Residencial, se inició un programa por parte de la Federación de Asociaciones para la Prevención del Maltrato Infantil (FAPMI) y con el soporte económico del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Este Manual, ya elaborado, se encuentra en estos momentos en fase de *validación* cuyo procedimiento se explica más adelante.

A nuestro juicio existen razones importantes para diseñar un Manual de Buena Práctica para la Atención Residencial, además de las ya expuestas con carácter general, citándonos ahora al caso concreto de este escenario de la Atención a la Infancia y Adolescencia. Las explicamos seguidamente.

En primer lugar, es necesario prevenir y abordar las consecuencias de la separación de los niños y adolescentes de su familia y de su entorno na-

de prevención en la medida en que establezca pautas de actuación dirigidas a satisfacer, por encima de cualquier otra consideración, las necesidades del niño o adolescente y el respeto a sus

En tercer lugar, hemos tenido en cuenta la historia y significación de la atención residencial en el contexto de la protección infantil y adolescente. Ha sido el recurso por excelencia, aplicado de manera no sistemática, para todos los problemas que los *menores* pudieran presentar, ya fuera como víctimas o como agresores. Ha sido, igualmente, el recurso de intervención dirigido a la infancia que más se ha utilizado y más críticas ha recibido, hasta el punto de poner en cuestión que realmente sirva al objetivo que parece perseguir, el bienestar del niño. En la actualidad, parece estar claro que la bondad no depende del tipo de recurso en sí sino de la forma en que se ofrece, especialmente, del modo en que satisface las necesidades identificadoras previas. Parece, por tanto, que establecer un conjunto de pautas sobre cómo debe darse este servicio, es decir, cuáles son los estándares de calidad que han de presidir la Atención Residencial, redundará en la bondad de la misma.

Finalmente, las nuevas perspectivas de utilización y gestión de este tipo de recursos requieren una consideración especial. En los últimos años

se están produciendo cambios en la Atención Residencial. Es conocida la prioridad asignada a la adopción y el acogimiento familiar como recursos más normalizados y, en principio, más adecuados para satisfacer las necesidades de niños y adolescentes. Esto ha producido un descenso notable en el número de menores que reciben esta atención en España (aunque la situación sea diferente en cada Comunidad Autónoma). Pero sobre todo, es necesario señalar que los problemas que presentan los niños y adolescentes hoy atendidos en dispositivos residenciales son mayores y más graves, hasta el punto de necesitar un contexto terapéutico no disponible en recursos como la adopción y el acogimiento familiar. Además, cuando estos últimos recursos no tienen éxito la Atención Residencial se convierte en el recurso de sustitución que tiene que afrontar las consecuencias que el niño o adolescente hayan producido los fracasos anteriores. Pensamos que un Manual puede resultar particularmente útil si facilita a las instituciones *buenas prácticas* que les sirvan como referencia para abordar estos problemas con garantía de eficacia.

CONTENIDO, METODOLOGIA Y USO DEL MANUAL

Hemos procurado que el Manual responda a los elementos que, como antes explicábamos, componen la producción de un servicio. Pensamos

- Los diferentes Programas en los que se puede diversificar la Atención Residencial.
- En el tercer y último capítulo se proponen pautas de calidad para la organización y gestión de la Atención Residencial, esto es, los apoyos administrativos, técnicos y de organización necesarios para la implementación de los Programas.

• No hemos pretendido elaborar un Manual que detalle las características asociadas a los diferentes tipos de dispositivos residenciales. Se reconoce su diversidad, pero se centra en los elementos precisos para lograr la calidad en los programas de Atención Residencial diseñados para responder a las necesidades de niños y adolescentes, cualquiera que sea el dispositivo utilizado.

La elaboración del Manual sigue tres fases diferenciadas:

En la primera fase se formulan un conjunto de estándares basado en los conocimientos actuales sobre el tema, las necesidades evolutivas de los niños y adolescentes, y las formas probadas de responder a esas necesidades. Para ello se ha realizado una detenida revisión de la literatura científica y profesional y un estudio de propuestas concretas de pautas de mejora de la calidad en la atención residencial, aplicando luego las con-

que de esta manera podríamos mostrar más fácilmente la coherencia del planteamiento que vincula *calidad* y atención a las necesidades y derechos de los niños y adolescentes atendidos en dispositivos residenciales. Señalando ese propósito, presentamos a continuación los contenidos básicos del Manual.

Tiene tres grandes apartados:

El capítulo primero, dedicado a establecer el significado del instrumento, los principios básicos de intervención con la infancia y la adolescencia, los principios y funciones de la Atención Residencial, los derechos de los niños y adolescentes atendidos en centros residenciales y la población que puede beneficiarse de ese recurso.

El segundo, propone los estándares de calidad asociados al proceso de intervención, es decir:

- El proceso mediante el cual se identifican las necesidades de los niños, adolescentes y sus familias y se abordan en la Atención Residencial,
- Las características que permiten seleccionar el dispositivo más adecuado a esas necesidades,
- Las Áreas de Intervención contempladas en la Atención, y

clusiones a nuestro contexto social, económico y cultural.

Para la segunda fase se han seleccionado un conjunto de *informantes-clave* (en la terminología propia de los estudios de necesidades), integrado por investigadores, responsables ejecutivos y profesionales de la Atención Residencial en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Madrid, Murcia, País Vasco y Valencia, con el fin de que valoren las propuestas realizadas en este Manual y propongan las alternativas que juzguen oportunas. Se trata de lograr aportaciones de profesionales que desarrollan diferentes funciones, en diferentes tipos de centros (tamaño y función) y que trabajan con diferentes edades. El objetivo no es, por tanto, recoger aportaciones numéricamente representativas, sino buenas y adecuadas aportaciones, ya que una *buena práctica* no es necesariamente la más común, sino la que resulta más adecuada para satisfacer las necesidades de niños y adolescentes. En esta fase nos encontramos en la actualidad.

En la tercera y última fase se analizarán y estudiarán las aportaciones de

los *informantes-clave*, elaborando el Manual que finalmente será distribuido. Lo consideraremos definitivo hasta que llegue el momento de cambiarlo, ya que los estándares no son inmutables sino que deben establecerse en función de las circunstancias del desarrollo de la Protección Infantil y de la evolución de la Atención Residencial en particular. Tales circunstancias no tienen por qué suponer la existencia de cambios drásticos en este ámbito. El factor tiempo puede aconsejar que, en ausencia de otras condiciones, deban revisarse los estándares propuestos.

El objetivo del desarrollo de este Manual es que se convierta en un marco de referencia necesario para que las instituciones que dirigen, organizan y/o gestionan la Atención en cada Comunidad Autónoma, elaboren el suyo propio. En realidad, hablamos de un *Manual de Manuales*, útil en la medida en que los estándares propuestos sean valorados, analizados y, en su caso, adaptados a las circunstancias particulares de cada Comunidad, y dentro de ella, de las instituciones con responsabilidad sobre la Atención Residencial. Esto es lo que esperamos.

BIBLIOGRAFIA

- AHA (1991): *Helping in child protective services*. The American Humane Association.
- BLATT EDWARD (1990): Staff supervision and the prevention of institutional child abuse and Neglect. *Journal of Child and Youth Care* vol 4(6) 73-80.
- CADWELL, BETH & REJINO ER-LINDA (1993): Ensuring that all children an adolescents in residential treatment live in a protected, safe environment. *Residential Treatment for Children and Youth*, vol. 11 (1) 49-62.
- CASAS F. (1993): España. En M.J. Colton y Hellinck (Eds.). *Child care in the E.C.*
- CENTRAL COUNCIL FOR EDUCATION AND TRAINING IN SOCIAL WORK. CCETSW (1992): *Settings quality standards for residential child care: A practical way forward*. London, Central Council for Education and Training in Social Work.
- COLTON M.; HELLINCK (1994): Residential and Foster Care in the European Community: Current Trends in Policy and Practice. *Br. J. Social Wk.* 24, 559-576
- CONSEJO DE EUROPA (1996): Children's rights in residential care. Consejo de Europa.
- CHILD WELFARE LEAGUE OF AMERICA (1991): *Standards of excellence for residential group care services*. Washington: CWLA.
- CHILD WELFARE LEAGUE OF AMERICA (1989): *Standards of service for abused or neglected children and their families*. Washington: CWLA.
- DEPARTMENT OF HEALTH SOCIAL SERVICES INSPECTORATE. (1993): Evaluating Performance in Child Protection. Londres. HMSO.
- DE PAUL OCHOTORENA J., MUÑOZ CANO R.; ESPINET RUBIO A.; (1991): *Planificación y diseño de un medio residencial cerrado para menores infractores*. No publicado.
- DODGE REYOME N. (1990): Executive directors' perceptions of the prevention of child abuse and maltreatment in residential facilities. *Journal of Child and Youth Care* vol 4(6) 45-60.
- FUERTES ZURTA J. y FERNANDEZ DEL VALLE J. (1996). Recursos residenciales para menores. En De Paul Ochotorena J. y Arruabarrena M.L. *Manual de Protección Infantil*. Barcelona: Masson.

HOWE, E., (1992): *The Quality of Care (The Howe Report)*. London, Local Government Management Board.

KRANTZ JAMES & FRANK CAROL (1990): Institutional approaches to child abuse. *Journal of Child and Youth Care* vol 4(6) 35-43.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (1997). *La Buena práctica en la protección social a la infancia: Principios y Criterios*. Madrid

MUNOZ CANO R. (1994): Las asociaciones de prevención del Maltrato Infantil? pueden constituir alguna garantía de la calidad del trato a los niños por parte de las instituciones?. En Redondo, E. (coord.) *I Jornadas sobre Infancia Maltratada: El Maltrato Institucional*. Vitoria: Diputación Foral de Alava

POWERS JANE ET AL (1990): Institutional abuse: A review of the literature. *Journal of Child and Youth Care* (vol 4. Nº 6) 81-95

PRICE, S.; CHAFFE, F.; MOZENTER G. (1989): Development of Quality Care Indicators in Group Care. En E.A. Balcerzak Ed.). *Group care of Children. Transition the Year 2000*. Child Welfare League of America, Washington.

SCHAEFFER et als. (1988): Children in Residential Care. New York: Van Nostrand Reinhold Company.

SIBJRN S.; HAGEN G.; MAIER H. (1993). Permanency planning principles in the Norwegian child welfare system and their application to practice. *Child Welfare*, 72, 77-89.

**PUBLICACIONES SOBRE LA INFANCIA PROMOVIDAS
POR LA
DIRECCION GENERAL DE ACCION SOCIAL
DEL MENOR Y DE LA FAMILIA**



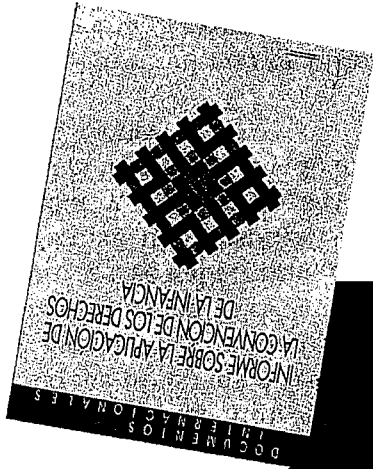
PUNTO DE VENTA:

SUBDIRECCION GENERAL DE PUBLICACIONES
C/. Agustín de Bethancourt, 11, bajo - 28009 MADRID
Teléfono: (91) 554 34 00 - Fax: (91) 533 06 91

MINISTERIO DE TRABAJO
Y ASUNTOS SOCIALES



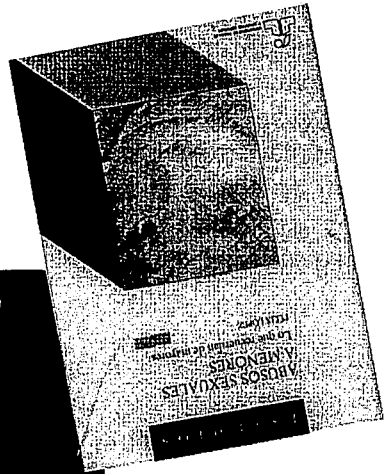
SECRETARIA GENERAL DE ASUNTOS SOCIALES



PVP: 1.500 Ptas. (IVA incl.)



PVP: 8.428 Ptas.
(IVA incl.)



PVP: 1.500 Ptas. (IVA incl.)

The professionals' and citizens' sensitivity to child maltreatment is increasing in Spain, and this fact lead us to expect a higher number of detected cases in the near future. Consequently, the Child Protection Services, that are the Administration Authority in Child Protection, need to articulate an appropriate response that allow to systematise the information and the different actions in a way susceptible of being evaluated.

Child Protection includes not only the actions in cases of "desamparo" (unprotected child), that imply to remove the child from the family, according to Spanish Law 21/1987, but also to determine risk situations, according to Spanish Law 1/1996. The family circumstances and factors that lead the Administrations authority to take extreme responses in cases of "desamparo", and also those family factors involved in a risk situation constitute important family relational problems that can not be modified without professional help. Thus, the child protection actions must be articulated with rehabilitation actions that modify the family relations in a way that support the child's development and when these rehabilitative strategies do not get the proposed goals other alternatives aimed at providing the

child a family life need to be developed.

This paper is aimed at presenting a methodology for Child Protection Services, that helps to systematise the entire process since the suspected case enters into the system till the child protection either in her/his own family or in another family can be reasonably guaranteed. This methodology is being applied within a three-year experimental program that Autonomous Government of Balears is carrying out in coordination with University of Valencia.

Key words: methodology, child protection services, child maltreatment.

INTRODUCCION

La creciente sensibilización en nuestro país de los profesionales, y de la ciudadanía en general, ante el grave problema del maltrato infantil permite augurar, en un futuro inmediato, un incremento en las detecciones. En consecuencia, las Entidades Públicas, a las que hace referencia la Ley 21/87, de 11 de Noviembre, que son competentes en la protección de menores se hallan en la necesidad de articular una respuesta adecuada y proporcionada a esta demanda; una respuesta que sea operativa y permita la sistematización de la información y de las diversas actuaciones.

La protección del menor incluye, no sólo las actuaciones ante situaciones de hecho de *desamparo*, que implican la separación del niño/a de su medio familiar, como establecía la Ley 21/87, sino también actuaciones de prevención y especialmente *actuaciones en situaciones de riesgo* como establece la Ley 1/96, de 15 de Enero, de Protección Jurídica del Menor que re-forma el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil, en lo relativo a protección de menores. Tanto las circunstancias que motivan las actuaciones más extremas en casos de desamparo, como las que se consideraran de riesgo, constituyen problemáticas familiares de relación que difícilmente remiten o se modifican por sí solas, por lo que el tratamiento psicológico, junto a otro tipo de intervenciones resultan imprescindibles. Así pues, se hace necesario articular en relación a las actuaciones de protección medidas rehabilitadoras especializadas que reconduzcan las relaciones familiares de modo que éstas, en vez de amenazar el desarrollo de la competencia del niño, lo apoyen y promuevan (Cerezo, 1995).

La protección de menores en el marco legislativo actual, atiende aquellos casos en situación de desamparo de hecho, es decir, en los que la debida seguridad del menor y su necesaria asistencia moral y material no está garantizada por el incumplimiento de los padres de sus deberes de protección, o por el imposible o inadecuado ejercicio de tales deberes.

En una porción importante de casos las prácticas parentales de incompetencia que se ponen de manifiesto en el incumplimiento de los deberes de protección *no son irreversibles* y consecuentemente, los padres pueden ser rehabilitados y llevar a cabo su función reasumiendo la protección del menor (Cerezo, 1992). La rehabilitación de una familia maltratadora hace posible la reintegración del menor a su hogar. En nuestro país, la Entidad Pública se obliga a facilitar esta reintegración garantizando así, en la medida de lo posible, el derecho que todo niño tiene a permanecer con su propia familia. La Ley 1/96, avanza sobre este punto, ya que establece la actuación en situaciones de riesgo, es decir, antes de que sea necesario separar al menor de su familia.

El propósito de este trabajo es presentar una propuesta de metodología en los procesos de investigación, valoración y actuación de los Servicios de Protección de Menores ante casos de presunto maltrato o alto riesgo del mismo que son puestos en su conocimiento. Esta propuesta se ha diseñado

conocen mejor, por ejemplo, la escuela, los servicios sociales, el centro de salud, etc., con todo lo que esto conlleva. Entre los inconvenientes destaca que, teniendo en cuenta que estos frentes de profesionales tienen otros cometidos primordiales, de modo inevitable difieren en sus disponibilidades de tiempo y recursos humanos, y asociado con esto manejan distintos criterios de gravedad y percepción del riesgo del maltrato, lo que afecta a los menores según las zonas de residencia y otros factores externos al problema en cuestión.

El segundo modelo es más radial con el SPM en el centro y los distintos servicios en la periferia conectados con el centro con flechas de doble sentido. Los distintos servicios comunican a SPM los casos de menores que presentan determinados signos y características para que los SPM investiguen y diagnostiquen la situación del menor respecto al problema de maltrato (abuso y/o abandono) en base a criterios de gravedad y riesgo. Posteriormente, los casos se valoran se toman las medidas pertinentes y se derivan con propuestas de tratamiento a los distintos servicios que por su relación con la familia, especialidad, etc., pueden asumir con eficacia esa propuesta.

La principal ventaja de este modelo es que los criterios para evaluar y diagnosticar un caso de maltrato desde la perspectiva de la protección

del menor son más homogéneos; formar y reciclar periódicamente en la temática de criterios y tomas de decisión al equipo de menores es más factible y eficiente que a la totalidad de los profesionales que pueden recibir casos de maltrato. Y esto supone una mejora en la atención al menor. Sin embargo, también hay inconvenientes, uno importante es el de la deficiencia en los recursos de tratamiento y sobre todo en protocolos de actuación típicos, y otro inconveniente, no menos importante, es que afecta las rutinas de trabajo de los profesionales y requiere una mayor coordinación no sólo entre los distintos servicios sino entre éstos y los SPM.

Una y otra opción tienen una serie de implicaciones que han de asumirse coherentemente. En la primera los recursos *para el tema del maltrato* han de concentrarse primordialmente en los servicios de entrada, por así decir, mientras que en la segunda opción son los SPM los que han de reforzarse y desarrollar una labor de coordinación importante para lograr el fin primordial de garantizar la protección de los menores y su desarrollo en el seno de una familia, a poder ser la suya propia. Es evidente que decidir entre un modelo u otro debe depender de una adecuada evaluación. La metodología que proponemos aquí asume el segundo modelo y representa un paso de sistematización que permite su evaluación.

LA DETECCIÓN Y PUESTA EN CONOCIMIENTO DE LOS SERVICIOS DE PROTECCION DE MENORES (SPM) DE CASOS CON INDICADORES DE MALTRATO

La detección y puesta en conocimiento de los SPM de los indicadores de maltrato o riesgo de maltrato en un caso determinado, corresponde a los colectivos profesionales, o ciudadanos en general, que por sus circunstancias sepan de niños y niñas que pueden hallarse en situación de maltrato o alto riesgo de ello.

Entre los colectivos de profesionales se incluyen: los profesionales de servicios sanitarios, hospitalarios (urgencias o ingresos pediátricos) y de atención primaria (Pediatría, Salud Mental, Enfermería...), centros educativos (Escuelas Infantiles, Primaria, Secundaria, Educación Especial), los servicios sociales, policía (GRUME); además, la detección y puesta en conocimiento de casos puede provenir de la Fiscalía de Menores, y el Defensor del Pueblo, y, por supuesto la comunicación la puede realizar el propio menor, o terceros, sean o no familiares, directamente o a través del Teléfono del Menor, si lo hay.

Al margen de la necesaria sensibilización ciudadana sobre los derechos de la infancia, los colectivos profesionales mencionados deben ser informados adecuadamente de la temática del maltrato y sus indicadores.

El hecho de informar a los SPM de una de situación de riesgo o de presunto maltrato requiere la elaboración de una hoja de puesta en conocimiento del caso que recoja los indicadores principales de maltrato en sus distintas facetas. Esta hoja constituye un primer paso que es esencial para que se desarrolle todo el proceso de investigación, valoración y actuación de los SPM. En este sentido, conviene considerar la urgencia de llegar a un consenso acerca de las directrices básicas sobre las que elaborarla, para evitar la multiplicidad de iniciativas, de carácter más bien individual, en distintos ámbitos. En tales casos se puede dar lugar a dos efectos indeseables: uno, sobre aquellos profesionales que tienen que poner el caso en conocimiento de la Administración, ya que la sucesión de cambios y requerimientos de colaboración que no han sido previamente participados suelen ser mal recibidos, y esto menoscaba aun más su motivación por dirigirse a los SPM; y dos, sobre el propio hecho que se ha de poner en conocimiento, porque después de varias iniciativas se crea una situación un tanto caótica acerca de "qué atender" y "qué puede ser lo relevante".

En relación a la falta de confianza de los profesionales en los SPM, se constata que hoy los profesionales de estos colectivos creen en su mayoría, y pueden tener sus razones para ello, que es peor para el menor que su caso llegue

a) ser una hoja de formato único para los distintos colectivos;

Por otra parte, elaborar una buena hoja que recoja los aspectos esenciales para que los SPM, a partir de ahí, puedan proceder en sus investigaciones y actuaciones, es una tarea importante que tiene ciertas dificultades. La hoja, además de recoger los datos de identificación y otras informaciones básicas de rutina, debe reunir ciertas características, entre las que destacamos las siguientes:

a SPM debido a la imagen que de los servicios y sus actuaciones se tiene, no por los profesionales que integran los equipos, sino más bien, por los esquemas de actuación y el sistema de trabajo de la Administración. En consecuencia, se hace necesaria una labor de información y explotación de compromisos y objetivos que haga posible la recuperación de la confianza de los profesionales en los SPM. Existe un buen número de profesionales muy motivados por el menor y su mundo, y por su cercanía al mismo constituyen una fuente de información muy importante. Es por ello indispensable una actitud de escucha, para detectar exactamente cuáles son los aspectos relevantes sobre los que hay que actuar en la resolución de los problemas, y una actitud constructiva para encontrar vías de diálogo.

- b) ser breve, no más de un folio por las dos caras, para facilitar su manejo;
 - c) claridad en los factores e indicadores;
 - d) dar posibilidad al informante en la escala de respuesta de señalar si el indicador ha sido observado con más o menos frecuencia;
 - e) contar con un apartado de observaciones que permita al informante añadir datos o comentarios que no se recogen en el formato tipo de la hoja.
- Esta hoja debe elaborarse a partir de la colaboración de profesionales de los distintos colectivos y posteriormente ponerse a prueba de manera experimental, en un sector reducido de población. Los resultados de su puesta en funcionamiento probablemente aportarán alguna modificación o ajuste. Finalmente, la hoja puede generalizarse hasta lograr que se routine, aunque siempre conviene mantener en el proceso algún contacto con los colectivos de modo que se familiaricen con su uso y sea posible discutir los problemas que los profesionales puedan tener en el hecho de poner en conocimiento de los SPM los casos para investigación de maltrato infantil.

EL TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE PROTECCION DE MENORES (SPMI)

Puede distinguirse en nuestra propuesta, cuatro etapas o fases principales en el trabajo de los Servicios de Protección de Menores: fase de investigación, fase de valoración, fase de actuación I y fase de actuación II.

Fase de Investigación

La fase de investigación se inicia con la puesta del caso en conocimiento de los SPM y concluye con el cumplimiento del objetivo de reunir, a partir de cuantas fuentes sea pertinentes, información suficiente para determinar la *gravedad* del problema y el *riesgo* que corre la debida seguridad del menor

Y entre el inicio y la consecución del objetivo en esta fase, el proceso de trabajo consiste en contrastar y completar la información siempre en relación a los criterios de gravedad y riesgo que corre la situación del menor, y que después especificaremos. A lo largo de este proceso se ha de conjugar la rapidez con la eficacia; el uso de protocolos para la recogida de información favorece la normalización del proceso en sus directrices básicas.

Veamos con más detalle esta fase: Ha de ponerse el énfasis en una recogida de información que esté claramente centrada en aspectos sobre los que

pueda valorarse la gravedad y riesgo, para evitar información irrelevante para este objetivo. Así pues, el o los profesionales de los SPM que lleven a cabo el proceso de investigación al finalizar el mismo han de contar con información relevante en una serie de áreas que permitan conocer:

a) cual es, si lo hay, el daño real o potencial sufrido por el menor y la intensidad o frecuencia del problema, donde se incluye: edad del menor, su estado físico y psicológico y según edad la percepción del menor de su situación familiar;

b) quién es el agente del maltrato, si se determina, y la relación de grado de proximidad y convivencia que tiene con la víctima, así como su percepción del problema;

c) factores asociados a la familia como tal y a sus pautas de crianza, donde se incluye: madurez y status psicológico de los responsables del menor, existencia de estresores, el apoyo social, y la disposición para cambiar y ser ayudado, y las prácticas de disciplina, la autopercepción de eficacia en el desempeño de las tareas de crianza, percepción del niño y su comportamiento, y potencial de abuso.

El cuadro 1 recoge nuestra representación esquemática de la fase de investigación a partir de la puesta en conocimiento.

entrevista, cuestionarios, tanto auto-informes como heteroinformes, y a ser posible observación que puede circunscribirse a ponerles a realizar una tarea estructurada juntos con el niño y luego unos minutos más de situación libre. Lo importante es saber a qué atender.

En cuanto al niño o niña, las áreas principales a evaluar son el aspecto físico general y de desarrollo, la conducta con el entrevistador o entrevistadora, el estado cognitivo-emocional, su relación con otros niños/as, y según la edad, su adaptación general, cómo percibe y vive su situación y el rendimiento escolar. Los medios, lógicamente se escogerán según la edad y status cognitivo del menor, pero básicamente como ya he señalado en otros lugares, en Psicología tienes dos opciones con todas las variantes de mayor o menor complejidad psicométrica que se quiera: "o miras o preguntas", y mejor caso, para lograr el objetivo con rapidez y eficacia, es muy importante que la entrada al tema y la entrevista se estructure con una duración no superior a cuarenta y cinco minutos. A partir de ahí, se determinan las pruebas a utilizar, tarea que puede llevar al profesional unos quince minutos y que sirven de pausa de descanso para la familia, después se procede a aplicarlas, una persona con los padres y otra con el menor, por separado, durante no más de cuarenta y cinco mi-

situación de desprotección. En consecuencia se procede con este dato negativo de la no asistencia de la familia a la convocatoria y se trata de lograr la información de valoración del menor ya sea en su centro escolar, en el centro sanitario o en un centro de servicios sociales.

En el caso de que la familia acuda a la entrevista con los SPM, el objetivo central es contrastar información y recabar otros datos de interés relacionados con el riesgo y la gravedad de daños físicos y/o psicológicos en el menor. En este sentido, conviene mantener el norte muy claro porque es un momento en el que el profesional puede tratar de obtener "cuanta más información mejor" lo cual si no responde a un claro "para qué" va totalmente en contra de los criterios de rapidez y eficacia que deben presidir esta fase. Es fundamental para el fin que se persigue obtener información sobre la relación que los padres o responsables mantienen con el menor, así como indagar sobre la existencia de problemas que afecten a la familia y amenacen la seguridad física, estabilidad psicológica y adecuado desarrollo de la competencia del niño. Es, asimismo, importante escuchar las explicaciones que aporten sobre el estado (físico, psíquico, sexual) del niño o niña, y explorar las normas de crianza que siguen. Los medios para obtener esta información consistirán básicamente en una

El proceso de valoración, es un procedimiento que se indica en el uso de los instrumentos de Artuabarrena, de Pail y Torres (versión de 1993) —una referencia genérica a los mismos puede encontrarse en Artuabarrena y de Pail, 1995 (pp. 121-129). Estos indicadores inclu-

La fase de valoración se inicia con un conjunto de información ordenada para su valoración y concluye con el cumplimiento de un doble objetivo: primero, clasificar el caso en una de las posibilidades siguientes: a) apreciación de desamparo por incumplimiento, imposibilidad del ejercicio de los deberes de protección, b) casos de guarda forzosa/voluntaria, c) apreciación de situación de riesgo, no desamparo, y d) no riesgo y no desamparo; y segundo, valorar el caso en "alto riesgo/gravedad máxima" (incumplimiento), "riesgo medio/gravedad media" (riesgo-no desamparo) y riesgo bajo o nulo/gravedad mínima (no riesgo-no desamparo). Habida cuenta que los SPM tienen que tratar para su toma de decisiones con situaciones de hecho, estos profesionales han de concentrarse en los hechos físicos y/o psicológicos.

Fase de Valoración

guiaba la investigación, a saber: reunir, a partir de cuantas fuentes sea pertinentes información suficiente para determinar la *gravedad* del problema y el *riesgo* que corre la debida seguridad del menor.

En el cuadro 1 se anotan algunos instrumentos genéricos que pueden utilizarse en el encuentro con la familia. Otros informes médicos, policiales, escolares e informaciones relevantes para valorar riesgo y gravedad, junto a todo lo anterior permiten cubrir bastante holgadamente las áreas de información que se señalan al comienzo de este apartado y que permiten cumplir el objetivo que

se entiende ahora que hay que centrarse muy claramente en la información que interesa y dejar fuera aquella que es irrelevante para los objetivos que se persiguen. Si la familia no tiene que hacer dos visitas, eliminamos el riesgo de alargar el proceso o de quedarnos con la información a medias, ambas opciones perjudican seriamente la labor en esta fase, y por otro lado el periodo temporal de dos horas con descanso es bastante asumible para el entrevistador y entrevistado, habida cuenta de la variación de métodos que se propone utilizar.

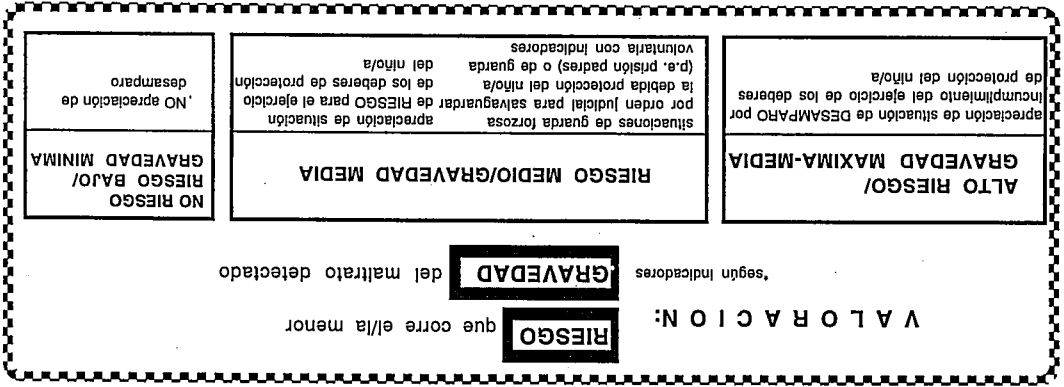
Con estas restricciones de tiempo, se entiende ahora que hay que centrarse muy claramente en la información que interesa y dejar fuera aquella que es irrelevante para los objetivos que se persiguen. Si la familia no tiene que hacer dos visitas, eliminamos el riesgo de alargar el proceso o de quedarnos con la información a medias, ambas opciones perjudican seriamente la labor en esta fase, y por otro lado el periodo temporal de dos horas, incluyendo un descanso de un cuarto de hora aproximadamente.

En cada uno de estos intervenciones. En cada uno de estos condiciones del hogar y respuesta a la el niño/a, adicciones, apoyos sociales, métodos de disciplina, interacción con pañero/a), sus habilidades de crianza, ción de pareja (y/o presencia de com- toria personal de maltrato-, su rela- cedentes -de conducta violenta, his- y capacidades del cuidador, sus ante- de autoprotección y visibilidad, edad maltratador, edad del niño, capacidad bien: antecedentes, accesibilidad del a los cinco anteriores incluyen tam- ño/a) y 22 factores de riesgo que junto hecho, y status socio-cognitivo del ni- frecuencia, tipo de daño, recencia del y en 5 factores de gravedad (gravedad,

factores las posibilidades son tres ni- velos de riesgo: bajo o nulo, moderado y alto, según cuales de los criterios de cada nivel se aplican al caso. Tales criterios pueden cumplimentarse con la información recabada en la fase de investigación. El instrumento permite clasificar finalmente el caso en uno de los tres niveles, bajo, moderado o alto a partir del conjunto de los resultados. El cuadro 2 recoge nuestra represen- tación esquemática de los principales aspectos de la fase de valoración, a partir de la integración de la infor- mación recabada durante la fase de investigación del caso.

Cuadro 2. Diagrama de la metodología en su fase de valoración.

INTEGRACION DE LA INFORMACION



de considerar la gravedad y el riesgo, o mas específicamente, la predicción del riesgo de reincidencia de daño y su gravedad, podría, en mi opinión, representarse en una tabla de doble entrada como la de la fig.1

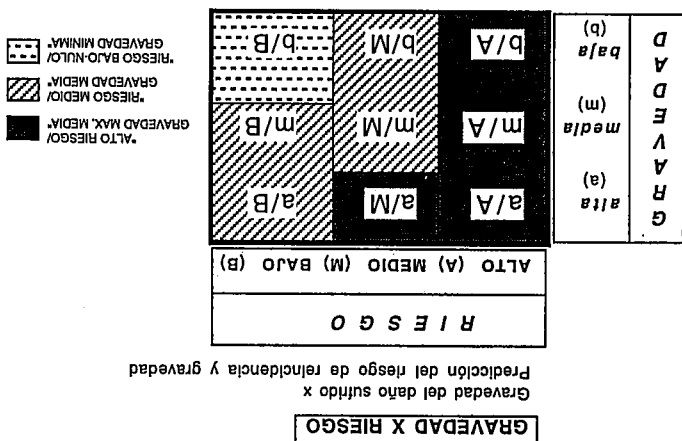
Como puede observarse, se lleva a cabo la valoración del riesgo que corre el/la menor y de la gravedad del maltrato detectado basado en los hechos de daños físicos y/o psicológicos, según los indicadores. El hecho

Finalmente, los casos de gravedad baja y riesgo bajo, claramente se clasificarían como "riesgo bajo-nulo/gravedad mínima". En definitiva de lo que se trata es de adoptar criterios objetivos para la toma de decisión acerca de la apreciación de desamparo o no desamparo; ciertamente algunos

de hecho excepcional con pocas probabilidades de repetirse. En estos "bordes" de la clasificación, es claro que deben afinarse los criterios; por ejemplo, puede encontrarse algún caso de especiales características cuya situación, aun estimándose de alto riesgo, aconseje la no apreciación de desamparo y la consiguiente tutela automática, por lo que el menor permaneciera en la familia y se la consideraría de riesgo en necesidad de tratamiento, esto es, del segundo grupo.

Una posibilidad abierta a la discusión es agrupar los casos clasificados de riesgo alto y gravedad alta y media como "alto riesgo/gravedad máxima-media", los casos de riesgo medio y bajo y gravedad media como "riesgo medio/gravedad media". Como puede observarse, se incluye también entre los primeros aquellos casos de alto riesgo, aun cuando su gravedad haya sido baja, debido a la alta probabilidad de reincidencia y el riesgo de que la escasa gravedad haya sido accidental y pase a convertirse en la ocasión siguiente en gravedad máxima; a la inversa, y siguiendo el mismo razonamiento, entre los segundos se incluye también los casos que aun cuando su gravedad haya sido estimada como alta, sin embargo su riesgo de reincidencia es bajo, por lo que puede considerarse su carácter

Figura 1. Representación de las valoraciones de gravedad y riesgo y su reducción a las categorías "gravedad x riesgo"



casos particulares pueden ofrecer más dificultad de encasillar, pero siempre habrá unos criterios sobre los que referir los aspectos particulares y sobre los que evaluar si la decisión fue o no acertada.

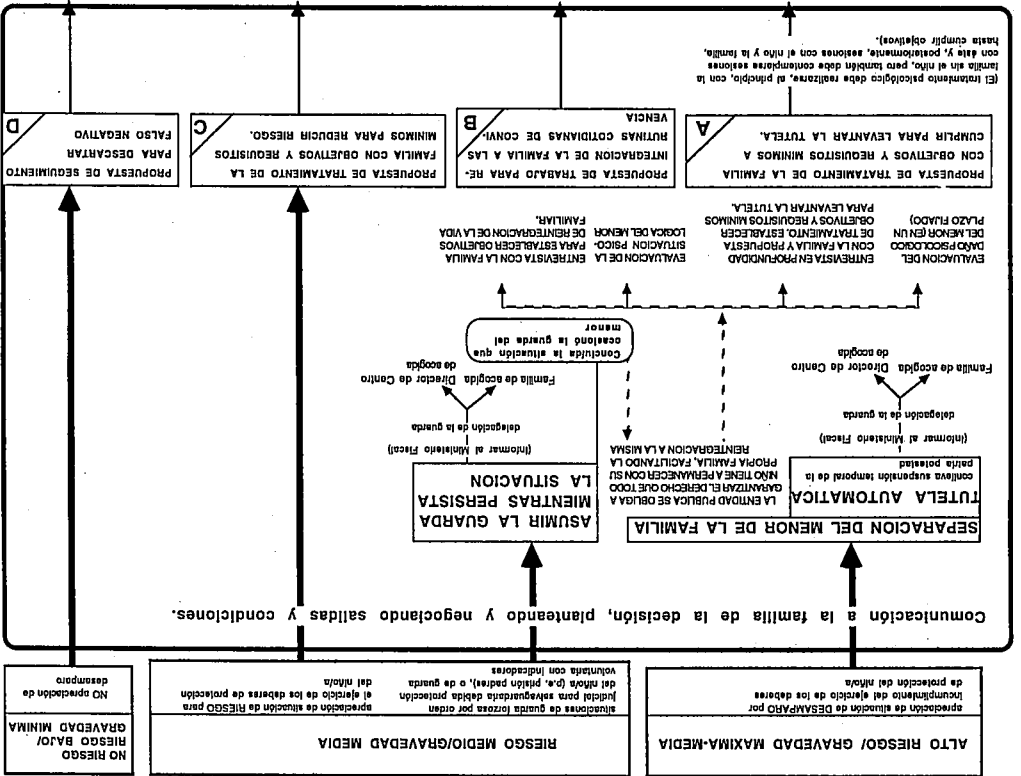
Una vez clasificados los casos, cuadro 2, "el alto riesgo/gravedad máxima-media" conlleva la apreciación de desamparo por incumplimiento del ejercicio de los deberes de protección al niño/a, tal como señala el artículo 172 del Código Civil, desde la modificación introducida por la Ley 21/87, de 11 de Noviembre, y la nueva redacción que establece la Ley 1/96, de 15 de Enero, por la que queda explícitamente suspendida la patria potestad cuando se asume la tutela automática. Por su parte, "el riesgo medio/gravedad media" comprende aquellos casos de guarda por decisión judicial como medida cautelar por hallarse los padres del menor, por ejemplo, en un proceso por enjuiciamiento criminal, y casos que siendo de guarda voluntaria presenten indicadores de abuso o abandono, y la apreciación de situación de riesgo, no de desamparo del niño/a. Finalmente "Riesgo nulo bajo / gravedad mínima" conlleva también la no apreciación de desamparo. Con esto, se da cumpli-

miento al objetivo de la fase de valoración, para la cual el instrumento de evaluación de gravedad y riesgo en maltrato infantil de Arruabarrena, de Paul y Torres (1993) resulta muy útil. El manejo de este instrumento requiere un cierto entrenamiento perfecto-mente asumible y de ínfimo coste en relación a los beneficios de estandarizar y rutinizarse la información.

Fase de actuación I

La actuación de los servicios se describe en la metodología propuesta en dos partes: I y II. La fase de actuación I, se inicia con una valoración del estado y seguridad del menor y una apreciación, o no, de desamparo o de riesgo, y concluye con el cumplimiento del objetivo de elaborar, en relación con lo antecedente, uno de los cuatro tipos de propuestas de trabajo que acompañarán la derivación del caso: propuesta A de tratamiento con objetivos y requisitos mínimos a cumplir para levantar tutela; propuesta B de trabajo para la reintegración a las rutinas familiares de convivencia; propuesta C de tratamiento con objetivos y requisitos para reducir el riesgo; y propuesta D para descartar un posible falso negativo. El cuadro 3 representa esta fase de actuación I.

Cuadro 3. Diagrama de la metodología en su fase de actuación I.



El proceso en esta fase supone una priorización de las acciones. Así, la actuación será de urgencia en los casos "alto riesgo/gravedad máxima-media", en los que se asume la tutela automática debido a la situación de desamparo del menor por incumplimiento del ejercicio de la debida protección, y en los casos de "riesgo medio/gravedad menor", en los que se detecta una situación de riesgo y en los casos de "riesgo bajo/nulo/gravedad mínima" obviamente el menor permanece con su familia.

La actuación será menos urgente en los casos de "riesgo medio/gravedad menor" en los que no se aprecia desamparo y el menor permanece con su familia, pero se detecta una situación de riesgo y en los casos de "riesgo bajo/nulo/gravedad mínima" obviamente el menor permanece con su familia.

ro en los que se determina la existencia de riesgo, la comunicación a la familia reviste especial importancia ya que el menor permanece con los suyos. Sin embargo, la situación valorada es de riesgo moderado y la gravedad del daño físico/psíquico ocasionado es media. En consecuencia, esta entrevistista con los padres o responsables ha de orientarse a plantear y negociar salidas y condiciones. La propuesta que acompaña la derivación es una "propuesta tipo C" de tratamiento de la familia con objetivos y requisitos de reducción de riesgo. Los casos de no apreciación de desamparo en los que la valoración da como resultado riesgo bajo-nulo con gravedad mínima, la propuesta que se elabora es la de "tipo D", es decir, una propuesta de seguimiento para descartar la posibilidad de estar ante un falso negativo.

En los casos de situación de riesgo, la evaluación de la fase de investigación, en principio, puede considerarse suficiente, lo cual no obsta para que en determinados casos se considere necesaria una nueva evaluación, en esta fase de actuación I. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la derivación del caso supone que el equipo receptor especializado realizará la debida evaluación de línea base sobre la que contrastar los cambios que se promuevan. En este sentido, conviene no multiplicar los esfuerzos y sobre todo el estrés de la familia, a no ser absolutamente imprescindible para el

Como puede observarse en el cuadro, una vez se ha comunicado a la familia la decisión, planteando y negociando salidas y condiciones, el proceso que se sigue con los casos de máxima prioridad desemboca en propuestas de trabajo específicas que acompañan la derivación del caso a la fase de actuación II. En concreto, en los casos de tutela automática, cuando la situación de emergencia ha pasado y el menor está protegido, se procede a una entrevista en profundidad con la familia y una evaluación del niño/a, con el fin de elaborar la propuesta de tratamiento con los objetivos y requisitos que se consideren mínimos a cumplir por la familia para levantar la tutela. Esta es la que aquí se denomina "propuesta tipo A". En los casos de asunción de guarda forzosa, y concluida la situación o circunstancias que ocasionó la misma (p.e., prisión), o, si es el caso de guarda voluntaria, se procede a la evaluación de la situación psicológica del menor y se establece con los padres, y el niño/a si es posible, los objetivos de reintegración a la vida familiar, y se elabora la propuesta de trabajo para la reintegración de la familia a las rutinas cotidianas de convivencia. Esta es la que denominamos "propuesta tipo B":

En los casos de actuación menos urgente también el proceso que se sigue conlleva el desarrollo de propuestas específicas para su derivación. Los casos de no apreciación de desampa-

objetivo del bienestar y la seguridad del menor.

Veamos en detalle otros aspectos que se incluyen en la fase de actuación I según los casos y las propuestas que les acompañan. Los SPM, de acuerdo con legalidad vigente, han de notificar al Ministerio Fiscal los casos en los que la Entidad Pública asume la tutela automática y la guarda del menor (artículo 172 aptos. 1 y 2 del Código Civil); así mismo, la delegación de la guarda del menor en uno u otro tipo de casos se hará bien a una familia de acogida o bien al Director/a de un Centro de acogida.

Por otra parte, la reforma del Código Civil operada por la Ley 21/87 de 11 de Noviembre en su artículo 172.4 dice que se procurará la reinserción del menor en la propia familia. La reinserción del menor en su propia familia constituye el espíritu de trabajo de los SPM. En consecuencia, para facilitar la reintegración del niño a su familia, en los casos en los que se encuentra separado de ella por haberse producido una asunción de tutela automática, una vez salvaguardada la seguridad del menor, se ha de proceder en un plazo fijado a evaluar más detenidamente el daño psicológico sufrido por la víctima y el efecto de la propia actuación pública y de su separación del medio familiar. Junto a esto, la familia ha de ser entrevistada en profundidad, cuando la

urgencia ha sido cubierta, para poner los objetivos necesarios a cubrir en su rehabilitación con el propósito de levantar la tutela del menor y que este vuelva a casa.

En los casos de guarda forzosa del niño, no derivada de una tutela, o guardas voluntarias con indicadores de maltrato, cuando concluyan las circunstancias que ocasionaron esta situación, también se procederá a realizar una evaluación del menor y de la familia para establecer cómo se reintegrarán a las rutinas de convivencia; piénsese, por ejemplo, en una prolongada estancia en prisión de los padres de un niño en edad escolar.

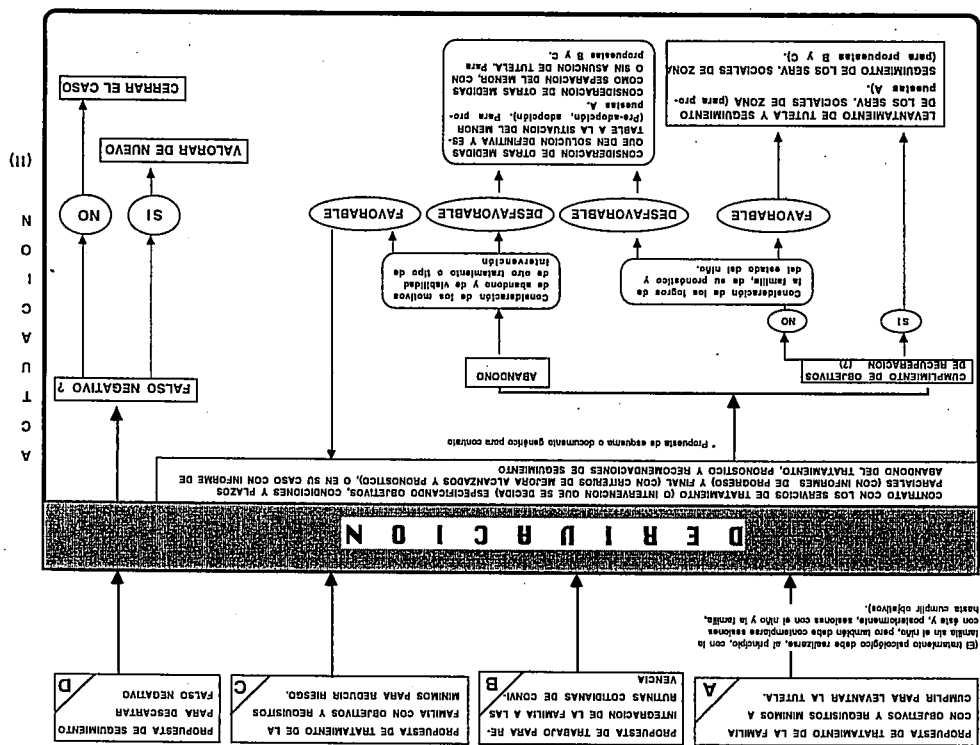
Logrado el objetivo de la fase de actuación I de elaborar las propuestas tipo (A, B, C y D) se pasa a la fase de actuación II.

Fase de Actuación II

Se inicia con la derivación acompañada de propuestas de los casos a los Servicios con personal para llevar a cabo tratamiento terapéutico para propuestas A y C, y con personal para tareas de educación y apoyo para propuestas B y/o seguimiento para propuestas D. La fase concluye con el cumplimiento del objetivo de quedar garantizada la seguridad y protección debida al menor o en proceso de ello: lo primero se operacionaliza en una de las siguientes alternativas, (a) el caso se cierra por mantenerse la apre-

lado. Más concretamente, los plazos son parciales con informes de progreso que deben recibir los SPM y plazo final, incluyendo criterios de mejora alcanzados y pronóstico, en el caso de abandonar el tratamiento, el contrato debe

Como puede observarse, el proceso incluye el establecimiento de contratos de objetivos de los SPM con los Servicios de tratamiento especificando estos objetivos, condiciones y plazos según los tipos de propuestas, que hemos seña-



Cuadro 4. Diagrama de la metodología en su fase de actuación II.

objetivo relativo a estar en proceso de garantizar la seguridad del menor, se expresa en dos posibilidades: o bien el caso pasa a valorarse de nuevo por haberse detectado un "falso negativo" o bien, el caso se deriva de nuevo por estimarse conveniente ofrecer otro tipo de tratamiento a la familia. Véase el cuadro 4.

ciación de no desamparo y riesgo mínimo o nulo; (b) el caso se cierra por ser favorable el seguimiento tras el levantamiento de tutela (o tras la vuelta de la guarda) y consolidarse los cambios promovidos; (c) el caso pasa a estudio de preadopción u otras medidas definitivas y estables para el menor (familia extensa, residencias...). El

La visión de conjunto de la metodología hasta aquí presentada en cada una de sus fases se presenta en el cuadro 5:

SINTESES DE LA METODOLOGIA PROPUESTA A LOS SERVICIOS DE PROTECCION DE MENORES ANTE CASOS CON INDICADO- RES DE MALTRATO INFANTIL

Así pues, en resumen en la fase de actuación II los SPM supervisan los informes de las distintas posibilidades: a) progreso y final del cumplimiento de objetivos de recuperación, b) de los casos de no progreso o abandono del tratamiento, c) de los "seguidos", d) de las recaídas y e) de los falsos negativos.

En los casos de falso negativo la actuación se reduce a llevar a cabo la propuesta D de seguimiento. Si el resultado es positivo, es decir, estamos ante un falso negativo entonces se procede a valorarlo de nuevo, si no, el caso se cierra en un cierto plazo.

abandono y la viabilidad para el caso de otro tratamiento; si el resultado es "desfavorable" se procede del mismo modo que en la situación "desfavorable" anterior considerando otras medidas según las propuestas de referencia. Si, por el contrario la consideración de los motivos y viabilidad de otro tratamiento resulta "favorable", se establece un nuevo contrato de objetivos con otros Servicios o terapias que empleen estrategias distintas.

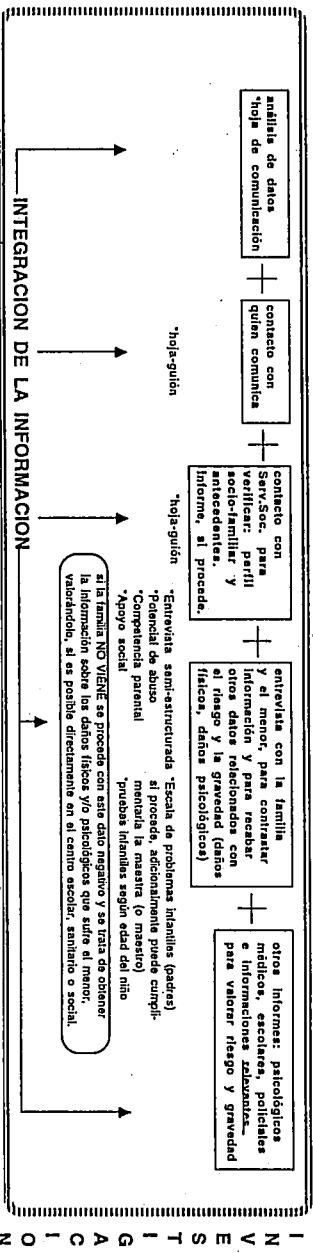
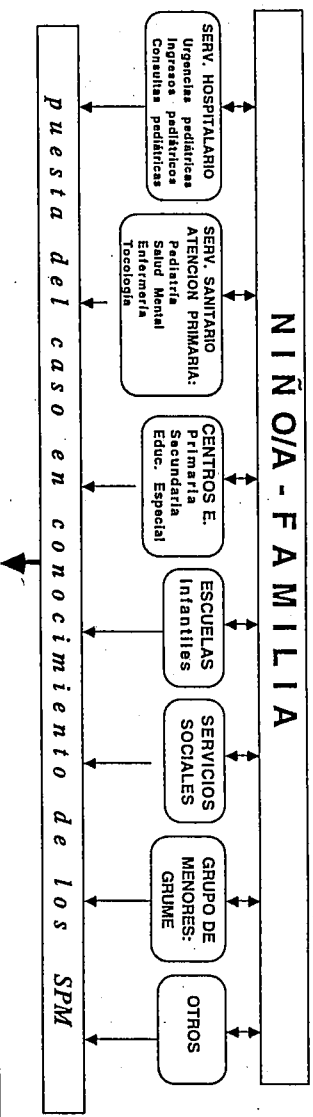
contemplar que se remita a los SPM el informe con el pronóstico y las recomendaciones de seguimiento. Para este fin es recomendable contar con un esquema de documento genérico para estos contratos de objetivos.

Las posibilidades para los SPM, una vez derivado el caso, se representan de forma genérica en el cuadro 4. En un primer nivel, encontramos que la familia sigue el tratamiento (cumplimiento de objetivos "1") o la familia abandona. En el caso de que se hayan cumplido los objetivos mínimos establecidos, en propuestas tipo A, se produce levantamiento de tutela automática y seguimiento de los servicios sociales de zona. Si no se logra el cumplimiento de los objetivos, se realiza una consideración de los logros de la familia de su pronóstico y del estado del niño. Si la consideración es "favorable" se opera del mismo modo que en el caso de cumplimiento de objetivos. Si la consideración es "desfavorable", para propuestas tipo A, entonces se contemplan otras medidas que den una solución definitiva y estable a la situación del menor (pre-adopción, adopción); para propuestas B y C se actuará con otras medidas tales como la asunción de tutela y se cede para estos casos según se indica en la fase de actuación I.

Cuando la familia abandona el tratamiento, se considera los motivos del

Cuadro 5. Cuadro-síntesis de la metodología

CUADRO-SÍNTESIS DE LOS PROCESOS DE INVESTIGACION, VALORACION Y ACTUACION DE LOS SERVICIOS DE PROTECCION DE MENORES ANTE CASOS PUESTOS EN SU CONOCIMIENTO



VALORACION:
*según indicadores

RIESGO que corre ella menor
GRAVEDAD del maltrato detectado

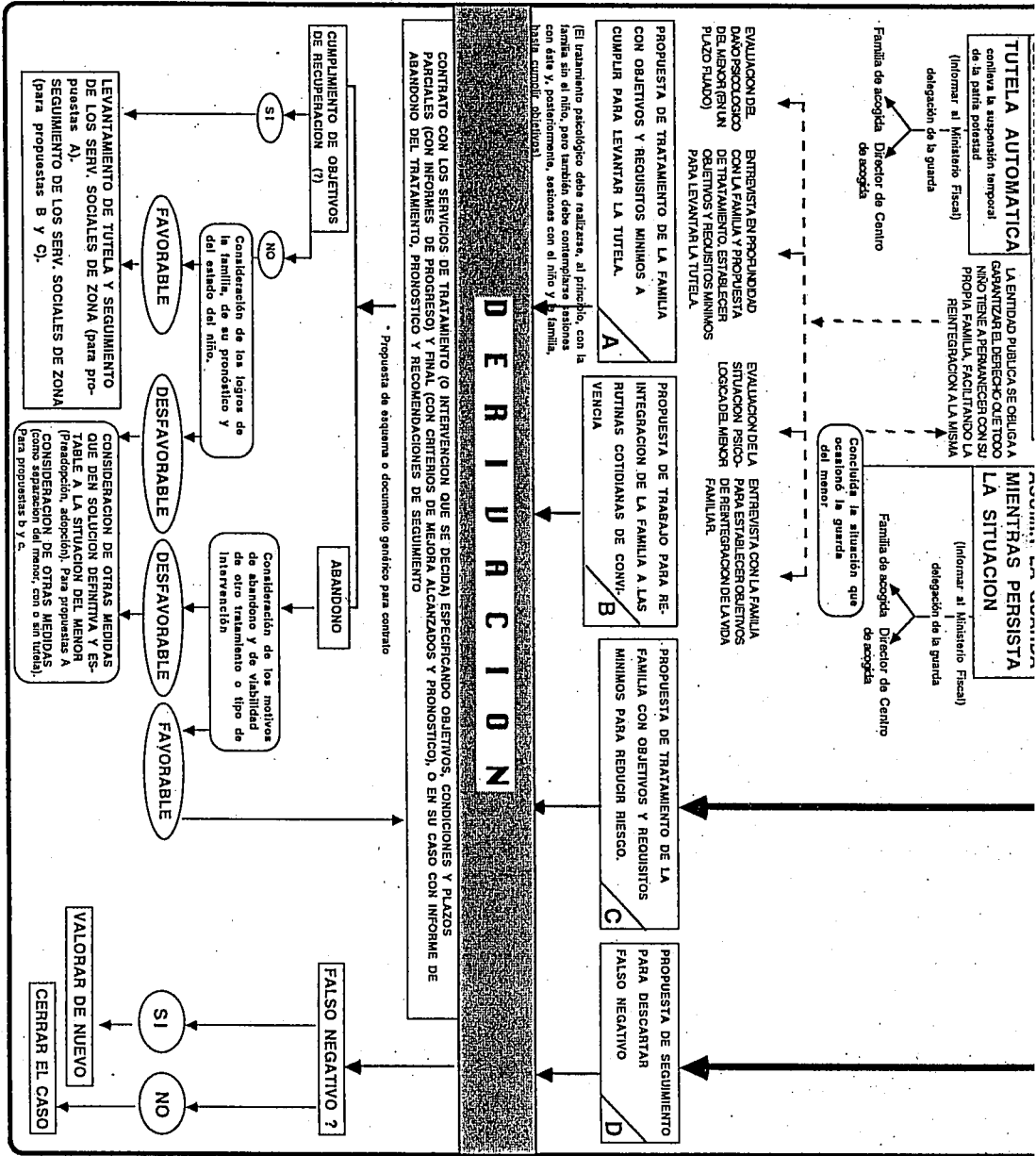
ALTO RIESGO/ GRAVEDAD MAXIMA-MEDIA	apreciación de situación de DESAMPARO por incumplimiento del ejercicio de los deberes de protección del niño/a	RIESGO MEDIO/GRAVEDAD MEDIA	situaciones de guarda forzosa por orden judicial para salvaguardar la debida protección del niño/a (p.a. prision padres) o de guarda voluntaria con indicadores, del niño/a	apreciación de situación de RIESGO para el ejercicio de los deberes de protección	NO RIESGO RIESGO BAJO/ GRAVEDAD MINIMA	NO apreciación de desamparo
---	--	------------------------------------	---	---	---	-----------------------------

INVESTIGACION

ESTUDIO DE CASO

INDICADORES DE PROBLEMAS

T U A C I O N (II)



con frecuencia, es el referente a quien o quienes realizan la rehabilitación de la familia, es decir hacia donde derivan. Hay, sin duda, diversas opciones más o menos viables y adecuadas según las características y peculiaridades del territorio y la organización administrativa de la Comunidad Autónoma correspondiente. En primer lugar, cabe señalar que no todos los casos requieren una intervención psicológica especializada; las propuestas de tipo B, de trabajo con la familia para su reintegración a las rutinas de convivencia con el o la menor, por ejemplo, pueden llevarse a cabo con intervenciones de tipo más social. De todos modos, para los casos que sí requieren una atención psicológica especializada puede indicarse cuatro posibilidades a estudiar: (1) Los servicios sociales de zona, bien porque hay al menos una persona con titulación y formación específica con la que cuenta el equipo para hacer tratamiento psicológico de familias, (2) bien porque se convenia con un equipo especializado de la Unidad de verdad que se desplaza a la zona (desplazamiento que, por experiencia, considero fundamental) para atender los casos y funciona en coordinación con estos Servicios; (3) los servicios especializados, que pueden ser dependientes de organismos públicos o (4) grupos privados de profesionales especialmente cualificados para tratar estas problemáticas. Estos grupos privados no se improvisan pero promocionando formación

Un tema igualmente abierto, que los profesionales de los SPM plantean aplicables al maltrato infantil.

ca en materia de menores que sean de la legislación Central y Autonómica adaptaciones de detalle al desarrollo de las bases que permitan deliberadamente amplios. El propósito es sentar unas bases que permitan desarrollar, constituye una proyección de los SPM que aquí hemos desarrollado, valoración y La metodología a seguir en los procesos de investigación, valoración y actuación de los SPM que aquí hemos

DISCUSION Y CONCLUSIONES

En este cuadro-síntesis se aprecia, de arriba a abajo, a partir de la integración de información de las fuentes pertinentes (fase de investigación), la continuidad entre las clasificaciones obtenidas de los casos, según los criterios de gravedad y riesgo, la apreciación, o no, de desamparo o riesgo (fase de valoración) y su plasmación en propuestas-tipo para derivación a Servicios de tratamiento así como las posibilidades post-derivación de solución de las situaciones de vida de los menores (fases de actuación I y II). Los asteriscos señalan materiales: por ejemplo, la "hoja-guion" para el contacto con el informante o el documento de contrato de objetivos, para cuya elaboración se facilitan las cuestiones centrales en el texto, o también escalas de problemas, de apoyo social, etc., categoría en la que los profesionales pueden elegir entre las que hay al uso.

Llevarse a efecto requiere el concurso indispensable de la colaboración de los profesionales y personal de los SPM. Sin embargo, cambiar rutinas de trabajo establecidas no es fácil por esa natural reticencia a abandonar los esquemas conocidos, de modo que ha de contarse con estas inercias y facilitar estos cambios mediante formar estos cambios mediante formación, discusión, grupos de trabajo, etc... Es asimismo importante comenzar con aplicaciones "de prueba" de la metodología, con unos pocos casos, para ir ensayándola y comprobar las fisuras que puede presentar y realizar los ajustes y mejoras necesarios, siempre a partir de las sugerencias de los que la aplican. Es claro que, los profesionales solo adoptarán nuevas propuestas si experimentan que, frente a los procedimientos habituales, la metodología a adoptar les depara menos esfuerzo y una toma de decisiones más fundamentada y rutinizada, para el grueso de los casos.

La protección de los menores y la promoción de sus derechos para llevarse a cabo efectivamente requiere el trabajo y el esfuerzo de todos, de los profesionales, de los investigadores y de la sociedad en general, la metodología propuesta en estas páginas representa sólo una aportación que pretende ser útil en el cumplimiento de esa tarea.

específica puede alentarse a que se constituyan a medio plazo.

Un aspecto importante que complementa el esquema de la metodología propuesta se refiere a los casos de maltrato en los que se ha iniciado un procedimiento judicial con un objetivo penal, el juzgado de instrucción pone en conocimiento de la Fiscalía de Menores el caso y ésta incoa el expediente de protección dando traslado a los SPM del caso con o sin medidas de protección: para que se estudie si son suficientes, en el primer caso o bien para que se decidida si es necesario adoptar alguna. Desde esta vía, y con las adaptaciones necesarias, el caso básicamente sigue los puntos principales del esquema, en cuanto a la valoración y estudio de propuestas para su rehabilitación. El establecimiento de protocolos conjuntos que rutinicen los procedimientos para la mayor parte de los casos, no solo facilita la evaluación del trabajo que se realiza y sus posibles modificaciones y mejoras, sino que libera recursos de tiempo y esfuerzo para aquellos casos más difícilmente catalogables o cuya complejidad les hace especialmente complicados para la toma de decisión.

Finalmente, la formulación de una metodología como la propuesta para

(1) La realización de este trabajo ha sido financiada por el Convenio entre la Universidad de Valencia (U.I. Agresión y Familia) y el Govern Balear. La autora quiere expresar su agradecimiento a los profesionales de Mallorca, Ibiza y Menorca que participan en el Programa Experimental para el "Incremento de la detección y la mejora de la intervención en familias con problemas de maltrato", que lleva a cabo el Govern Balear a través de su Servicio de Menors, cuyo alto nivel de exigencia y expectativas han constituido un estímulo fundamental para el desarrollo de esta propuesta. Asimismo, agradece a Dña. Teresa Gisbert Jorda, Fiscal de Menores de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, sus comentarios y sugerencias sobre una versión anterior de este trabajo. La correspondencia en relación con este artículo puede dirigirse a Dra. M. A. Cerezo, Departamento de Psicología Básica, Avda. Blasco Ibañez, 21, 46010 Valencia.

(2) En el Programa Experimental de Baleares se ha elaborado una "Hoja de puesta de casos en conocimiento de los SPM" a partir de una propuesta de Servicios sociales que ha sido completada y rediseñada gracias a la crítica y la colaboración de los diversos colectivos de profesionales que han participado en el Programa, la última versión se ha consolidado recientemente. Esta hoja reúne las características que aquí se mencionan y puede solicitar-se a la autora de este trabajo.

(3) En esta propuesta se distingue las situaciones de desamparo y las situaciones de riesgo. La figura de situación de desamparo fue una contribución de la Ley 21/87. Sin embargo la Ley de Protección Jurídica del Menor

ARRUABARRENA, DE PAUL Y TORRES (1993): Criterios de gravedad y riesgo en situaciones de maltrato infantil. Instrumento. Documento sin publicar del Ministerio de Asuntos Sociales. Dirección General de Protección Jurídica del Menor.

ARRUABARRENA, I Y DE PAUL (1995): Maltrato Infantil. Preven-

BIBLIOGRAFIA

y de modificación parcial del Código Civil, 1/96, de 15 de Enero, en el apartado 2 del preámbulo avanza un paso más y señala "de innovadora se puede calificar la distinción dentro de las situaciones de desprotección del menor entre situaciones de riesgo y de desamparo, donde la gravedad de los hechos aconseja la extracción del menor de la familia, aquella se concreta en la asunción por la Entidad Pública de la tutela del menor y la consiguiente suspensión de la patria potestad o tutela ordinaria". Estas nociones del preámbulo se concretan en los artículos 12 y 17, del texto de la Ley. A nivel autonómico, por ejemplo, la Ley de la Generalitat Valenciana de la Infancia 7/94 de 5 de Diciembre, también recoge esta distinción en su título preliminar, cap. 1, artículo 2.

- ción, diagnóstico e intervención desde el ámbito sanitario. *Documentos Técnicos de Salud Pública* 22, Consejería de Salud. Comunidad Autónoma de Madrid, pp. 121-129.
- CEREZO, M. A. (1992): El Programa de Asistencia psicológica a familias con problemas de relación y abuso infantil. Valencia: Generalitat Valenciana IVSS.
- CEREZO, M. A. (1995): Impacto psicológico del maltrato infantil: primera infancia y edad escolar. *Infancia y Aprendizaje*, 71, 135-159.

LOS DELITOS CONTRA LA LIBERTAD SEXUAL RELACIONADOS CON MENORES*

OFFENSE AGAINST SEXUAL LIBERTY
RELATED WITH MINORS

JUDITH SERRA PALLAS

Abogada

RESUMEN

En la actualidad, se habla de los derechos de los menores con naturalidad, aunque no siempre son respetados. Asimismo, la legislación positiva ha reconocido y tipificado los derechos que los Convenios Internacionales atribuyen a los menores, siendo desarrollados por leyes internas. El Código Penal, en su doble proyección como medio de control social y norma de protección de la víctima, debe tipificar las diferentes conductas de ilícitas y tutelar las víctimas. El Código Penal debe prohibir el ejercicio de la sexualidad con menores cuando este pueda afectar al libre desarrollo de su personalidad, ocasionándole trastornos físicos y psíquicos que le impidan en el futuro ejercer libremente su sexualidad. A dicho efecto, el legislador debe penalizar progresivamente las diferentes conductas sexuales realizadas con menores en función de la madurez física y psicológica del mismo para entender la trascendencia de los actos de carácter

Nowadays, people talk about the rights of minors as if it were the most natural thing in the world, but they are not always respected. Likewise, the positive legislation recognized and classed the rights that the international agreements conferred on minors, being developed by internal laws. The Criminal Code as means of social control and protective norm of the victim should classed various criminal behaviours and protect the victims. The Criminal Code ought to forbid the sexual practice with minors if this practice may damage the free development of their personality, causing physical troubles and mental disorders that prevent them from a free sexual practice in the future. To this end, the legislator should progressively penalize several sexual behaviours done with minors according to their

ABSTRACT

sexual que, voluntaria o coercitivamente, lleva a cabo.

tipo especial, cuando la víctima sea una "persona especialmente vulnerable por razón de su edad, enfermedad o situación". Esta circunstancia es demasado genérica sobre todo si partimos de que es un agravante y deja a los menores en una franja desprotección.

El legislador ha seguido el esquema del Código Penal francés, aunque dicha adaptación ha sido incompleta. En efecto, el legislador debería castigar todo acto de contenido sexual efectuado con un menor 12 años de edad (con independencia de si concurre violencia, engaño, intimidación...) y, en su caso, plantearse la circunstancia de "especial vulnerabilidad por razón de su edad..." respecto de los mayores de 12 años, siempre y cuando el tipo no haya previsto una tutela específica. A mayor abundamiento, debe destacarse que debería cuestionarse el límite de los 12 años, toda vez que la regulación penal de los países europeos elevan dicho límite hasta los 14 años (Andorra, Italia o Portugal) o hasta los 15 años (Francia). En consecuencia, estimo que debería presumirse la ausencia de consentimiento de los menores de 14 años y, en su caso, facultar al juez para apreciar si el mayor de 14 años es una persona especialmente vulnerable por razón de su edad para con-sentir, si ha existido violencia, engaño, intimidación... En el derogado Código Penal existía una verdadera protección progresiva, más acorde con la tutela de menores.

to understand the importance of sexual nature acts that they carry out voluntarily or forcibly.

REGULACION DE LOS DELITOS CONTRA LA LIBERTAD SEXUAL, RELACIONADOS CON MENORES, EN EL CODIGO PENAL

El vigente Código Penal no ofrece un sistema completo de protección para los menores de edad.

De las agresiones sexuales

En primer lugar, la formulación de la conducta punible en el tipo básico es muy genérica y en él se integran las conductas que atentan contra la libertad sexual de la víctima, con violencia o intimidación (en lugar de fuerza).

En segundo lugar, desaparece la regulación autónoma del delito de violación y dicha figura queda subsumida dentro del tipo especial de agresiones sexuales ("acceso carnal"), juntamente con la penetración anal o bucal y la introducción de objetos. La tipificación de todas estas conductas en un solo artículo y una misma pena es criticable, porque el desvalor de la penetración o la introducción de objetos por vía bucal no es equiparable al de las restantes, ya que las consecuencias para la víctima son menos lesivas.

En tercer lugar, existe un agravante, aplicable tanto al tipo básico como al

De los abusos sexuales

Los delitos de abusos sexuales adolecen de una deficiente regulación. El tipo básico y especial siguen la misma línea que la tipificación de las agresiones sexuales, exceptuando la concurrencia de violencia o intimidación y exigiendo el requisito de falta de consentimiento de la víctima. Nuevamente existe una precaria protección de las víctimas menores de edad, aunque en el tipo básico se presume la ausencia de consentimiento en los menores de 12 años.

Asimismo, merecen una especial consideración los casos en que la víctima consiente, aunque dicho consentimiento está viciado y nulo porque el actor se prevale de una situación de superioridad "*manifesta*" (antiguo estupro de prevalimiento) o bien porque ha mediado engaño en el comportamiento del agente para obtener el consentimiento de la víctima (antiguo estupro fraudulento). A dicho efecto, debe traerse a colación que sorprende que haya incrementado el ámbito de posibles sujetos pasivos en los abusos sexuales de prevalimiento (al haberse eliminado el límite de los 18 años), manteniéndose la franja de los 12 a 16 años en los abusos sexuales fraudulentos. Asimismo, existe otra incoherencia legislativa, ya que los agravantes sólo son aplicables al tipo básico y al abuso sexual de prevalimiento, pero no al abuso sexual fraudulento. Para subsanar esta omisión, el legislador ha previsto una especial tutela de los menores

de 12 a 16 años en la regulación de estos últimos, pero ello no es suficiente. A mayor abundamiento, cabe destacar que la tipificación del abuso sexual fraudulento con cualquier agravante es mucho más benigna que la del abuso sexual de prevalimiento.

Por otro lado, conviene destacar que ha desaparecido la regulación específica de los delitos de rapto, ya que éste no atenta el bien jurídico de la libertad sexual, actual o potencial, sino a la libertad deambulatoria. De modo que, caso de existir un delito de rapto con un delito que atente contra la libertad sexual, se recorrerá a la fórmula concursal.

Del acoso sexual

Este artículo es totalmente nuevo en el Código Penal y ello demuestra la necesidad político-criminal de poner fin a una realidad. No obstante, existe una clara contradicción ya que el acoso sexual equivale a un tipo agravado del delito de amenazas condicionales pero, sorpresivamente, tiene una penalidad muy inferior a éste. Asimismo, destaca la falta de previsión del legislador en la conducta reiterada de acoso sexual y en los casos en que la víctima es un menor de edad o un incapacitado.

Del exhibicionismo y provocación sexual

Estos delitos han sufrido cambios poco significativos. En primer lugar,

misma respuesta jurídico-penal a las conductas de inducción, promoción, favorecimiento o facilitación de la prostitución de los menores de edad o incapaces. Esta técnica es criticable porque se sanciona con la misma pena al autor (*inducción o promoción*) que al cómplice (*favorecimiento o facilitación*), cuando revisten diferente desvalor. Por otro lado, el Código Penal castiga con más contundencia la inducción a la prostitución de un menor que la determinación coactiva, con engaño o con abuso de superioridad o de necesidad, aunque ciertamente resulta muy difícil identificar, separar y deslindar ambos delitos.

El vigente Código Penal ha eliminado el delito de *corrupción de menores*, consistente en fomentar en los menores actitudes de carácter sexual, desviada o prematuramente. A menudo la corrupción es un estado previo a la prostitución, pero no todas las conductas constitutivas de corrupción de menores son subsunibles en los delitos de prostitución o abusos sexuales. La corrupción de menores era un delito de mera actividad, en el que era irrelevante el consentimiento de los menores involucrados y no precisaba de la concurrencia de fines lucrativos, ni habitualidad, ni un especial ánimo del sujeto activo, ya que se tipifica la "mera realización de actos de iniciación del menor de edad en actos de *perversión sexual aunque el resultado no llegue a producirse*" (STS. 2-2-1995 y 21-4-1995). Una vez más el Código

debe destacarse que el legislador ha reducido considerablemente el ámbito de sujetos pasivos protegidos, toda vez que la tutela penal se limita a los menores de edad (18 años) e incapaces.

En segundo lugar, se limita el ámbito de los actos constitutivos de provocación sexual a los actos de *exhibición obscena*, excluyendo a los *actos libérricos*, ya que un sector doctrinal considera a éstos como un subconjunto de los primeros. Asimismo, debería modificarse la denominación de *provocación sexual por pornografía*, más acorde con los actos punibles.

No obstante, la mayor novedad es la considerable reducción de la penalidad prevista en el vigente Código Penal. Así como que el legislador ha ya establecido la misma pena para las conductas de exhibicionismo y las de coacción sexual, que tienen un mayor desvalor. En consecuencia, aunque estos tipos amplíen el ámbito de protección a los menores de 16 a 18 años, éstos no se encuentran suficientemente tutelados.

De la prostitución

Este era el capítulo más necesitado de reforma. El vigente Código Penal ha simplificado el nombre y el contenido de los tipos punibles, eliminando la prohibición de aquellos actos con un contenido más moral que antijurídico. El legislador español da la

Penal de la democracia ha priorizado la libertad sexual de los mayores de edad, en claro detrimento de la tutela de los menores de edad e incapaces.

Por otro lado, debe destacarse que el vigente Código Penal ha introducido la regulación de los delitos de utilización de menores o incapaces con fines o en espectáculos exhibicionistas o pornográficos. La pena prevista para ellos es sorprendente-mente alta si se tiene presente la pena prevista para conductas mucho más graves (abuso sexual, agresiones sexuales...).

Finalmente, el Código Penal prevé una cláusula de reincidencia internacional para los delitos de prostitución. Esta previsión es necesaria para la persecución de las redes de prostitución internacional, pero ello debe ir acompañado de la asunción de la infraestructura necesaria para poder llevarse a cabo. A dicho efecto, esta cláusula debería aplicarse también a los delitos de exhibicionismo y pornografía, para que la protección fuera integral.

CONCLUSIONES

El legislador se ha visto en la necesidad de ir "*desmorralizando*" progresivamente la normativa penal. Según enuncia la Exposición de Motivos del vigente Código Penal, la nueva regulación pretende adecuar los diferentes tipos penales al bien

jurídicamente protegido, que no es la honestidad ni el pudor, sino la libertad sexual de toda persona, con independencia del sexo, condición social y estado civil.

No obstante, la aplicación del Código Penal vigente ha puesto de relieve la ausencia de tipificación de ciertas conductas sexuales realizadas con menores, que generan una clara desprotección para los mismos. La libertad sexual es un bien jurídico merecedor de respeto y protección, que deriva en tutela penal cuando es vulnerada por terceros. A mayor abundamiento, los menores no reúnen en muchos casos capacidad suficiente para entender la trascendencia de los actos que ejecutan, voluntaria o coactivamente.

Los menores son por lo general "*personas especialmente vulnerables por razón de su edad*". Esta vulnerabilidad va vinculada a los cambios físicos, cognitivos, educativos y sociales, propios de la edad. Pero esta vulnerabilidad incrementa en los menores que son víctimas de explotaciones sexuales, ya que sufren consecuencias emocionales y psicológicas, como la disminución de la autoestima, la ausencia de confianza en sí mismos, el odio hacia la sociedad, la sensación de abandono y vacío.

A dicho efecto, corresponderá al Estado mediante todos los operadores sociales y jurídicos, la asunción los me-

canismos adecuados para evitar que dichas conductas prosperen (prevención), para evitar que dichas conductas se repitan (tratamiento y resocialización) y para proceder a la rehabilitación.

BIBLIOGRAFIA

- ORTS BERENGUER, E, "Delitos contra la libertad sexual", Ed. Tirant lo Blanch, ed. 1ª, Valencia 1995.
- SUAREZ RODRIGUEZ, C, "El delito de agresiones sexuales asociadas a la violación", Ed. Aranzadi, ed. 1ª, Pamplona, 1995.
- VIVES ANTON, T, "Comentarios al Código Penal 1995", Vol. I, Ed. Tirant lo Blanch, ed. 1ª, Valencia 1996.
- ARENAS CANDELO, O, "El Delito de violación, con especial referencia a la violación entre cónyuges", Anuario del Instituto de Ciencias Criminológicas.
- ESCUELA JUDICIAL, "Estudios sobre el Código Penal de 1995, Parte especial", Estudios de Derecho Judicial, CGPJ, Madrid 1996.

(*) Conclusiones del estudio "Los delitos contra la libertad sexual relacionadas con menores", becado por el Centro de Estudios Jurídicos y de Formación Especializada, del Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya.

COMUNICACIONES BREVES

MALTRATO INFANTIL E INTERVENCION JUDICIAL

CHILD ABUSE AND LEGAL INTERVENTION

ALBERT CRIVILLE

*Psicomaquista - Director de Investigacion
Service Social de l'Enfance*

INTRODUCCION

La pedofilia esta siendo objeto de actualidad en muchos paises europeos. Ha suscitado una intensa comocion publica y reacciones politicas rapidas, con introduccion de modificaciones en la legislacion sobre este asunto a veces adoptadas apresuradamente, otras veces aun en discusiones en los parlamentos de diferentes paises.

A nivel de la sociedad en general, el descubrimiento del problema de la pedofilia, cuya existencia es conocida desde hace tiempo, ha inducido a una necesidad urgente de encontrar y de castigar a los autores de los hechos, de desvelar las complicidades eventuales de las diferentes instituciones publicas, politicas, administraciones, ensenanza y servicios educativos... En una palabra, la necesidad de ser aliviados de esta verguenza que pesa sobre nuestra sociedad pidiendo que se aplique la justicia.

Esta es una peticion logica, justa y, en cierta manera, necesaria. Pero mas

allá de los desbordamientos que amenazan toda intervencion en estos asuntos, esta vision de las cosas corre el riesgo de poner un velo sobre problemas de fondo como son las condiciones psicologicas, familiares, institucionales, culturales, sociales... que favorecen o crean las condiciones favorables para que el fenomeno del maltrato en general, y de los abusos sexuales, en particular, cobre tantas victimas entre nuestros niños.

Nuestro deber como profesionales es preservar la distancia necesaria para un trabajo de reflexion rigurosa y hacer posible los intercambios que nos permitan la mejora de nuestro trabajo cotidiano en favor de la infancia.

PRELIMINARES

La sexualidad es uno de los aspectos mas complejos del ser humano. Esto parece una banalidad. Sin embargo, esta evidencia es a menudo olvidada en las acciones de prevencion y proteccion de la infancia, a veces a causa

justicia contra el agresor adulto, ya venga éste del exterior o forme parte del círculo familiar.

¿Qué lugar ocupa entonces la justicia?

Segunda constatación: Un número importante de agresores adultos han tenido ellos mismos un pasado de niños víctimas de agresión. El hecho de haberse convertido en agresores no ha sido para ellos ni una elección voluntaria, ni algo predestinado. Las agresiones entre niños y adolescentes nos hablan con claridad en este sentido.

¿Cómo y a quién hacer justicia?

Una realidad a recordar: Ni todas las víctimas de agresiones sexuales se convierten en agresores, ni todos los agresores pueden justificarse con un pasado de víctima. Estadísticas que parecen fiables confirman lo que la clínica diaria aporta sobre este punto. ¿Dónde se forma entonces la personalidad de un agresor, sino en el seno de una familia, o cerca de los que han ocupado su lugar en el transcurso de su historia personal?

Así pues, si examinamos el problema desde el punto de vista de agresor adulto o del niño objeto de agresión llegaríamos siempre al mismo punto de partida: la historia del niño, o aun mejor, la historia de su sexualidad infantil que ha forjado la sexualidad del adulto. Pero esta historia

de una cierta ignorancia, otras veces por razones no siempre muy loables.

La sexualidad humana nace y se desarrolla en estrecha interacción entre padres e hijos. Es tanto herencia física (aportación biogenética), como procesos psíquicos (ligados a la sexualidad consciente e inconsciente de los padres), como transmisión cultural (valores y normas sociales). Añadamos una particularidad del ser humano no se hace adulta, o sea no madura, hasta después de largos años que van desde su concepción hasta después del final de su adolescencia y esto a pesar de lo que creamos acerca de la evolución acelerada de las costumbres actuales.

Una primera constatación: Todos los niños no caen en la trampa del seductor adulto, ¿por qué? ¿Cuestión es-trictamente relacionada con la persona del niño o problema que se debe tratar a nivel de su entorno familiar o social?

En algunos casos nada podría preocuparnos de su entorno. Debemos tenerlo en cuenta y no molestar injustamente a una familia que además es un punto de apoyo esencial para el niño. En otros casos la familia mostrará puntos débiles en su funcionamiento relacional, así como mecanismos abiertamente perversos. Esto nos obligará a detenernos, sean cual sean las pruebas acumuladas por la

la vive el niño y la construye esencialmente dentro y con su familia.

LA INTERVENCION DE LA JUSTICIA

La justicia tiene un papel que desempeñar en este terreno, sobre todo en lo que se refiere a los valores y las normas sociales, pero también en el ámbito de la relación padres e hijos en el seno de la familia, cuando en su funcionamiento los derechos de cada uno de los miembros no son respetados.

"Recordar la ley" es un acto que tiene de a restaurar un orden cuyo embrollo crea la confusión no solo a nivel del orden social sino también para el individuo en su mundo interno. Sin embargo, si parece sencillo restablecer el primero, es más difícil pensar lo mismo del segundo.

Enemos la LBY con mayúsculas, y los Codigos de Leyes de las diferentes sociedades en las cuales los hombres se han organizado. La primera es constitutiva del ser humano y de la sociedad como grupo humano organizado, es universal. La segunda es una sanción concreta de los actos con relación a las reglas de vida en sociedad, es particular a cada grupo humano. La primera es intocable por definición, la segunda es adaptable por necesidad y evoluciona con los conocimientos que el hombre tiene

de sí mismo y también según la organización de su vida comunitaria.

Sin embargo, entre los conocimientos sobre el desarrollo del psiquismo humano, la evolución de la sociedad y la adaptación de las leyes existe una diferencia considerable, cuya importancia se ve con sorpresa sólo años más tarde. Hace tan sólo veinticinco años, muchas preguntas que ahora podemos tratar sobre el maltrato infantil no estaban siquiera formuladas. Ahora nos asombramos del tiempo que ha sido necesario para simplemente reconocer su existencia.

No es impensable que dentro de veinticinco años, o quizá antes, nos asombremos de que los problemas que hoy nos planteamos se hayan cuestionado tan tarde y tan tímidamente. La dialéctica entre la evolución del pensamiento, de la sociedad, del derecho y de la justicia no funciona siempre sobre un modelo continuo o lineal. Pero es importante que no se quede estancada.

Castigo para el agresor, restitución del orden social, reparación de la víctima... Se da a menudo por hecho que los efectos beneficiosos de la justicia siguen su aplicación a partir del momento en que ésta es aplicada respetando sus reglas. La justicia sólo puede ser justa y beneficiosa. ¿Pero puede ser considerada justa si no es beneficiosa?

siendo objeto de archivo, un juicio sin faltas para el juez o un sin curso para el tribunal.

Los conocimientos actuales sobre el psiquismo del niño están suficientemente establecidos para que los efectos previsibles de la convivencia entre estas dos lógicas cuestionen el principio según el cual una puede reparar los daños causados por la otra.

El incesto, desde el punto de vista del niño, no es un crimen como los otros. Esto no es un punto de vista de jurista, pero sería interesante cuestionar a los juristas sobre este asunto.

La revelación de una relación incestuosa se inscribe en un proceso de maduración interior del niño y augura una situación nueva a la cual él deberá poder adaptarse para no perderse. *Desvelar el incesto es más un proceso que un acto puntual.* Sin embargo, reconocer el incesto, así como dar testimonio de los actos que lo concretizan, no es en sí una prueba de la capacidad del niño para hacer frente a las dificultades que surgirán. Así pues, resumiendo diría que la justicia "le coge la palabra al niño", y le quita el control sobre lo que ocurrirá durante el proceso.

Bajo este ángulo, la lógica de los procesos penales, debido a las exigencias propias de su funcionamiento y a sus objetivos, corre el peligro de alejarse de los intereses del niño, anulando las di-

La problemática del incesto plantea de forma ejemplar la cuestión de los beneficios o daños que la intervención de la justicia acarrea para la víctima, sobre todo cuando ésta es todavía menor.

Tres vectores se entrelazan en las situaciones de incesto, la edad del niño, el lazo de filiación entre víctima y agresor, y la naturaleza sexual de la relación. Estos tres componentes de la agresión incestuosa impregnan sin discontinuidad la vida del niño, primero bajo el dominio del agresor, su padre, y luego bajo las exigencias de la justicia.

Lógica incestuosa frente a la lógica judicial. La justicia no puede dejar de hacer el lazo de filiación sobre el que descansa el incesto, sin embargo a veces se verá obligada a anularlo, aunque ello no corresponda a las necesidades reales del niño. *Las relaciones sexuales materializan el incesto; para que la justicia pueda pronunciarse exigirá comprobaciones e informes periciales del cuerpo del niño, sin poder descartar el riesgo de un nuevo traumatismo. La víctima es todavía un niño.* Después de su experiencia sexual incomprensible, por lo que el padre le ha impuesto un cambio en la naturaleza de su relación, la justicia le va a exigir un recorrido todavía más incomprensible para poderla disculpabilizar, reparar y hacer justicia... Esto sin hablar de las situaciones dramáticas que terminan

ferentes etapas necesarias para el adecuado desarrollo psíquico del niño.

Esto no debe hacernos olvidar los aspectos positivos de la intervención de la justicia. Desde su función de protección y desculpabilización de la víctima, hasta su papel de restablecer las responsabilidades debidas a la diferencia de generaciones entre agresor y víctima, la justicia aporta una contribución importante en la reparación de los daños infligidos a esta última. Si insisto me nos sobre estos aspectos positivos, es porque están reconocidos por todos y por la intervención de la justicia se da por justificada en los casos de incesto con un niño por ser éste considerado como un crimen en el código penal de nuestros países.

Si examinamos el problema desde el punto de vista del agresor cuya personalidad acarrea problemas evidentes para el respeto de las leyes necesarias para la sociedad, entonces demos los inconvenientes de la ausencia de toda intervención penal. Sin embargo, los lazos de parentesco, la naturaleza sexual de la relación incestuosa y la poca edad de la víctima cuestionan las repercusiones inevitables que tendrán para ella toda medida que ataña a la persona del agresor: encarcelación del pariente, dispersión de la familia, retirada de la patria potestad, etc.

?Oposición, pues, entre intereses irreconciliables? Prioridad a unos

frente a otros? Compromiso para poder respetar los unos y los otros? Buscar alternativas para resolver lo que se presenta como un dilema sin solución?

No olvidemos sin embargo que en nuestros países la justicia no se limita a la justicia penal. Existe también la justicia civil, y en particular, en algunos de nuestros sistemas judiciales, los jueces de menores. Su lugar en la práctica estas dos ramas pueden funcionar interviniendo en el mismo caso, o haciéndose una carga del caso que la otra no puede tratar. Esta articulación no es siempre fácil. Pero las diferencias en cuanto al nivel de la aplicación de la ley, abren posibilidades que no han sido suficientemente estudiadas.

Citemos solamente como argumento las lógicas diferentes que conllevan su funcionamiento tanto desde el punto de vista de la prueba, como del trato dado al agresor como la víctima. Si aceptamos el principio que la justicia civil representa la ley y la sociedad tanto como la justicia penal, el trato que se da al incesto podría quizá encontrar otras salidas para ciertos casos en los cuales las persecuciones penales resultan inútiles para el agresor y dañinas para el niño.

LOS TRABAJOS DEL CONGRESO.

He aquí pues, lo que puede ser el **tema de fondo del trabajo que el Comité Científico de este Congreso Europeo propone a los participantes activos que esperamos que ustedes sean.**

Para alimentar a la reflexión y animar los intercambios, hemos invitado a profesionales de diferentes disciplinas, procedentes de varios países europeos, conocidos por su competencia y su implicación en el ámbito del maltrato infantil y les estamos agradecidos de antemano. Están distribuidos en los **simposios 10 y 11, los Foros 4 y 10**, que funcionarán como una mesa redonda para favorecer los intercambios entre ellos y el público, contribuyendo así a elaborar y favorecer preguntas. **Dos talleres prácticos, el 2 y el 8**, pondrán al niño durante los procesos judiciales y las técnicas introducidas nuevamente en el momento de la intervención de la policía con las víctimas.

El conjunto ha sido programado para que las personas interesadas en el tema puedan seguir el debate sin perder los trabajos del Congreso sobre otros temas.

El problema del incesto es portador de malestar. Malestar en cuanto a lo que representa, malestar por las dificultades que conlleva cuando se quiere tratar. La justicia ocupa un puesto central en la posición de la sociedad frente a un fenómeno que estamos descubriendo. La meta que nos proponemos es muy simple: un diálogo entre los profesionales implicados en la respuesta que nuestra sociedad depara a este problema, para que nuestra experiencia en este asunto, nuestra sensibilidad humana, nuestras reflexiones teóricas puedan ser compartidas.

Sabemos de sobra cuán difícil es un intercambio riguroso entre enfoques tan diferentes como la justicia y la psicodinámica, entre profesionales del derecho y profesionales de la salud mental, entre el punto de vista educativo y el punto de vista penal. Mas allá de las tendencias más o menos definidas de los unos y de los otros, nuestra prioridad debe ser la *reflexión alrededor del interés del niño víctima*, a pesar de que esto conlleva ciertas dificultades por las contradicciones con los intereses del adulto.

COMUNICACIONES BREVES

LA EXPLOTACION DE LOS NIÑOS EN EL TRABAJO. SITUACION ACTUAL: PROBLEMATICA Y PLAN DE ACCION¹

CHILD LABOUR EXPLOITATION. ACTUAL SITUATION:
PROBLEMATICA AND PLAN OF ACTION

ELENA CALVO BLANCO

Departamento de Educación para el Desarrollo y programas. UNICEF. España

Según las estimaciones, parece que más de 400 millones de niños de todo el mundo -tanto de los países ricos como de los países pobres- están expuestos a los riesgos del trabajo peligroso y explotador; excluidos de la educación y atrapados en el círculo vicioso de la pobreza; estos niños trabajadores ven socavados sus derechos básicos, su salud física y psicológica sufre graves trastornos e, incluso, en ocasiones, llegan a poner en peligro su propia vida.

Por todo ello, UNICEF, para quien el bienestar de los niños ha sido la fuente de inspiración y la fuerza motriz de su labor durante los 50 años de su existencia, aporta su voz, preocupaciones, experiencias y conocimientos al debate sobre el trabajo infantil, convirtiendo este tema en el principal foco de atención del informe sobre el *Estado Mundial de la Infancia 1997*.

En este informe, UNICEF pone de manifiesto lo que es su objetivo priori-

Así, el trabajo infantil se muestra como una cuestión de gran complejidad: los factores coadyuvantes son múltiples y están superpuestos, pero destacan entre ellos la explotación de la pobreza, la carencia de acceso a la educación y las restricciones impuestas por las tradiciones, particularmente a las niñas; otra complicación adicional del problema es la falta de datos estadísticos sobre el número de niños trabajadores, pues la inmensa mayoría de ellos trabajan en condiciones de invisibilidad, en labores agrícolas y domésticas.

Pueblo) como profesores universitarios de diferentes disciplinas (Universidad Nacional de Colombia, Universidad Complutense de Madrid, Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, Universidad Autónoma de Madrid).

El Programa se diseñó para poder abordar la realidad del trabajo infantil desde toda su complejidad, abarcando tanto el contexto internacional como el ámbito geográfico español, y presentar lo que será la Conferencia de Oslo sobre Trabajo Infantil que se celebrará en octubre del presente año.

Teniendo presente este enfoque, el desarrollo del Curso fue el siguiente:

I. SITUACION ACTUAL DE LOS NIÑOS TRABAJADORES EN EL MUNDO

Dicho análisis se inicia con un intento por definir el término "trabajo infantil", concepto generador de una gran polémica, y sobre el que todavía parece no existir un consenso claro. Como UNICEF ha señalado, los niños, en realidad, desempeñan una gran variedad de tareas y además en condiciones muy diversas: el trabajo infantil tiene lugar a lo largo de un amplio espectro: en un extremo, el trabajo podría llegar a ser beneficioso cuando estimula y promueve el desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social del niño, sin interferir en su

Todo ello descarta la aplicación de soluciones simples: se necesitan enfoques ponderados e integrales que estén guiados por la salvaguarda del interés superior del niño y por la defensa de los derechos de todos los niños y niñas, tal y como están consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño, y en los que todos los sectores sociales se vean implicados participando en una verdadera movilización social.

Esta inaceptable realidad de nuestros días es la que el Comité Español del UNICEF pretendió dar a conocer en el marco que la Universidad Complutense ofrece cada verano con los Cursos que celebra en El Escorial. La estructura de los mismos permitió crear un interesante foro de debate, en el que se analizaron las causas y la problemática del trabajo infantil, y se hicieron propuestas concretas para la solución de algunos de los problemas planteados.

El Curso, organizado por el Comité Español del UNICEF con la colaboración de la Secretaría de Asuntos Sociales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se celebró del 28 de julio al 1 de agosto, y en el mismo participaron tanto expertos profesionales de distintos organismos internacionales (OIT, UNICEF, Grupo de Trabajo Internacional sobre los niños trabajadores) y nacionales (Secretaría de Asuntos Sociales, Inspección de Trabajo, Defensor del

actividad escolar recreativa o de descanso; en el otro, el trabajo es claramente perjudicial y/o explotador; y entre ambos polos existe una gran variedad de actividades cuyo desempeño no implica necesariamente un efecto negativo sobre el desarrollo del niño. Asimismo, se procede a desmentir los cuatro mitos que sobre este problema vienen manteniendo-se, a saber: que el trabajo infantil es un problema circunscrito al mundo en desarrollo; que surge inevitable y naturalmente de la pobreza, y, por tanto, siempre nos acompañará; que la mayor parte de los niños trabajadores están en talleres explotadores elaborando productos baratos para la exportación a los grandes almacenes del mundo rico; y que existe una solución sencilla para resolver el problema del trabajo infantil: la sanción comercial o boicot, que lo eliminará para siempre.

Se estudia, también, la normativa internacional que sobre el trabajo infantil existe en la actualidad, tomando como punto básico de referencia el art. 32 de la Convención sobre los Derechos del Niño "1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. 2. Los Estados Partes adoptarán medidas

legislativas y administrativas, sociales y educacionales para asegurar la aplicación de este artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular: a) fijarán una edad mínima o edades mínimas para trabajar; b) dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo; y c) estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación eficaz de este artículo". Esta referencia a la Convención obliga a poner de manifiesto el elenco de derechos que todo niño tiene y que como consecuencia del trabajo infantil le están siendo negados (la Convención consagra el carácter interdependiente e indivisible de toda la gama de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todos los niños, vitales para su supervivencia, desarrollo, protección y participación; esto es, la conexión entre la supervivencia y el desarrollo del niño y los derechos a la educación, a la salud, a la nutrición, al descanso y el esparcimiento, y a la seguridad social, entre otros, los cuales están siendo reiteradamente negados por el trabajo infantil).

En este ámbito, se destacó la importancia labor legislativa que la OIT viene desarrollando, ejemplo de la cual son la Convención n° 138 sobre Edad Mínima Laboral (que obliga a los Estados Miembros a aplicar una po-

cuales difieren de una actividad a otra y entre los distintos países (muchos países hacen una distinción entre trabajos ligeros y peligrosos, estableciendo una edad mínima para el primer tipo, generalmente los 12 años, y otra para el segundo, que usualmente varía entre los 16 y 18; en Egipto, por ejemplo, la edad mínima legal para todo tipo de trabajo es de 12 años, en Filipinas 14 y en Hong Kong 15; en Perú existen diversas normas: la edad mínima laboral es de 14 años en la agricultura, 15 en la industria, 16 en la pesca de altura y 18 en los trabajos portuarios); en este caso, se puso de manifiesto la necesidad de establecer como condición que dicha edad no sea menor que la edad de finalización de la escolaridad obligatoria.

Es cierto que las medidas legislativas no acabarán por sí solas con el trabajo infantil, pero dicho objetivo nunca se alcanzará sin su contribución.

También se intentó dar respuesta a la pregunta de cuántos son los niños que trabajan, y una vez más se llegó a la conclusión de que nadie puede saberlo exactamente, pues el proceso de recogida de datos está repleto de complicaciones: mientras que un gran número de países niega que dicho fenómeno exista en su entorno geográfico, aquellos otros que reconocen su existencia no pueden disponer de censos fiables dada la naturaleza invisible de la mayoría de

lítica nacional destinada a garantizar la abolición efectiva del trabajo infantil; y a este respecto, dispone que ningún niño menor de la edad establecida para la terminación de la enseñanza obligatoria puede desempeñar un trabajo en cualquier sector económico, y en ningún caso menor a los 15 años; asimismo, fija los 18 años de edad mínima para desempeñar cualquier trabajo que pueda resultar perjudicial para la salud, la seguridad o la dignidad personal del niño) y la Recomendación n.º 146 sobre Edad Mínima Laboral (que insta a los Estados a elevar la edad mínima laboral hasta los 16 años), ambas consideradas como los instrumentos internacionales más completos sobre "trabajo infantil". Además, la OIT, consciente de la necesidad de seguir avanzando en este campo, pretende dotar a la comunidad internacional de un nuevo instrumento que apunte directamente a la prohibición de las formas más intolerables del trabajo infantil (dicho documento se encuentra en fase de estudio y su posible adopción está prevista para el año 1999; en el mismo se plantea la posibilidad de adoptar medidas sancionadoras penales adecuadas a la gravedad de las situaciones para lograr su verdadera efectividad y la colaboración entre los diferentes Estados mediante la asistencia judicial y técnica internacional).

Otro de los aspectos tratados fue el de los límites de edad laboral, los

las ocupaciones que suelen desem-
peñar los menores (trabajo domésti-
co, servidumbre, explotación sexual,
etc.). Sin embargo, se baraja alguna
estimación que señala que el número
de niños trabajadores en todo el pla-
neta alcanza una cifra superior a los
400 millones; a escala mundial, el
cuadro general sólo puede compo-
nerse a grandes trazos: la mayoría de
los niños trabajadores vive en Asia,
África y América Latina, aunque en
los países de Europa Central y del
Este el número ha aumentado sus-
tancialmente como resultado de los
cambios políticos y económicos que
están sufriendo; en cuanto a los paí-
ses industrializados, el crecimiento
del sector servicios y la búsqueda de
una mayor flexibilización de la fuer-
za de trabajo han contribuido a su
expansión.

Por ello, es fundamental afrontar el
problema de la recogida de datos de
forma eficaz, implantando mecanis-
mos capaces de obtener datos fiables
sobre el trabajo infantil.

En cuanto a la cuestión de las causas,
se señaló que pese a ser la explota-
ción de la pobreza la principal fuerza
generadora de trabajo infantil (un
estudio de la situación de 9 países la-
tinoamericanos ha demostrado que
sin la aportación del ingreso de los
niños trabajadores de 13 a 17 años la
incidencia de la pobreza aumentaría
entre un 10% y un 20%), los factores
coadyuvantes son múltiples y están

superpuestos, aunque junto a la po-
breza podrían destacarse otros dos: la
carencia de una educación adecuada
(hay una falta evidente de recursos,
pero los planes de estudio también
son inadecuados en relación con la
vida de los niños) y las restricciones
impuestas por las tradiciones (en
muchas comunidades todavía se
piensa que el trabajo es la forma más
efectiva de enseñar a los niños acerca
de la vida y de las responsabilidades
que ésta implica), particularmente a
las niñas. También es una realidad
que si los patronos no estuvieran
dispuestos a "contratar" o explotar a
los niños no habría trabajo infantil,
pero éstos reciben menos salario, son
más dóciles y más indefensos, y no
protestan cuando son objeto de abu-
sos; en resumen, son más fáciles de
explotar.

Por lo que se refiere a las modali-
dades del trabajo infantil, UNI-
CEF señala que éstas pueden agru-
parse en siete tipos principales, nin-
guno de los cuales es específico de
una región del mundo; a saber: el
trabajo doméstico, el trabajo servil o
forzoso, la explotación sexual con fi-
nes comerciales, el trabajo industrial
y en las plantaciones, el trabajo en la
calle, el trabajo para la familia y el
trabajo de las niñas.

Durante el curso se hizo una mención
especial a este último "tipo" de la
clasificación: el trabajo de las niñas, y
ello por la especificidad que este te-

realidad propia y específica de cada niño, lo que supone analizar tanto la ocupación concreta y las condiciones en las que se realiza ese trabajo, como el resto de las circunstancias que rodean al niño trabajador (la situación familiar, la situación de la comunidad y la escuela). Para todo ello, es fundamental hablar con el niño: conocer qué quiere y cuál es su realidad es un elemento indispensable para poder diseñar intervenciones adecuadas a cada contexto.

Este planteamiento pone de manifiesto las dos posiciones que, en algunos casos muy radicalizadas, existen en la actualidad relativas a la eliminación del trabajo infantil:

- mientras que una de ellas, aún aceptando que el trabajo puede ser "beneficioso cuando estimula el desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social del niño sin interferir en su actividad escolar, recreativa o de descanso", promueve (conforme a una interpretación literal de la Convención sobre los Derechos del Niño) la erradicación total del trabajo infantil, aceptando como primera fase del proceso la eliminación inmediata del trabajo peligroso y explotador;
- la otra, defendida principalmente por movimientos de niños trabajadores conscientes de que el trabajo no tiene que ser peligroso y

ma conlleva, pues aunque la mayor parte de los peligros que deben afrontar los niños trabajadores afectan también a las niñas, éstas sufren problemas adicionales propios: desde el acoso sexual de los patrones, pasando por los "deberes" domésticos, y llegando a la exclusión de la educación; y ello no es más que el reflejo de una realidad puesta constantemente de manifiesto en todas las esferas de la vida y en todos los países: las niñas y las mujeres sostienen una carga y reciben un tratamiento que refleja la desigualdad a la que están diariamente sometidas. Así, la diversidad de géneros se convierte en un círculo vicioso para las niñas: incapaces de asistir a la escuela debido a su bajo nivel social, a las responsabilidades domésticas o a las tradiciones, ven denegadas todas las posibilidades de potenciación que la educación podría aportarles.

A continuación, se presentó también el trabajo infantil desde lo que es la propia perspectiva del niño trabajador, y que ha sido conocida por el Grupo de Trabajo Internacional sobre los Niños Trabajadores en las varias reuniones y congresos que han mantenido con organizaciones de niños trabajadores de todo el mundo. Desde esta perspectiva se defiende el "derecho del niño a trabajar" y se reivindica la mejora de las condiciones en las que estos niños trabajan: entienden que toda intervención ha de estar directamente conectada a la

Por esta razón, una estrategia integral contra el trabajo infantil debe comenzar por promover una alternativa lógica, esto es: por una parte, la creación de escuelas cuya alta calidad sirva de aliciente para que los padres quieran enviar allí a sus hijos, y por otra, la elaboración de programas educativos que atraigan a los niños y los mantengan en la escuela. Un ejemplo de lo que podría ser este

del problema. ello, convierte a la educación en parte mediante el uso de la violencia. Todo desear y la disciplina se consigue dad de la enseñanza deja mucho que vida que los niños conocen; la cali- que no se adaptan a la realidad de la con planes de estudios inadecuados, sada en un enfoque rígido y tedioso, masiadas veces, la educación está ba- mas que la carencia de recursos; de- tema escolar está fallando por algo ficientemente financiada, pero el sis- mencionado, la educación está insu- de la educación. Como ya se ha

tro de los temas analizados es el escolar, recreativa o de descanso. que no interfiera en su actividad una retribución justa y un trabajo tantizar a estos niños trabajadores que, de forma real, permitan ga- adoptar todas aquellas medidas liar, por lo que sería necesario contribuir al escaso ingreso fami- lizan es imprescindible para poder vidaad laboral que estos niños rea- explotador, considera que la acti-

Otros métodos utilizados para alcan- zar este objetivo son, por ejemplo, la

laboral. la escuela, alejándolos así de la vida animen a los niños a permanecer en vez conocen este tipo de enseñanza, también a las familias para que, una pecto a la escuela) y se intenta llegar ra que manifiesten sus opiniones res- niños eligen a sus representantes pa- existen los consejos estudiantiles (los dades de obtener mejores empleos), fesional para aumentar las posibili- sidades del entorno (formación pro- dad para poder adaptarlo a las nece- curricula tiene una mayor flexibili- puedan compaginar ambas cosas, el dores para que en caso de necesidad intentan adecuar a los niños trabaja- la vida comunitaria), los horarios se misma y participar directamente en a los problemas que surjan en la forma que pueda aportar soluciones dad, investiga su propio entorno, de alumnos (el niño observa su comuni- do momento la participación de los clases "magistrales" y se busca en to- grupos o en círculos), se evitan las facilitar los debates y trabajos en pueden moverse con facilidad para

labile (sillas y mesas pequeñas que biliarrio es nuevo y fácilmente mane- los niños realicen sus tareas), el mo- los maestros y cuadermos para que "auto-aprendizaje" (libros-guía para a otros países; en ella se prima el lombra y que ya se está extendiendo "Escuela Nueva", iniciada en Co- modelo educativo lo constituye la

y de trabajo en el mundo rural, realizadas a partir de mediados del siglo pasado, el trabajo infantil aparece como una de las estrategias familiares que hacía posible la supervivencia del grupo doméstico:

- en las pequeñas explotaciones agrarias, suponía un incremento de la oferta de trabajo familiar, un ahorro de jornales y una compensación a los gastos de mantenimiento de niños y niñas; proporciónaba también una ayuda en las tareas domésticas y facilitaba el inicio temprano de un aprendizaje que aseguraba la reproducción de la fuerza de trabajo;

- en el sector industrial, la oferta de trabajo infantil con destino a talleres, minas y fábricas fue una realidad de larga duración, condición nada por la insuficiencia del salario pagado al cabeza de familia y por la ausencia de una acción social pública, pero determinada también por el desarrollo de una nueva demanda de trabajo infantil, nacida con la industrialización, por el mantenimiento de un sistema de aprendizaje y cualificación basado en la experiencia y en la antigüedad, así como por formas de organización laboral tales como el trabajo a destajo (se ha observado que, en numerosas ocasiones, los aprendices pasaban a ser pequeños obreros maltrata-

concesión de ayudas a las familias cuyos hijos dejan de trabajar para asistir a la escuela compensando así la "pérdida" de ingresos de las familias, la concesión de becas para cubrir los costos directos de la escolarización y/o ofrecer atención de la salud y comida gratuita en la escuela.

II. TRABAJO INFANTIL EN EL AMBITO GEOGRAFICO ESPAÑOL

Se aborda el tema con una aproximación histórica al trabajo infantil en nuestro país, señalando y analizando los condicionantes históricos de la participación de los niños en el mercado laboral durante la etapa de la revolución industrial, y prestando una atención especial a la implicación de las niñas y las adolescentes en dicho mercado desde el ejemplo concreto de la industrialización catalana (particularmente en el ámbito textil).

Se señala que los censos de población activa no sirven para cuantificar el trabajo infantil, pues en este tipo de instrumentos únicamente se recogían datos relativos a trabajo asalariado (que era el realizado por el cabeza de familia), mientras que las tareas desempeñadas por los niños apenas si recibían remuneración alguna. Sin embargo, existe otro tipo de fuentes (como la literatura o la pintura) que permiten afirmar la gran importancia del trabajo infantil tanto en la agricultura como en la industria. En las encuestas sobre condiciones de vida

Por otro lado, el indicador de la escolarización también permite obtener algunos datos (no de absoluta fiabilidad, pues no todos los niños que no van a la escuela trabajan, pero sí al menos estimativos): se ha comprobado que el porcentaje de tasas de matriculación es la mitad de la población infantil; además, la asistencia escolar tiene una variación cíclica que coincide con los ciclos agrícolas (parece observarse que en las zonas urbanas se matriculan menos niños que en las zonas rurales, pero en esta última las tasas de asistencia son menores que en las primeras, o son cíclicas).

En cuanto a qué actitudes suscitaba el trabajo infantil entre las familias, los empresarios y los obreros, parece ser que: en los hogares trabajadores debió prevalecer la necesidad de colaboración, junto con el interés por asegurar un oficio; algunos empresarios defendían públicamente la pluralidad de ingresos de subsistencia; mientras que las asociaciones obreras denunciaban la explotación capitalista ejemplificada en el empleo juvenil e infantil.

Una realidad que nuevamente se pondrá de manifiesto es que los estereotipos de género (transmítidos por las propias familias) configuran y perpetúan un determinado tipo de trabajo infantil: mientras que las niñas desempeñarán labores principalmente domésticas y de la industria

tría textil, a los niños les corresponden aquellas otras tareas de índole más "pesada" o de mayor dureza, como pueden ser las realizadas en las minas o algunas de las del campo.

En continuación, se examinó la situación actual de los niños trabajadores en España. Y se inicia dicho examen señalando que las circunstancias objetivas de nuestro país parece que pueden indicar que no debería existir el trabajo infantil, pero sin embargo existe; ello es debido a que determinadas condiciones generadoras de trabajo infantil de los países en desarrollo se dan también en España (el denominado "cuarto mundo"), como por ejemplo el desempleo de los padres, la situación de pobreza de muchos trabajadores inmigrantes y los beneficios para los empresarios; otras posibles causas de este fenómeno en nuestro país podrían ser el consumismo y el fenómeno de los "niños artistas" (tema éste último de una gran complejidad).

Igualmente, la dificultad de su cuantificación es una realidad: los datos que la Inspección General de Trabajo puede aportar son meramente indirectos, pues se refieren a visitas de inspección en las que se han encontrado niños trabajando y al número de actas que posteriormente se pueden levantar cuando es posible demostrar que efectivamente ese menor estaba trabajando (lo que resulta ver-

problema surge porque en la mayoría de los casos las multas impuestas se trata de pequeñas empresas que trabajan en la clandestinidad y que desaparecen rápidamente sin dejar rastro alguno); también se mencionó la cuestión del orden penal, dado que el trabajo infantil no está tipificado como delito, pero sí determinadas actuaciones en las que en numerosas ocasiones se ven involucrados los niños, como es el contrabando de droga.

- elaborar un plan de acción específico que permita a la Inspección General de Trabajo detectar situaciones de trabajo infantil;
- establecer mecanismos de coordinación entre la Inspección y otras administraciones que puedan tener competencia en otros tipos de trabajo infantil (mendicidad, drogag, etc.);
- reformas legislativas que permitan garantizar que la sanción impuesta se cobra: imponer las sanciones a personas físicas, esto es, a los gerentes y administradores de las empresas; imponer sanciones solidarias a aquellas empresas que subcontratan a otras donde existen niños trabajadores;

daderamente complicado en la mayoría de los casos); teniendo en cuenta todo esto, se podría decir que el número de niños trabajadores en España oscila entre los 75.000 y los 150.000. Además, hay que tener en cuenta que muchas cifras sobre niños trabajadores quedan fuera del alcance de la Inspección, pues ésta no tiene competencia para intervenir en casos de servicio doméstico, de trabajos familiares, de delincuencia, de explotación sexual y de mendicidad; si estos últimos datos se pudieran incluir quizás estaríamos hablando de unos 200.000 niños trabajadores.

En cuanto a la cuestión normativa, aunque se puso de manifiesto que nuestra legislación se ajusta a las normas internacionales, o incluso en algunos aspectos las llega a mejorar, se identificaron también ciertos problemas o incoherencias: por ejemplo, dado que el menor no tiene capacidad para contratar, en caso de existir contrato éste sería nulo y, por lo tanto, no produciría efecto jurídico alguno, de lo que se deriva que el menor no tiene ningún tipo de derecho laboral (la relación laboral nunca existió) ni bajando ni cuando deja de trabajar, a excepción de la posibilidad de reclamar los salarios devengados (es esta la única consecuencia que se deriva para el menor de una supuesta relación laboral que jurídicamente nunca existió); otro aspecto que se destacó fue el de las sanciones, pues pese a que el tema parece estar bien regulado el

internacional y nacional, para la eliminación del trabajo infantil, pres-tando particular atención al papel de la cooperación al desarrollo y de otras formas de colaboración internacional.

Con anterioridad a la Conferencia se han realizado consultas tanto a nivel global como regional con las distintas partes interesadas, pues es fundamental que como resultado de la misma se alcance el mayor consenso posible entre los diferentes puntos de vista de los distintos participantes. Dicho resultado quedará reflejado en un Plan de Acción, consistente en una declaración de principios y una serie de propuestas de medidas. Se pretende identificar las mejores prácticas para desarrollar el Plan de Acción en el marco de las tres áreas principales de la Conferencia: educación básica (como el medio más eficaz de combatir el trabajo infantil), movilización social (la sociedad civil desempeña un papel clave en la movilización de las comunidades y el apoyo a los niños trabajadores) e instrumentos legales (es de capital importancia tanto la aplicación de los instrumentos ya existentes para la eliminación del trabajo infantil como la elaboración de la nueva Convención que la OIT está preparando sobre la prohibición de las formas más intolerables del trabajo infantil).

La "voz de los niños" se escuchará también en Oslo, no directamente,

- conceder ayudas y/o subvenciones públicas a las empresas donde existen niños trabajadores para que eliminen el trabajo infantil;

- tipificar como delito no el trabajo infantil, pero sí la explotación de los niños en el trabajo (en este caso, quizá habría que concretar actividades específicas: jornadas de determinadas horas de trabajo, actividades inseguras y peligrosas, etc.)

- establecer indemnizaciones a favor de los niños trabajadores;

- establecer, incluso, la responsabilidad subsidiaria de la Administración, pues ésta tiene obligación de proteger al niño.

III. CONFERENCIA INTERNACIONAL DE OSLO SOBRE TRABAJO INFANTIL (OCTUBRE)

La Conferencia, convocada por el Gobierno noruego, está organizada en estrecha colaboración con la OIT y el UNICEF, y reunirá a Ministros y altos funcionarios gubernamentales, dirigentes de sindicatos y de organizaciones empresariales, ONGs, Agencias de Naciones Unidas y otros organismos multilaterales, y especialistas.

En Oslo se proseguirán las discusiones de la Conferencia sobre Trabajo Infantil de Amsterdam, celebrada en febrero de este año. El objetivo principal es identificar estrategias, a nivel

- eliminación inmediata del trabajo infantil peligroso y explotador;
- provisión de educación gratuita y obligatoria;
- ampliación de la protección legal;
- registro de nacimiento de todos los niños;
- recogida y supervisión de datos; y
- códigos de conducta y políticas de adquisiciones.

Junto a todo ello, no hay que olvidar que otro de los factores clave a la hora de luchar contra el trabajo infantil es capacitar y potenciar a las familias pobres para que puedan salir por sí mismas del "foso de impotencia en el que están sumidas", ofreciéndoles opciones concretas como pueden ser los créditos o subvenciones para hacer frente al endeudamiento que sufren.

Pero la mejor garantía de que un gobierno asuma seriamente sus responsabilidades es la participación de todos los sectores sociales en una auténtica movilización social; a medida que las implicaciones de los derechos del niño y los principios de la Convención empiecen a penetrar en la sociedad se producirá el correspondiente cambio en las actitudes, las concepciones y los valores sociales; y cuanto mayor sea la conciencia co-

pero si a través de un vídeo en el que niños trabajadores han sido invitados a describir cuál es su situación y que respuesta quieren darle.

IV. ACCIONES ESPECÍFICAS QUE SON NECESARIO EMPRENDER CON URGENCIA

Se recordó que, dada la complejidad del fenómeno, la prevención, la eliminación y la rehabilitación del trabajo infantil requieren de una acción concertada. El Curso finalizó con una exposición de las acciones específicas que UNICEF recomienda emprender con urgencia.

Una vez que se ha puesto de manifiesto tanto la gran complejidad como la enorme dimensión del problema, es fácil comprender que la prevención, la eliminación y la rehabilitación del trabajo infantil requieren una verdadera acción concertada, en la que el compromiso de los gobiernos, de las organizaciones de empleadores, de los sindicatos, así como de los medios de comunicación y de la sociedad civil es su conjunto es un elemento fundamental e imprescindible para alcanzar resultados reales y tangibles.

Teniendo esto en cuenta, y con el principio del interés superior del niño como guía, UNICEF ha diseñado un conjunto de acciones específicas que recomienda emprender con total urgencia:

munitaria mayor será la participación, y esto generará a su vez una poderosa aunque informal inspección social de las condiciones de trabajo por parte de las familias y los vecinos, y también de los amigos y desconocidos. Es esta la mejor forma de proteger a todos los niños, pero especialmente a aquellos que se encuentran más alejados del escrutinio y control oficial (los que trabajan en el sector informal y en las áreas rurales).

Por último recordar que la OIT, afirmando que en ningún caso la pobre-

(1) Cursos de verano de "El Escorial" (julio 1997). Universidad Compuense

(2) Se recoge aquí la Declaración de Kunda-pur, resultado del reciente Congreso Internacional celebrado en la ciudad india de Kundapur (noviembre-diciembre 1996) y que reunió a niños trabajadores representantes de organizaciones de diferentes países:

La Declaración de Kundapur

1. Queremos que se reconozcan nuestros problemas, nuestras iniciativas, nuestras propuestas y nuestro proceso de organización.
2. Estamos en contra del boicot a los productos fabricados por los niños.

za puede ser una excusa estructural al problema del trabajo infantil, señala que además de las medidas urgentes que se dirijan a poner fin de forma inmediata a las formas más intolerables de trabajo infantil (trabajo infantil peligroso y explotador), una auténtica política nacional tiene que contar con un conjunto de acciones a largo plazo, dirigidas a la resolución de las causas estructurales del mismo, interactuando a la vez sobre la demanda y la oferta de este tipo de trabajo, y complementariamente, a promover modelos de crecimiento económico sostenible.

3. Queremos respeto y seguridad para nosotros y para el trabajo que hacemos.

4. Queremos un sistema educativo con una metodología y un contenido adaptados a nuestra realidad.

5. Queremos una formación profesional adaptada a nuestra realidad y a nuestras posibilidades.

6. Queremos que los niños trabajadores tengan acceso a los cuidados sanitarios.
7. Queremos que se nos consulte en todas las decisiones que nos afectan, tanto a nivel local como nacional o internacional.

8. Queremos que se hable de las raíces profundas de nuestra situación, principalmente la pobreza.
9. Queremos más actividades en las zonas rurales y que se descentralice la toma de decisiones, para que los niños ya no tengan que emigrar a las ciudades.
10. Estamos en contra de la explotación laboral, pero somos favorables a la dignidad en el trabajo y a los horarios decentes, pues entonces tendríamos tiempo para la educación y el ocio.

Al conjugar la experiencia de la medicina con la visión de otros profesionales relacionados con el maltrato infantil se enriquece el contenido del

libro, que está dirigido a profesionales sanitarios, médicos y enfermeras, psicólogos, trabajadores sociales, así como a todos los que quieran profundizar en el estudio de los niños maltratados, especialmente en sus aspectos sanitarios. En la elaboración del libro se han invertido dos años de trabajo, ha supuesto la formación de un equipo en el que han participado 40 profesionales y se desarrolla según el siguiente índice temático y de autores:



**JUAN CASADO FLORES, JOSE A. DIAZ HUERTAS,
CARMEN MARTINEZ GONZALEZ (directores)**
Edita: Diaz de Santos
Páginas: 380

CHILD ABUSE

NIÑOS MALTRATADOS

DOCUMENTACION

Prologo	Luis Rojas Marcos
Introducción	Juan Casado Flores, José A. Díaz Huertas, Carmen Martínez González
1. El maltrato infantil en la historia	José A. Díaz Huertas
2. Concepto. Tipología. Clasificación	José A. Díaz Huertas
3. Epidemiología	José A. Díaz Huertas
4. Etiopatogenia	Ignacio Gómez de Terreros
5. Maltrato en el niño aparentemente sano	Carmen Martínez González
6. Maltrato físico: lesiones de piel y mucosas	Juan Casado Flores
7. Quemaduras provocadas	Juan Casado Flores
8. Fracturas y lesiones óseas	Tomás Epeldegui Torre, Juan Carlos Abril Martín
9. Traumatismo craneoencefálico provocado	Juan Casado Flores
10. Lesiones viscerales toracoabdominales	Vicente Rollán Villamarín
11. Diagnóstico por imagen del maltrato físico	Xavier Querol Piera
12. Intoxicación como forma de maltrato infantil	Juan Carlos Molina Sánchez
13. Síndrome de Münchhausen por poderes	Alfonso Delgado Rubio
14. Formas raras y graves de maltrato infantil	Juan Casado Flores, José A. Díaz Huertas, Carmen Martínez González
15. Maltrato emocional o psicológico	Consuelo Escudero Alvaro

- 16. Maltrato pasivo: omisión, negligencia y abandono
Carmen Martínez González, Juan Casado Flores
- 17. Retraso crecimiento no orgánico o psicosocial
Juan Antonio Molina Font, Antonio Muñoz Hoyos
- 18. Abuso sexual: un problema desconocido
Félix López Sánchez
- 19. Aspectos físicos del abuso sexual
José Calvo Rosales, José Calvo Fernández
- 20. Aspectos psicológicos del abuso sexual
Victoria Noguerol
- 21. Enfermedades de transmisión sexual relacionadas con el maltrato
Juan Ballesteros Martín
- 22. Abuso y negligencia fetal: aspectos generales
Alfonso Delgado Rubio
- 23. Infecciones conatales secundarias a conductas de riesgo maternas
Manuel Moro Serrano, M. Isabel Armada Maresca
- 24. Trastornos neurológicos del hijo de madre cocaínómana
Agustín Legido
- 25. Hijos de padres alcohólicos: un grupo de riesgo
Jesús Manuel Mena, Juan Casado Flores
- 26. Hijos de adictos a la heroína: un grupo de riesgo de enfermar y ser maltratados
Juan Casado Flores, Antonio Baño Rodrigo
- 27. Maltrato y pobreza
Antonio Baño Rodrigo, Juan Casado Flores
- 28. Embarazos en adolescentes
José Casas Rivero
- 29. Maltrato institucional
Antoni Martínez Roig
- 30. Maltrato infantil en el ámbito rural
Frances Domingo i Salvany

DIRECTORES

31. El niño que vive en una institución
Carmen Martínez González,
José A. Díaz Huertas
32. Atención de enfermería y maltrato infantil
M^a Dolores Ayuga Muñoz de la Torre,
Victoria Pérez López
33. Intervención psicológica desde los centros
de salud mental
Pedro Rodríguez Sánchez,
Concepción Pérez Salmón
34. Aspectos médico legales del maltrato en la
infancia
Pilar Gutiérrez Díaz,
María José Conejero Estévez
35. Tendencias actuales en investigación del
maltrato infantil
José Manuel Morales González,
Miguel Costa Cabanillas
36. La prevención del maltrato infantil
Miguel Costa Cabanillas,
José Manuel Morales González
37. Protección de los Derechos de los niños.
Visión del Fiscal
Félix Pantoya García
38. Servicios sociales en el maltrato infantil
Lourdes Fernández Quintanilla,
Azucena Dóminech Olivera
39. Maltrato infantil: intervención con las
familias
Joaquín de Paul Ochotorena,
M^a Ignacia Arruabarena Madariaga
- Díaz Huertas, José A.
Coordinador Asistencia Sanitaria.
Servicio de Coordinación de Centros.
Pediatra. Centro de Salud San Blas.
Parla. INSAIUD. Madrid.
- Casado Flores, Juan
Jefe Servicio de Cuidados Intensivos
Pediatrícos. Hospital Niño Jesús. Profe-
sor Asociado. Departamento de Pedia-
tría. Universidad Autónoma Madrid.
- México Centros de Acogimiento Re-
sidencial de Protección (Concepción
Arenal) y Reforma (Altamira). Insti-
tuto Madrileño del Menor y la Famí-
lia. Consejería de Sanidad y Servicios
Sociales.
Martínez González, Carmen.

En segundo lugar y aunque la mayoría de los autores pertenecen al campo do-

trabajo, infancia en riesgo social),
 temas y cuidados de salud, escuela,
 en la etapa estudiada (familia, pro-
 ámbitos y las respuestas a los mismos
 los niños y niñas en estos diferentes
 socialización, los problemas de todos
 cuenta y analizando los ámbitos de
 criptiva sino también teniendo en
 fancia, no solo de una manera des-
 tual, gracias a que se acerca a la In-
 der y mejorar nuestra situación ac-
 histórico, sino que facilita compren-
 cribir correctamente este período
 ción reside en que no se limita a des-
 La primera cualidad de esta publica-

1936.

como es el comprendido entre 1834 y
 e importante en nuestra Historia,
 la infancia en un período tan cercano
 nocimiento global de la situación de
 fancia, la posibilidad de tener un co-
 tener y mejorar el bienestar de la In-
 y agentes sociales dedicados a man-
 Llop, brinda a todos los profesionales

La feliz y útil iniciativa, en 1992, del
 Rectorado de la Universidad Com-
 plutense, de la Administración res-
 ponsable de las políticas para la In-
 fancia en nuestro país, Ministerio de
 Trabajo y Asuntos Sociales y de la
 Fundación Germán Sánchez Ruipérez
 de promover y publicar este libro,
 bajo la dirección del Profesor Borrás

niños/as en riesgo social.

Es frecuente oír, desde diferentes
 campos profesionales, institucio-
 nales y agentes sociales como las ONG
 dedicadas a la Infancia que, para de-
 finir e implantar políticas integrales de
 atención a la Infancia, no disponemos
 de un conocimiento suficiente de la
 situación actual y pasada de la Infan-
 cia en nuestro país. Esta carencia se ha
 explicado, no tanto por la carencia de
 información sino por la fragmentación
 y dispersión derivadas de investiga-
 ciones o recopilaciones llevadas a ca-
 bo, bien desde aproximaciones secto-
 riales (atención sanitaria, servicios so-
 ciales, Justicia...) o bien desde pers-
 pectivas centradas en la familia o en

LUIS MARTIN ALVAREZ (Presidente de FAPMI)

*Edita: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
 Fundación Germán Sánchez Ruipérez*

JOSE MARIA BORRAS LLOP (Director)

LA ESPAÑA CONTEMPORANEA: 1834-1936.

HISTORIA DE LA INFANCIA EN

DOCUMENTACION - CRITICA DE LIBROS

nografía que, a diferencia de la moda reinante en los años ochenta y noventa en que la "mise en scène" ha ocultado con demasiada frecuencia la debilidad o ausencia de rigor intelectual, hace que tras cada capítulo, podamos "repasar" lo aprendido en el texto.

Este libro cumple con los objetivos marcados por el Director y por las instituciones que lo han promovido, cubriendo por tanto una necesidad para todos los estudiosos de la Infancia y sobre todo para todos aquellos que en su vida diaria y profesional están interesados y comprometidos con una atención adecuada a las necesidades de la Infancia, dentro del marco de los Derechos de la Infancia y de una sociedad en la que algunos de los logros, iniciados entre 1834 y 1936 para el bienestar de toda la sociedad y en particular de la Infancia, se encuentran en una situación frágil por los cambios sociales, políticos y económicos en curso en toda Europa.

cente de la Historia, el texto es comprensible y aplicable a muy diferentes campos profesionales pues claramente les ayuda a explicar y extraer elementos para modificar y mejorar la situación actual. En este mismo sentido, llama la atención que algunos de los autores desarrollan su labor docente en Francia, lo que sin embargo les permite una distancia, no un alojamiento, facilitadora de libertad en el análisis y en las propuestas.

En relación con el periodo analizado y excepto en algunos capítulos como el de la mortalidad en la Infancia, el libro adolece de una cierta carencia en enumerar cómo determinadas situaciones se vieron afectadas por la guerra civil y el periodo de posguerra; esto abre la esperanza de un segundo libro que incluya la historia de la infancia hasta nuestros días y que conserve y mantenga el espíritu y estilo de este libro.

Por último es imprescindible mencionar la calidad y utilidad de la ico-

AGENDA

XIII SIMPOSIO ESPAÑOL DE PEDIATRIA SOCIAL

"Todos con el niño", Sevilla, 27-29 de noviembre de 1997. Asociación Española de Pediatría Social. Secretaría: Unidad de Pediatría Social. Hospital Infantil Universitario Virgen del Rocío. Avda. Manuel Siurot, s/n. 41013 Sevilla.

MASTER EN NECESIDADES Y DERECHOS DE LA INFANCIA

Comienzo previsto: Diciembre 1997. Organiza: Departamento de Psicología Evolutiva y de la Educación, Facultad de Psicología Universidad Autónoma de Madrid, y Comité Español Unicef. Secretaría: Dpto. de Psicología Evolutiva y de la Educación. Facultad de Psicología U.A.M. Telf.: 397 5175. Fax.: 397 5215.

SEMINARIO INTERNACIONAL: "ACABAR CON EL CASTIGO FISICO A LA INFANCIA EN EUROPA. EDUCAR, NO PEGAR".

Barcelona, 19 de octubre 1997. Organiza: FUNCOE, EPOCH y

ISPC. Información: FUNCOE. Pl. Puerto Rubio, 28. 28018 Madrid. Tlf.: (91) 5130500 Fax.: (91) 5523272.

NSPCC National training Program-me. Training for Trainers in Child Protection. November 3-7, 1997 (and May 13, 1998), Leicester, England. Working with Neglecting Families November 24-26, 1997, Leicester, England. Contact: Gillian Weston, NSPCC National Training Ctr. Phone 44-116-2340804, Fax: 44-116-2340464.

NSPCC National Training Program-me. Court Skills. February 4-6, 1998, Leicester, England. Contact: Gillian Weston, Training Admn. NSPCC National Training Ctr. Phone: 44-116-2340804, Fax: 44-116-2340464.

Twelfth International Congress on Child Abuse and Neglect. International Society for Prevention of Child Abuse and Neglect (ISP CAN). Auckland, New Zealand. 1998. Contact: Kim Svevo, IP-SCAN, 401 N. Michigan Avenue, Chicago, IL 60611. Phone: 312-644-6610, ext. 3273, fax 312-321-6869.

NORMAS PARA LA ADMISION DE TRABAJOS Y SU PUBLICACION

ARTICULOS DE INVESTIGACION

Trabajos de investigación básica y aplicada relacionados con el maltrato infantil: prevalencia, factores de riesgo, eficacia de determinados cursos de intervención, etc.

Presentación

Página titular:

a) Título del trabajo.

b) Apellido y nombre de los autores, centro de trabajo y departamento o sección que lo realiza.

c) Dirección del autor y teléfono.

Resumen:

En el que se aportará información suficiente sobre el contenido del trabajo. Traducido al inglés a ser posible.

Palabras clave:

El número de palabras clave no será inferior a tres, ni superior a cinco.

Los trabajos originales constarán de las siguientes secciones:

a) Introducción.

b) Material (población) y métodos.

c) Resultados.

d) Discusión y conclusiones que puedan deducirse del estudio.

Bibliografía

I. Libros: a) Autores. b) Título y volumen. c) Número de Edición. d) Editorial. e) Lugar de Edición. f) Año. g) Páginas.

II. **Revistas:** a) Autores. b) Título del artículo. c) Nombre de la revista. d) Numeración. e) Año de aparición.

REVISIONES

ginas.

III. Comunicaciones o congresos, ponencias, mesas redondas, etc. La presentación se sigue sea: a) Autores. b) Título. c) Publicación, p.e.: libro de Actas del Congreso. d) Lugar de Edición. e) Editor. f) Año. g) Páginas.

Conceptuales: revisiones teóricas sobre el estado actual de un determinado aspecto. Constará de **Introducción y Exposición** del tema. **Casísticas:** revisiones de un grupo de casos, generalmente amplio, analizando globalmente y/o por separado los hallazgos... Su presentación será como la de los originales.

COMUNICACIONES, EXPERIENCIAS O PROGRAMAS DE INTERVENCIÓN

En las comunicaciones el contenido será más reducido que el de los artículos de investigación, con metodología similar, excepto la bibliografía, que no será imprescindible. **Experiencias o programas de intervención:** Su objetivo será divulgar los conocimientos y experiencias de los profesionales que trabajen con la infancia maltratada en los distintos ámbitos de los servicios públicos y privados, para aportar cada una de las formas del maltrato existentes, los programas de intervención, la eficacia de los mismos, etc.

A título orientativo, debe figurar:

- Portada con título, indicación de autores y referencia profesional.
- Fundamentación teórica, descripción de la experiencia, valoración de la misma y puntos a debatir.
- Bibliografía.

- La aceptación o rechazo de los trabajos correrá a cargo del Comité de Redacción o Consejo Asesor. Excepcionalmente, la Revista se pondrá en contacto con el autor/es para solicitar alguna información o aspectos que no quedarán suficientemente aclarados.
- La fecha límite para la recepción de trabajos será según la publicación de los números: **Marzo: 15 enero** **Junio: 15 abril** **Noviembre: 15 septiembre**
- En caso de no ser publicados se remitirán a su autor. **ENVIO DE TRABAJOS:** En copia impresa y disquete (Word Perfect). A la sede de la Federación: **c/ Delicias, 8, entreplanta. 28045 Madrid**

BIENESTAR Y PROTECCION INFANTIL

BOLETIN DE SUSCRIPCION

Nombre del suscriptor _____

Domicilio _____

C.P. _____

Población _____

Provincia _____

Teléfono _____

PRECIO DE LA SUSCRIPCION:

Miembros de Asociaciones de la Federación: a través de sus respectivas Asociaciones.

Particulares:

Número suelto 900 pts

Suscripción anual

(este año, 4 números) 3.000 pts

Instituciones:

Número suelto 1.500 pts

Suscripción anual 5.000 pts

Tarifas extranjero

Particulares:

Número suelto 15 \$

Suscripción anual

(este año, 4 números) 48 \$

Instituciones:

Número suelto 18 \$

Suscripción anual 65 \$

CUMPLIMENTAR Y ENVIAR

a Federación de Asociaciones para la Prevención del Maltrato Infantil (FAPMI) — Revista.
 c/ Delicias, 8, entreplana
 28045 Madrid
 Adjuntar justificante de ingreso.

FORMA DE PAGO:

Transferencia bancaria
 CAJA DE MADRID. Cuenta 2038 - 1025 - 63 - 60000325577.
 Federación de Asociaciones Prevención Maltrato Infantil.
 VISA (sólo extranjero)
 Nº de tarjeta:
 Fecha de caducidad:
 Firma,

