



plataforma
de infancia
españa

ESTRATEGIA DE PROTECCIÓN SOCIAL A LA INFANCIA



I CONFERENCIA DE INFANCIA

Colección Conferencias

ESTRATEGIA DE
PROTECCIÓN
SOCIAL A LA INFANCIA

I CONFERENCIA DE INFANCIA

Edita

Plataforma de Organizaciones de Infancia
Escosura, 3. Local 2. 28015 Madrid.
Tel: 91 447 78 53. Fax: 91 447 83 33
E-mail: poi@plataformadeinfancia.org
Web: www.plataformadeinfancia.org

Coordina

Nora Mora, Conchi Ballesteros y Ángel Hernández

Diseña


Portada y contraportada:
Más en el interior. www.masenelinterior.es

Interior de publicación:
En Babia Comunicación
Iconos: Izqui para En Babia Comunicación

Maqueta

Cyan S.A. Proyectos y Producciones Editoriales

Fecha de Publicación: 2009

-  Los derechos de la publicación son derechos compartidos de modo que cualquier persona es libre de copiar, distribuir y comunicar la obra, siempre que se reconozcan los créditos de manera específica del editor y no se utilice con fines comerciales o contrarios a los derechos de las niñas y los niños.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
-------------------	---

ADECUACIÓN DE LA LEGISLACIÓN A LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

Presentación.....	11
Propuestas y recomendaciones.....	16

EXCLUSIÓN SOCIAL

Presentación.....	21
Propuestas y recomendaciones.....	24

MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

Presentación.....	29
Propuestas y recomendaciones.....	34

VIOLENCIA E INFANCIA

Presentación.....	43
Propuestas y recomendaciones.....	45

SISTEMAS DE PROTECCIÓN

Presentación.....	51
Propuestas y recomendaciones.....	53

SISTEMAS DE RECOGIDA Y ANÁLISIS DE INFORMACIÓN

Presentación.....	59
Propuestas y recomendaciones.....	62

INTRODUCCIÓN

La Plataforma de Organizaciones de Infancia se constituyó en 1997 como espacio de coordinación interasociativa con el objetivo de aunar los esfuerzos de aquellas entidades comprometidas con la promoción y protección de los Derechos de la Infancia, y ha realizado un trabajo constante para que el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de Naciones Unidas sea una realidad en nuestro país.

En 2003, la Plataforma de Infancia adoptó la decisión de contemplar dentro de su Plan Estratégico la celebración de diferentes conferencias durante los siguientes tres años, centradas, por este orden, en la protección, la promoción y la participación infantil. La primera edición fue celebrada en 2003 en la ciudad de Santander bajo el título *Propuestas para una estrategia de protección social a la infancia*. Dicha Conferencia contó con la colaboración de la Dirección General de Acción Social del Menor y de la Familia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la Consejería de Sanidad, Consumo y Servicios Sociales del Gobierno de Cantabria y el Consejo de la Juventud de España.

El primero de los objetivos que se pretendían alcanzar se refiere a la conveniencia de contribuir desde el sector asociativo a la elaboración por parte del Gobierno español de la *Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia en Dificultad y Riesgo Social*, en cuya elaboración ya se había comenzado a trabajar. En este sentido es importante recalcar que, si bien el compromiso asumido por el Gobierno en la pasada Sesión Especial a favor de la Infancia de Naciones Unidas hacía referencia no tanto a un plan dirigido exclusivamente a la infancia en situación de dificultad, sino a una verdadera estrategia global que a nivel nacional fuera capaz de coordinar todas las iniciativas que en el territorio español se llevasen a cabo con el colectivo citado, su elaboración no deja de ser un primer paso fundamental para el diseño posterior de otra más global y ambiciosa.

Por esta razón, la Plataforma procuró facilitar un espacio donde algunos de los más relevantes agentes sociales vinculados con la infancia pudieran compartir opiniones y experiencias y proponer conjuntamente recomendaciones en torno a las políticas de protección social dirigidas a los niños y a las niñas.

Finalmente, se decidió que para alcanzar los objetivos propuestos las cuestiones que debían abordarse con más urgencia eran las siguientes: adecuación de la

legislación a la Convención sobre los Derechos del Niño; exclusión social; menores extranjeros no acompañados; violencia e infancia; sistemas de protección y sistemas de recogida y análisis de información.

Así, en el presente documento se ha pretendido recoger tanto las principales ideas que, a modo de introducción, ayudan a enmarcar y a fundamentar cada una de las temáticas a las que se acaba de hacer mención, como aquellas propuestas y recomendaciones fruto de los debates celebrados durante la Conferencia.

Dichas propuestas y recomendaciones son, en definitiva, las que se entiende deben ser tenidas en cuenta por las autoridades para mejorar el actual sistema de protección infantil español, tomándolas en cuenta como las aportaciones que un amplio colectivo de profesionales de infancia ha estimado oportuno acordar con el objetivo de contribuir positivamente a la elaboración de la Estrategia Nacional antes mencionada.

ADECUACIÓN DE LA LEGISLACIÓN A LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO



Desde la entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos del Niño en España, en 1991, este documento se ha constituido en un marco jurídico eficaz que no deja, sin embargo, de verse poco reflejado en algunos aspectos de las leyes españolas que deben ser objeto de revisión.

Aquí se analizan y se proponen medidas que deben ser tomadas en cuenta con respecto a algunos de los problemas relacionados con la figura del matrimonio, los requisitos de validez y la minoría de edad; la importancia de las relaciones paterno-filiales y la definición de castigo físico de nuestro Código Civil; y lo relacionado con la justicia juvenil y la responsabilidad penal de menores.



PRESENTACIÓN

Desde que la CDN fuera adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y, en especial, a partir de su ratificación por el Gobierno español un año más tarde y su posterior entrada en vigor en 1991, dicho instrumento legal se ha constituido como el más eficaz de los marcos jurídicos, que tanto a nivel nacional como internacional, asegura a la infancia las disposiciones legales necesarias para el efectivo cumplimiento de sus derechos.

Dada la obligada observancia a la que todos los Estados que han ratificado dicha Convención están sujetos, y dada la estructura administrativa de nuestro Estado, son muy diferentes los ámbitos en los que, desde su entrada en vigor, las legislaciones tanto nacional como autonómica bien han legislado parcelas antes desiertas, bien han adecuado las ya existentes a los preceptos contenidos en la Convención. Ésta recoge para ello en su redacción los parámetros bajo los cuales tanto su aplicación como su difusión deben tener lugar, así como el funcionamiento de los mecanismos de control establecidos a tal efecto.

Sin embargo, y a pesar de todo lo anterior, existe un manifiesto y profundo desconocimiento del citado texto en nuestro país ya no sólo entre los profesionales de la infancia, sino también y desde luego no por ello menos importante, entre la sociedad en general, lo que tal vez obvie decir, incluye a la infancia. De este modo se contraviene de manera manifiesta el compromiso de los Estados partes de dicha Convención de dar a conocer ampliamente los principios y disposiciones contenidas en ella por medios eficaces y apropiados, tanto a los adultos como a los niños y niñas, tal y como recoge su Artículo 42.

De especial relevancia resultan en el texto los Artículos 2 (no discriminación), 3 (interés superior del niño), 6 (derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo) y 12 (respeto a la opinión del niño), que sin duda conforman los cuatro pilares fundamentales del texto y que deberían llevar al establecimiento de políticas sociales basadas, en última instancia, en la promoción y protección de los menores de edad.

Ya en relación con el articulado recogido en el Código Civil (CC) español, se detectan varias cuestiones que deben ser objeto de revisión.

En relación con la figura del matrimonio, éste se encuentra regulado en el CC, en la Ley de Registro Civil, así como en la Constitución Española (CE), donde se recogen aspectos tales como la celebración del matrimonio, los requisitos de validez y la minoría de edad. En este sentido se hace necesaria una armonización de la mayoría de edad civil entre las Comunidades Autónomas (CC AA). Esto respondería no sólo a la necesidad recogida en el último Informe del Comité de los Derechos del Niño sobre el II Informe presentado por España en torno a la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, sino al principio de no discriminación en el podría caerse al aplicar para casos similares medidas diferentes según la región en la que dicho caso deba resolverse.

Otra cuestión de indudable importancia es la relativa a las relaciones paternofiliales (Artículos 154 a 161 del CC).

El castigo físico tiene graves efectos sobre la infancia y atenta contra la integridad y la dignidad del niño porque daña la autoestima, crea percepciones erróneas y falsas expectativas tanto de él mismo como de la realidad, e invita a interiorizar el hecho de que las conductas violentas son la norma y no la excepción en la sociedad, además de que puede llegar a ocasionar, entre otros, estados de depresión y de ansiedad.

Ello, sin olvidar el alcance que dichos comportamientos tienen en todos los miembros de la unidad familiar que voluntaria o involuntariamente se ven inmersos en esa dinámica.

Puede afirmarse que el castigo físico vulnera tres fundamentos de la CDN ya mencionados anteriormente: el interés superior del niño; el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo; y el derecho a que se respete su opinión. Asimismo el Artículo 19 de la CDN recoge expresamente la protección contra los malos tratos, y entiende que es obligación de los Estados firmantes proteger a la infancia de todas las formas de malos tratos perpetradas por los padres, por las madres o por cualquier otra persona responsable de su cuidado y establece medidas preventivas y de tratamiento al respecto.

Por todo lo anterior, y dada la realidad del maltrato en España, parece insuficiente la actual definición del castigo físico como delito en el Código Penal (CP) español y queda probado que es necesaria una dimensión más educativa que permita cambiar hábitos y actitudes. La actual redacción del Artículo 154 del CC adolece de excesiva subjetividad y muestra la falta de la necesaria prohibición explícita del castigo físico a través de una delimitación objetiva sobre qué debe entenderse por la potestad que tienen los padres sobre los hijos respecto a la corrección.



Además, y dado que el maltrato, ya sea negligencia, maltrato psicológico, físico o abuso sexual, suele acontecer habitualmente en el ámbito familiar, es evidente la dificultad para detectar este tipo de delitos. A esto hay que añadir el hecho de necesitar de la existencia de denuncia previa para que los hechos puedan llegar a ser juzgados, lo que al día de hoy implica no sólo todo un desfile de declaraciones por parte del menor de edad (que puede ocasionar que la víctima incluso niegue los hechos declarados en un primer momento), sino también la fase de enjuiciamiento y la asistencia obligatoria a la vista oral, donde la víctima vuelve a encontrarse con su agresor. Son numerosos los profesionales que ante este tipo de situaciones reclaman que el juez instructor, con la declaración de los equipos técnicos, evite tener que hacer una exploración a la víctima. Y esto, si bien en otros países se considera una prueba de cargo suficiente, en nuestros tribunales todavía hoy no merece el reconocimiento y la importancia debida.

Por otro lado, existe la indudable repercusión que en los niños y niñas tienen los conflictos matrimoniales o de pareja acaecidos en el ejercicio de la patria potestad cuando ésta se atribuye judicialmente a uno de los progenitores, referido en concreto al régimen de visitas, comunicaciones y estancia acordado por resolución judicial. Tal y como establece la CDN, este tipo de enfrentamientos en ningún caso deben repercutir en los hijos. Así, el Artículo 9, sobre la separación de los padres y las madres, establece que es un derecho del niño vivir con su padre y con su madre, excepto en los casos en los que la separación sea necesaria para el interés superior del propio niño. Igualmente, establece que es derecho del niño mantener contacto directo con ambos. Si está separado de uno de ellos o de los dos, corresponde al Estado responsabilizarse de este aspecto en el caso de que la separación haya sido producida por acción del mismo.

Por su parte, el Artículo 18 hace referencia a la responsabilidad primordial de los padres y de las madres en la crianza de los niños y al deber del Estado de brindar la asistencia necesaria para el desempeño de sus funciones. Esto queda reflejado en el propio Artículo 154 del CC, que recuerda a los padres la responsabilidad, los derechos y los deberes que les corresponde ejercer para con sus hijos. Establece asimismo la posibilidad que tienen los padres de solicitar el auxilio de la autoridad para ejercer su potestad sobre los hijos, medio por el cual vincula a las Administraciones Públicas con la protección del menor.

Existen, además, un par de cuestiones que deben abordarse con urgencia en relación con la actual administración de justicia juvenil.

En primer lugar, pasaremos a comentar la Ley Orgánica (LO) 5/2000 de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de Menores. Dicha ley aportó sin duda grandes cambios en relación con sus precedentes, y destacó de manera especial el talante educativo de su redacción, la claridad con la que vienen recogidos los derechos de los menores de edad y el interés por instruir a éstos en sus derechos.

Sin embargo, la necesidad de aplazar su entrada en vigor por la manifiesta carencia de los necesarios medios materiales y humanos para su correcta aplicación

en la gran mayoría de las CCAA, lo que aún hoy es objeto de su mayor crítica, y el hecho de carecer todavía de su correspondiente reglamento de desarrollo, no hace más que enturbiar dicha ley, cuya redacción siempre ha sido concebida como satisfactoria por la mayoría de los profesionales, pero cuya correcta aplicación será inviable si no cuenta con los necesarios recursos.

Como consecuencia de la escasez de medios humanos y materiales, en ocasiones las dependencias policiales y judiciales se ven empujadas a no respetar el principio bajo el cual los menores detenidos deben estar separados de los mayores.

Otras cuestiones que una correcta revisión en la actual redacción de la ley debería abordar son, por un lado, la participación letrada y, por otro, la intervención de los equipos técnicos.

El nombramiento de un letrado por parte de la secretaría del juzgado de menores no se comprende, pues si bien la Fiscalía no es una autoridad jurisdiccional, sin embargo sí incoa el expediente, por lo que no se comprende que no esté facultada para la designación del letrado del menor.

Sobre la intervención de los equipos técnicos, éstos tienen en la actual ley un papel fundamental y, si bien requieren de una mayor dotación de recursos, su intervención ya ha sido en general reconocida como muy satisfactoria. Sin embargo, en relación con los informes que éstos elaboran, se viene constatando que una vez finalizado el correspondiente informe del equipo técnico, el Ministerio Fiscal, aunque en teoría debe remitirlo inmediatamente al juez de menores y dar copia del mismo al letrado del menor, en la práctica en la inmensa mayoría de los casos el letrado del menor accede al informe del equipo técnico cuando se da traslado del expediente para formalizar escrito de defensa, momento tardío, puesto que ya se ve aminorada la posibilidad de realizar determinadas peticiones, como la práctica de prueba.

Por su parte, el Artículo 60 del Régimen Disciplinario de Menores Internos en centros prevé que las resoluciones sancionadoras sean recurridas, antes del inicio de su cumplimiento, ante el juez de menores. A tal fin, el menor puede presentar el recurso escrito o verbalmente. Tampoco aquí existe mención alguna de la posibilidad de que dicho recurso sea tramitado por el letrado del menor.

Asimismo, la posibilidad de ampliar la aplicación de la ley a menores hasta 21 años es una cuestión ampliamente debatida. Por un lado, durante el año de aplicación de la ley se ha constatado que el mayor número de expedientes corresponde a menores de entre 16 y 18 años de edad, por lo que al día de hoy la ampliación citada podría conllevar una masificación de expedientes en los juzgados, lo que hace que su tramitación sea más lenta y que se pierda uno de los principios básicos de la ley como es que la medida que se deba



imponer, sea impuesta en el menor plazo posible de manera que el autor pueda relacionar el mal causado con la medida impuesta. Además, dado el escaso número de plazas existentes en varias CCAA para el cumplimiento de medidas de internamiento en régimen cerrado, una ampliación de la ley complicaría su correcta aplicación al no disponer de plazas suficientes para el adecuado cumplimiento de las medidas. En otro orden de cosas, desde el punto de vista del personal de los centros de reforma resulta altamente negativo mantener en un mismo lugar a menores de 14 y de 18 años, y dificulta, por la aplicación de la ley, la convivencia en centros de menores de hasta 21 años. Por otro lado, las mismas razones que se acaban de citar, bien podrían servir para argumentar lo contrario; es decir, alegando que dado que la mayoría de los expedientes corresponden a jóvenes con edades comprendidas en una franja de edad inferior, la ampliación delimitada de la ley a los supuestos en ella previstos no podría en ningún caso acarrear ostensibles cambios, añadiendo a ello el hecho de que la carencia de las suficientes plazas, si bien es cierto que podría complicar la convivencia en centros, nunca debe utilizarse como argumento de suficiente peso, pues la dotación de recursos debida evitaría tal situación.

En segundo lugar, hablaremos de la LO 7/2000, de 22 de diciembre, de modificación de la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal y de la LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de Menores, en relación con los delitos de terrorismo, cuya elaboración provocó cierta polémica tanto por el periodo de custodia policial como por la privación de libertad previstos en su redacción.

PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

Convención sobre los Derechos del Niño

- Necesidad de que la CDN y los preceptos en ella contenidos, como ley de obligado cumplimiento en España, goce definitivamente del reconocimiento y difusión que su ratificación exige, debiéndose dirigir dichas acciones tanto a los profesionales de infancia como a la sociedad en general, incluida la infancia.
- Clarificación del concepto de “interés superior del niño”, cuya indeterminación provoca en ocasiones la aplicación de medidas que priman los intereses de otros sujetos frente al colectivo de infancia.
- En virtud del concepto anterior, y enlazando éste con el derecho de participación infantil, es necesario su estricto respeto en los procesos judiciales, con lo que se facilita la intervención de equipos multiprofesionales que aseguren el derecho de audiencia de los menores, esto es, que la opinión de la infancia y su derecho a ser escuchada tenga incidencia en el proceso. El niño debería ser escuchado por el juez independientemente de su edad.
- También en relación con la participación infantil, debe adaptarse adecuadamente la LO 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, a los principios recogidos a este respecto en la CDN.

Defensorías del Menor

- Tal y como recomienda el Parlamento Europeo, el Senado Español y el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, debería asegurarse el establecimiento de instituciones de Defensor del Menor en todas las CCAA, incardinadas en el sistema legislativo, concretamente en los respectivos Parlamentos autonómicos. Dichas instituciones han de ser independientes y autónomas y estar formadas por equipos multidisciplinares.

Relaciones paterno-filiales

- Necesidad de una prohibición explícita del castigo físico en la familia o en las relaciones entre padres e hijos y de garantizar la integridad física, psíquica y la dignidad personal de los hijos, tras revisar los Artículos 154 y 268 del CC, con el objetivo de prohibir expresamente su uso. Dicha modificación ha de estar contemplada bajo los principios de seguridad jurídica y protección de los menores de edad y debe acompañarse de la debida promoción de formas alternativas de disciplina familiar.



Justicia juvenil

- Promoción de la prevención para evitar que los menores lleguen a entrar en el sistema judicial, conscientes de que ésta tiene una eficacia social a largo plazo, al constituirse como procesos de intervención socio-educativa continuados en el tiempo.
- Dotación inmediata en todas las CCAA de los necesarios recursos para la correcta aplicación de la Ley 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, lo que incluye la dotación urgente a las fiscalías, juzgados de menores y centros de los profesionales necesarios para que se garantice la puesta en marcha de programas de conciliación extrajudicial y reparación en todas las jurisdicciones.
- Es importante distinguir entre aquellos menores que presentan un trastorno psiquiátrico y aquellos que presentan los denominados “trastornos de conducta”. Aunque en ocasiones es difícil situar la línea divisoria, es importante clarificar conceptual y operativamente ambos supuestos a la hora de valorar adecuadamente a los menores de edad, así como de aplicar las medidas más oportunas. Este aspecto también exige la generación de recursos específicos que atiendan dichos supuestos.
- Revisión dentro del Artículo 28 de la citada Ley del término *alarma social* para la adopción de medidas cautelares, concepto indefinido y difuso que pudiera ir en contra de los principios de legalidad y seguridad jurídica y que ha sido cuestionado en reiteradas sentencias por el propio Tribunal Constitucional en relación con la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- Revisión, debate y análisis de la futura aplicación de la Ley reguladora de la Responsabilidad Penal de Menores –para la franja de edad de 18 a 21 años a partir de la fecha de aplazamiento establecida para enero de 2007– y realización hasta dicha fecha las actuaciones que sean precisas para su entrada en vigor.
- Revisión de la Ley Orgánica 7/2000, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal y de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad Penal de Menores en relación con los delitos de terrorismo, y modificación de su actual redacción de manera que disminuya el periodo de custodia policial y entendiendo la privación de libertad como una medida extrema a adoptar.



EXCLUSIÓN SOCIAL

El proceso de exclusión social comienza con la imposibilidad de acceder a los derechos fundamentales de educación, sanidad, bienestar y servicios de ocio, estrechamente relacionados con la eficacia de las políticas económicas y sociales de un Estado. Dentro de esta franja de población excluida y en situación de pobreza encontramos niños y niñas que ven cómo sus derechos y necesidades no son tenidos en cuenta y que necesitan hacerse visibles entre las cifras generales para buscar las soluciones que incidan directamente en la lucha contra la pobreza infantil.



PRESENTACIÓN

En la actualidad, el concepto de “exclusión” hace referencia a un proceso dinámico y multicausal que implica desventajas y que está estrechamente vinculado a la falta de participación, integración social y de poder. De este modo, se advierte la estrecha relación existente entre este concepto y el de “pobreza relativa”, expresada de la siguiente manera en el *Proyecto de informe conjunto sobre la integración social* (2001) de la Comisión Europea: “Los términos pobreza y exclusión social se refieren a la situación en que se encuentran las personas que no pueden participar plenamente en la vida económica, social y civil o cuyos ingresos o recursos (personales, familiares, sociales y culturales) son tan inadecuados que no les permiten disfrutar de un nivel y una calidad de vida considerados aceptables por la sociedad en la que viven. En estas situaciones a menudo las personas no pueden ejercer sus derechos fundamentales”.

En el caso de la infancia, ésta es especialmente vulnerable a las consecuencias de la pobreza y la exclusión social, ya que sus capacidades físicas, mentales, emocionales y sociales están en plena evolución.

Lo anterior da paso a resaltar el hecho de que ya el propio entorno que excluye provoca una percepción en el individuo o grupo que tiene también importantes consecuencias en las personas que la sufren.

En España, según los datos ofrecidos por el *Informe sobre las Condiciones de vida de la población pobre*, el 19,4% de los hogares españoles vive en condiciones de pobreza o exclusión. Respecto a la pobreza infantil, los datos (1990) sitúan en un 12,3 el porcentaje de niños que viven en condiciones de pobreza relativa (Tabla clasificatoria de “La situación de los niños pobres en las naciones ricas”, *Innocenti Report Card*, 2000).

Tomando como marco de referencia un enfoque de derechos y la CDN, son diversos los artículos que hacen referencia a esta cuestión en su redacción. En primer lugar, sus cuatro principios generales, esto es, el Artículo 2 (no discriminación), el Artículo 3 (interés superior del niño), el Artículo 6 (derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo) y el Artículo 12 (opinión del niño). En segundo lugar, diversos artículos específicos: el Artículo 4 (aplicación de los derechos), el Artículo 18 (responsabilidad de padres y madres), el Artículo 22 (niños refugiados), el

Artículo 23 (niños impedidos), el Artículo 24 (salud y servicios médicos), el Artículo 26 (Seguridad Social), el Artículo 27 (nivel de vida), el Artículo 28 (educación) y el Artículo 31 (esparcimiento, juego y actividades culturales).

Ya que el proceso de exclusión social se inicia con la dificultad o falta de acceso a los derechos fundamentales de Educación, Sanidad, Bienestar y Servicios de Ocio, el nivel de exclusión social de la infancia está estrechamente relacionado con la eficacia de las políticas económicas y sociales de un Estado y con el nivel de equidad, igualdad y justicia del que goza o que sufre la población.

De todo ello se desprende que la lucha contra la exclusión social es ante todo una responsabilidad de los Estados y de sus autoridades nacionales, regionales y locales, en conexión con el resto de agentes involucrados, especialmente los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales.

Una de las primeras cuestiones que se plantean a la hora de hacer un análisis de la situación de la infancia española es la dificultad de acceso a los datos, ya que, con frecuencia, las referencias a la infancia son secundarias y no existe un centro de referencia a nivel nacional. Sin embargo, si se toman como referencia datos de distintas fuentes, se puede dibujar un panorama muy básico, que sostiene, entre otros, los siguientes datos:

- Manifestación de discapacidades en 129.837 menores de 16 años. El 23,5% de éstos no recibe ningún tipo de ayuda (1999).
- Tasa de escolaridad a los 3 años en 1996, del 66,7% (Centro de Información y Documentación Educativa –CIDE–, 2000). La demanda en Educación Infantil supera en 5 veces la oferta (MTAS, 2000). En el curso escolar 98-99 el fracaso escolar fue del 31%, superior a la media europea (Plataforma de Infancia, 2001).
- Feminización e infantilización de la pobreza (en 1990 tasa del 12,3%, 2,7% por encima de la media europea).
- Existencia de colectivos de especial exclusión: gitanos, minorías étnicas, hijos de reclusas.
- Estimación de que entre un 80% y un 90% de los casos de maltrato físico no se detectan.
- Total de 24.466 menores de edad (332,6 por 100.000) tutelados por las CCAA en el año 2000 y que manifiestan un crecimiento sostenible desde 1996 (Estadística Básica de Protección a la Infancia, 2000).

En todo caso, el estudio de la repercusión de la pobreza y exclusión social en la infancia debe hacerse desde el análisis de las políticas que afectan directa o indirectamente a las situaciones o factores de exclusión social, adoptando un enfoque basado en derechos que tome al niño y sus necesidades y derechos como medida.

Sin duda, la política de empleo y la protección social juegan un papel primordial en la exclusión social de la infancia. Son factores clave los siguientes: vivienda, salud, educación, acceso a la información y comunicación, movilidad, seguridad, justicia, tiempo libre y cultura. Por lo tanto, debe valorarse la necesidad de adoptar un enfoque transversal en todas las políticas sociales, dado que la exclusión es un proceso multicausal, dinámico y cambiante, que no afecta sólo a grupos determinados. La distribución de riesgos sociales puede afectar de una u otra manera al conjunto de la población infantil. Además, las repercusiones de la brecha digital, los cambios demográficos y la modificaciones de las estructuras familiares plantean escenarios desconocidos hasta ahora que imponen un análisis nuevo y, con él, propuestas concretas de actuación.

Una de las más recientes medidas adoptadas por el Gobierno español en contra de la exclusión social ha sido la elaboración y puesta en marcha de los dos Planes Nacionales de Inclusión Social del Reino de España, en cuya redacción se incluyen diversas referencias a la infancia tanto en sus objetivos comunes como en la identificación de los factores causales de la exclusión y en algunas de las líneas prioritarias de actuación. Asimismo se incluye el trabajo a favor de los jóvenes en situación de exclusión y a favor de las familias y la infancia desfavorecida, en el marco de las actuaciones a favor de grupos específicos de las personas más vulnerables.

Sin embargo, las referencias a la infancia en dichos Planes están dispersas porque no existe un marco coherente que permita identificar las acciones prioritarias de lucha contra la exclusión infantil.

Además, se entiende que, en general, en todo lo relacionado con el trabajo a favor de la inclusión, la infancia sigue estando considerada más dentro del contexto familiar que como individuos con derechos y necesidades concretas.

España cuenta además con otros planes específicos que inciden en el trabajo a favor de la inclusión social de la infancia: planes de lucha contra la exclusión social de las CCAA, el Plan Integral de Apoyo a la Familia 2001-2004, planes integrales de infancia en algunas CCAA y Ayuntamientos y planes de Juventud.

PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

Visibilización de la exclusión

- Necesidad de contar con datos e indicadores específicos de medición de la pobreza y la exclusión infantil, capaces de visibilizar la realidad y medir el impacto de las políticas socio-económicas, los programas implementados y las prioridades presupuestarias, lo que incluye la elaboración de estudios comparativos. Ello implicaría una mejora en los sistemas de recopilación y análisis de datos.

Elaboración de políticas coordinadas e integrales

- Refuerzo del papel del Observatorio de Infancia (OI) en la coordinación de políticas de infancia y la incorporación de coherencia a la Estrategia Nacional. Creación de observatorios regionales con su respectiva dotación presupuestaria.
- Necesidad de ofrecer políticas de carácter integrador y global para evitar las prestaciones sociales puntuales. Dada la frecuente transmisión generacional de la pobreza y la exclusión, resulta necesario que las autoridades públicas, como responsables subsidiarios del bienestar de la infancia, mejoren los sistemas sociales de apoyo a las familias como responsables principales de su bienestar.
- Establecimiento de criterios de equidad en las políticas autonómicas, a través del requisito del trabajo complementario entre la Administración central, las CCAA y las ONG, dada la falta de una redistribución equilibrada de los recursos en los niveles central, regional y local, y dado que los diversos mecanismos de protección del niño establecidos en las diecisiete CCAA no siempre son compatibles con el principio del interés superior del niño.

Lucha contra la pobreza infantil

- Erradicación tanto de la pobreza relativa como de la pobreza absoluta que aún hoy afecta a alrededor de una quinta parte de los hogares españoles y, con ello, a la infancia. Para ello es necesario recordar la frecuente transmisión generacional y, con ella, la cronificación de las situaciones de pobreza y exclusión, así como la obligación del Estado, como garante y compensador de desigualdades, de actuar de manera integral abordando la multicausalidad que define estas situaciones.

Principio de no discriminación y protección de grupos especialmente vulnerables

- Protección de los derechos de las minorías étnicas, religiosas y/o lingüísticas, en especial de la infancia de origen gitano, hijos e hijas de trabajadores inmigrantes (sobre todo, cuando éstos se encuentran en situación irregular) y de extranjeros no acompañados, especialmente con respecto a su acceso a una adecuada atención sanitaria y a facilidades educativas, lo que

evitará retrasos en el procedimiento para la reunificación familiar de refugiados oficiales.

- Medidas de acceso específicas para niños/as con discapacidades.
- Abordaje de las nuevas formas de exclusión social aprovechando las oportunidades que ofrece el proceso de globalización y los progresos tecnológicos, en particular los de la información y comunicación, a favor de la infancia.

Derecho de participación social

- Creación de canales de participación infantil efectivos, que incorporen la perspectiva de los niños, niñas y adolescentes y, en particular, de aquellos colectivos desfavorecidos que sufren las consecuencias de la pobreza y la exclusión, en las estrategias para combatirlas, así como en los procesos de seguimiento y evaluación de dichas estrategias.

Otros factores clave

- Educación.
 - Apoyo y fomento de la escuela como elemento de inclusión donde poner en marcha programas interculturales e innovadores, al conceder al tiempo el merecido valor a la manifiesta complementariedad existente entre la educación formal y la no formal y la educación en valores que éstas deben ser capaces de transmitir. En este sentido, deben potenciarse recursos complementarios abiertos y flexibles, como bibliotecas, ludotecas y escuelas de padres.
 - Inclusión de minorías en los centros concertados, evitando que la escuela pública se convierta en un gueto.
 - No potenciación de la creación de itinerarios que finalmente resulten segregadores para las minorías.
 - Reconocimiento de la Educación Infantil no como un mero elemento asistencial, sino como una fase más dentro del itinerario educativo del alumnado.
 - Especial atención a los niños y niñas de contextos rurales en el acceso a la educación.
- Empleo.
 - Evaluación cuantitativa y cualitativa de las rentas mínimas.
 - Creación de políticas de acceso al empleo de adolescentes y jóvenes, de creación de empleo estable y de formación y reciclaje de los trabajadores, con especial referencia a la capacitación laboral en igualdad de condiciones de todos los miembros de las familias.
 - Igualdad de oportunidades ante el acceso al empleo.
- Vivienda.
 - Políticas de promoción de vivienda pública que incluyan reformas fiscales que favorezcan el alquiler y la adquisición y eviten la especulación.

- Políticas urbanísticas inclusivas y de integración, adaptadas a las necesidades de la infancia, que incluyan medidas de realojo que no creen guetos.
- Creación de recursos y bienes complementarios para las familias, como escuelas, parques y espacios de ocio.

■ Sanidad.

- Disponibilidad de servicios y de personal de atención sanitaria cercanos y accesibles.
- Dotación de los suficientes y específicos recursos de atención mental infantil y adolescente especializada.
- Difusión e implementación de la Carta Europea de los Derechos de los Niños Hospitalizados, adoptada mediante resolución del Parlamento Europeo el 13 de Mayo de 1986.



MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

Cada vez son más los menores extranjeros no acompañados que se encuentran en España y todavía son muchas las indefiniciones administrativas con las que se trabaja para dar respuesta y regularizar su situación. Buscar el bien del menor de edad puede ser un camino diferente en cada Comunidad Autónoma, por lo que urge una directriz común para todas las administraciones del Estado. Los centros residenciales, los pisos compartidos y los centros cerrados son los espacios que están a disposición de los menores cuando llegan a nuestro país. La repatriación de menores no acompañados y su reagrupación familiar son algunos de los temas a debate, así como la observancia o no del derecho del menor de edad a ser escuchado.



PRESENTACIÓN

Antes de abordar una descripción general de los menores no acompañados en España, parece razonable partir de una definición que enmarque dicha realidad. Según la definición ofrecida por el Consejo de Europa mediante Resolución de 26 de junio de 1997 (97/C221/03), se trataría de “Niños y adolescentes menores de 18 años nacionales de terceros países que se encuentran en el país receptor sin la protección de un familiar o adulto responsable que habitualmente se hace cargo de su cuidado, ya sea legalmente o con arreglo a los usos y costumbres”.

Así, podría analizarse la vulnerabilidad de este colectivo poniendo en interacción, entre otros, los siguientes factores:

- Ser menores de edad.
- Ser adolescentes.
- Provenir de contextos de exclusión.
- Haber vivido situaciones de desamparo y maltrato familiar.
- Ser objeto del sistema de protección y que éste en ocasiones no se adapte a la realidad de sus necesidades, motivaciones y expectativas.
- Ser inmigrante en situación de irregularidad (al no tener derecho a tramitar títulos oficiales, ni acceso a prácticas profesionales remuneradas, entre otras cuestiones).
- Otros.

En España, si bien es difícil ofrecer un único perfil de este colectivo ya que varían las características de esta población entre las diferentes CCAA, a diferencia de la mayoría de los países de Europa occidental, la población de menores no acompañados está compuesta principalmente por individuos que llegan al territorio español con un claro proyecto migratorio y que provienen de familias más o menos estructuradas donde son queridos y apoyados, pero cuyas condiciones de extrema pobreza hacen que la familia impulse la salida del niño hacia la posibilidad de labrarse un futuro (a diferencia de los solicitantes de asilo, que provienen de una situación concreta de persecución).

En la mayoría de los casos, provienen de Marruecos y tienen entre 15 y 18 años, con un incremento de niños jóvenes que hacen solos el viaje hasta España. Hay también una población subsahariana, parte de la cual ha solicitado asilo.

Recientemente, el número de niños de Europa del Este se ha incrementado (de manera especial, los procedentes de Rumanía). Asimismo, existen otros perfiles de menores no acompañados con especiales necesidades: niñas menores no acompañadas (particularmente vulnerables, pues su invisibilidad parte del hecho de ser en su mayoría captadas para la prostitución, los círculos de traficantes o el servicio doméstico); menores de edad que sufren enfermedades mentales; y, finalmente, un pequeño grupo, especialmente vulnerable, de niños que viven en la calle y a los que no alcanzan los programas convencionales de educación y guarda, con alto grado de movilidad y con los que es difícil llevar a cabo una labor de protección y educativa.

Con respecto a sus antecedentes, sus niveles de madurez y su potencial de integración social, existe una gran diversidad. En todo caso, cualquiera de los perfiles mencionados deja a las niñas y niños solos y desprotegidos a su llegada al territorio español.

En lo que se refiere a la declaración de desamparo y la tutela legal, si bien, por el simple hecho de tener menos de 18 años y estar separados de sus protectores legales, debe considerarse la situación de desamparo de estos menores, en la práctica existen una serie de barreras. Así, aunque el Artículo 172.2 del CC establece que el estado de desamparo es producido por el “incumplimiento, o el imposible o inadecuado ejercicio por los tutores legales de un menor de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando éstos se quedan privados de la necesaria asistencia moral o material” —una situación que claramente se presenta cuando los progenitores viven en otro país— hay ciertas CCAA que retrasan la declaración de desamparo citando la necesidad de investigar si el niño se encuentra realmente en dicha situación.

En lo que se refiere a la guarda, ésta es garantizada bien por el director del centro, el director del piso o el cabeza de familia en la cual vive el menor. Esta variedad de opciones trae a colación la creciente y preocupante presencia de empresas en la administración de centros de acogida y guarda.

En la actualidad son los centros residenciales y los pisos compartidos las opciones de guarda más comunes que se ofrecen para los menores no acompañados, pues los intentos de acercarse a la figura del acogimiento familiar han resultado ser hasta ahora un gran fracaso.

Finalmente existe un tercer rango —albergues y centros cerrados— que han provocado un gran debate sobre su conveniencia, pues dada la gran variedad de niveles de apoyo que se puede proveer en esos espacios, deberían definirse límites o guías de buenas prácticas para determinar si realmente estos recursos son adecuados.



En lo que se refiere a los estereotipos que frecuentemente rodean a este colectivo, si bien debe liberarse a éste del alto grado de violencia que injustamente se le suele otorgar, también es importante reconocer que ciertos de sus miembros sí pueden llegar a mostrar pautas de conducta violentas y problemáticas. En estos casos se plantea la cuestión de cuál debe ser la respuesta por parte de su tutor legal. Además de la posibilidad de situarle en un entorno más aislado, como puede ser un albergue, existe la posibilidad de centros cerrados o de secciones cerradas en centros abiertos, así como de regímenes de centros cerrados para los que continúan escapándose de centros abiertos o con problemas serios de salud mental o de drogadicción.

En cuanto a los procesos de regularización, como el derecho aplicable a los menores de edad para los que la reunificación familiar no es posible, el retraso y la arbitrariedad constatados en algunos casos los han convertido en una de las cuestiones más polémicas y debatidas del actual sistema de protección.

Ésta es una responsabilidad compartida entre el tutor del menor y la Delegación del Gobierno en la CA en la que resida, y queda recogida en el Artículo 35 de la Ley de Extranjería (LO 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social) y en el Artículo 2 del Reglamento (Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la LO 8/2002).

Las dificultades existentes para regularizar la situación de un menor no acompañado en España no son sólo una seria violación del derecho que asiste al menor, sino también una gran pérdida de dinero y de recursos para el sistema de protección de las CCAA.

Si la regularización de un menor de edad no se concede con rapidez, se impide el éxito de su proyecto educativo, y si nunca llega a concederse, su proyecto migratorio no tiene más remedio que fracasar y el menor en cuestión es relegado a una situación de economía sumergida.

ONG, abogados y representantes gubernamentales ofrecen diferentes vías de actuación. Dentro del Gobierno mismo existen departamentos y CCAA que ofrecen distintos plazos de espera y de respuestas, lo que depende de la gran variedad de tratamientos que recibe este colectivo y de muchos factores, como la proximidad a la mayoría de edad, su conducta y la CA en la cual resida, lo cual aporta caos e injusticia al sistema de protección. Por ello, este grupo se inclina frecuentemente a moverse entre CCAA para buscar una mejor resolución de sus situaciones o simplemente abandona su proyecto migratorio.

Otro proceso polémico es la repatriación de menores no acompañados bajo la tutela de las CCAA a sus países de origen, lo que continúa el debate sobre la constitucionalidad del Artículo 62 del Reglamento al no exigir una evaluación

individualizada de cada menor porque equipara el principio de reagrupación familiar con el interés superior del menor. Tampoco ofrece las suficientes garantías procesales, es decir, abogados para aquellos menores de edad que van a ser repatriados. El Artículo 11.2 de la Ley del Menor, por su parte, establece como principios rectores, primero, el interés superior del menor y, segundo, el mantenimiento del menor en el medio familiar de origen, salvo que no sea conveniente para su interés.

En definitiva, a la hora de determinar cuándo una repatriación puede considerarse bajo el principio del interés superior del niño, la Ley de Extranjería y el Reglamento apenas clarifican los criterios de selección y, en la práctica, difieren mucho de una CA a otra.

Teóricamente, el principio de reagrupación familiar establece que el mejor lugar en general para un niño es estar con su familia, por lo que su reagrupación debe estar apoyada por el Gobierno, siempre y cuando no sea contraria al interés superior del menor de edad. Existen, por supuesto, muchos casos en los que la reagrupación familiar es contraria al interés superior del menor. En el caso de los menores no acompañados en España, el principio de reagrupación familiar desarrollado en el Artículo 62 del Reglamento toma nueva forma. Aboga por la vuelta del menor a su familia o, en caso de la ausencia de sus padres, su regreso a los servicios de protección en su país de origen. Esta nueva interpretación es una combinación de la clásica reagrupación familiar ya mencionada y de la devolución de inmigrantes en situación irregular a sus países de origen.

En todo el proceso de decisión de la repatriación de un menor no acompañado, es un principio fundamental el derecho del menor a ser escuchado (el Artículo 9 de la Ley del Menor reclama el derecho de un menor a ser oído “[...] en cualquier procedimiento administrativo o judicial en que esté directamente implicado y que conduzca a una decisión que afecte a su esfera personal, familiar o social”). Por su parte, el Artículo 62.4 reafirma este principio al exigir al Gobierno que escuche al menor antes de tomar una decisión sobre su permanencia en España. Igualmente importante en la decisión de reagrupar al menor de edad debe ser el derecho de la familia a ser escuchada.

Ya en relación con el informe del órgano que ostenta la tutela del menor, dentro del proceso decisorio sobre su repatriación se plantean dos cuestiones:

- Qué clase de información contiene éste.
- Qué influencia tiene el mismo en la decisión final del Gobierno.

El segundo párrafo del Artículo 62.4 del Reglamento prevé una transferencia muy limitada a la Delegación del Gobierno de la información que la entidad tutelar haya podido recuperar sobre la identidad del menor, su país de origen, su dirección en este país y su familia, así como cualquier esfuerzo realizado para contactar con ésta. No se sabe a ciencia cierta si dicha información es la única que



contiene el informe o si, por el contrario, el órgano tutelar también evalúa con el debido rigor si la repatriación se considera bajo el interés superior del niño.

Si la Delegación del Gobierno decide proceder con la repatriación del menor, sería bajo el interés superior del niño que la devolución a su país fuera lo menos amenazadora posible y libre de todo tipo de abusos. Si la policía debe estar presente durante su repatriación, al niño se le debe permitir que le acompañe un adulto de confianza, como su educador. Una vez en su país de origen, no debe ser devuelto a la policía, sino directamente a su familia y si el Gobierno español insiste en devolver los menores a la policía, debe confirmar que los protocolos y las guías de actuación de la policía en el país de origen del niño o niña correspondan y sean conformes al interés superior de éstos.

También se debe evaluar cuándo y cómo el Gobierno notifica al niño y a su familia su decisión final y cómo un individuo —como pueden ser el menor, la familia o un educador— si no está de acuerdo con la decisión del Gobierno, puede solicitar su revisión a cargo de un cuerpo independiente.

La declaración de desamparo y tutela, la regularización y la repatriación son tres procesos administrativos que tienen sin duda un profundo efecto en la vida de un menor no acompañado. Es importante identificar, por tanto, las garantías procesales que se han creado para asegurar que cualquier error o acción impropia del Gobierno (ya sea local, autonómico o nacional) sea revisados y resueltos.

Por otro lado, las entidades e individuos que tienen más contacto con el menor y los que tendrían el mejor conocimiento de una violación de los derechos de un menor se encuentran en una situación difícil. La Fiscalía de Menores es la entidad que oficialmente tiene la responsabilidad de velar por los derechos del niño, pero en la práctica puede tener una intervención muy limitada a la hora de defender los derechos de los menores no acompañados, sobre todo en el proceso administrativo. Además es importante tener en cuenta, como se veía en el caso de la repatriación, que la palabra del fiscal no es vinculante.

La figura del Defensor del Pueblo tiene por su parte capacidad de investigar cualquier tema relacionado con menores y la responsabilidad de investigar todas las quejas que le lleguen, a excepción de aquéllas que se encuentren sub iudice. Puede dirigir preguntas a cualquier entidad y esta entidad debe responder, pero el Defensor del Pueblo sufre de la misma debilidad que la Fiscalía, pues sus conclusiones y recomendaciones no son vinculantes.

Con respecto a la asistencia jurídica, la cual no es obligatoria en procesos administrativos, un menor no acompañado tiene acceso a abogados bien a través del Colegio de Abogados o bien del órgano que le tutela. Y aunque el primero es independiente del Gobierno, su intervención y su experiencia se limitan generalmente al proceso judicial, mientras que el segundo, aunque conoce muy bien el proceso administrativo del menor, no se puede considerar independiente del Gobierno, por lo que no queda claro si estas figuras son efectivamente los recursos ideales para conocer de las violaciones de los derechos que asisten a aquél.

En cuanto a la transparencia en la información disponible sobre la situación de este colectivo en España se da cierta perplejidad y frustración ante la casi imposibilidad de conseguir un registro fiable y coherente del número de menores no acompañados en el territorio.

La falta de coordinación entre y dentro de las diferentes CCAA con respecto a la información que tienen de cada uno de los menores extranjeros no acompañados y los métodos y criterios que usan para su registro hace que una evaluación cuantitativa sea muy difícil.

En parte, este caos se debe a la falta de un registro nacional, previsto en Artículo 60.2 del Reglamento, que en la actualidad está en fase de desarrollo y prueba en la Comisaría General de Extranjería. Al tiempo, se manifiesta preocupación por la utilización que pueda hacerse de estos registros, lo que puede impedir o dificultar no oficialmente los procesos de regularización.

PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

Recopilación y disponibilidad de datos fiables

- Necesidad de disponer de un Registro Centralizado de Menores, previsto en el Artículo 60.2 del Reglamento, que desarrolla la Ley de Extranjería y que impondría una estructura uniforme que facilitaría datos fiables y objetivos sobre el tamaño y movimiento del colectivo, así como sobre el desarrollo de sus proyectos educativos y sus procesos de documentación.
- Si bien la identificación arriba mencionada puede ser sin duda beneficiosa para el buen desarrollo de la tutela y del ejercicio de la debida protección, se mantiene cierta preocupación por la mala utilización que se pueda hacer del citado registro, por lo que se entiende que éste debería estar sometido a la Ley de Protección de Datos y nunca debería tener fines de carácter penal.

Sensibilización

- Puesta en marcha de iniciativas a nivel nacional que sensibilicen a la población y rompan con los estereotipos y prejuicios existentes y que acerquen a la sociedad la realidad y a las situaciones de vulnerabilidad que vive este colectivo, lo que hará desaparecer esa imagen social tan estigmatizada difundida tanto por los medios de comunicación como por algunas instituciones.
- Puesta en marcha de iniciativas a nivel internacional que faciliten un entorno de acogida, de reconocimiento mutuo y de enriquecimiento intercultural y que sensibilicen también a los países de origen sobre la realidad migratoria.



Tratamiento individualizado de casos

- Superando la visión estereotipada arriba mencionada, ha de procurarse una respuesta personalizada a los problemas específicos que presenta cada uno de los menores extranjeros no acompañados, pero sin olvidar que, si bien la mayoría de ellos son adolescentes con un proyecto migratorio más o menos claro que huyen de condiciones de pobreza extrema, existen tantas realidades como personas.

El principio del interés superior del niño

- El principio del interés superior del niño, aun pudiendo adolecer de cierta indeterminación en algunos supuestos, ha de definirse como el rector de toda la intervención y respuesta institucional que se realice con el colectivo, se deberá interpretar de manera global y partiendo del marco teórico de las necesidades y derechos de autonomía y desarrollo de la infancia y la adolescencia.
- En virtud del interés superior del niño, es necesario cerciorarse de las condiciones de riesgo y desamparo existentes en el contexto de origen y de aquellas que se pudieran dar en el contexto de acogida. Un retorno al contexto de origen que no garantice sus necesidades de autonomía y desarrollo vulneraría dicho principio, recordando al tiempo que las consecuencias de la pobreza y exclusión en los países de origen son un factor determinante para el crecimiento y maduración de estos menores.
- Necesidad de prestar más atención a situaciones de persecución y violencia por motivos étnicos, políticos, religiosos o de otra índole, que en muchas ocasiones pasan desapercibidas ante las instituciones protectoras, pero que bien podrían ser susceptibles de beneficiarse de las figuras de asilo y refugio.
- En virtud del interés superior del niño se debe facilitar la resolución formal de la tutela y agilizar, en el plazo que marca la ley, el procedimiento de regularización. Sin estos dos requisitos es difícil llevar a cabo un proyecto educativo orientado a sus necesidades de desarrollo y autonomía.

Obligación y responsabilidad de las Administraciones en la protección

- El Estado tiene la obligación de ofrecer la mejor protección para los menores en situación de desamparo que se encuentren en su territorio, independientemente de su origen.
- Necesidad de subsanar el manifiesto incumplimiento del Marco de Garantías reconocido por nuestro Estado para/con la infancia, dado que aún existen Instituciones Públicas que no han asumido la puesta en marcha del Protocolo consensuado en el OI, en el que se recoge el funcionamiento y las entidades competentes en el procedimiento estipulado en el Reglamento que desarrolla la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000,

de 11 de enero, sobre los derechos y las libertades de los extranjeros en España y su integración social. Debe, por otro lado, corregirse la ausencia en el mencionado Protocolo de un plazo límite de presentación de la documentación, así como de la información detallada que las CCAA elaboran a tal efecto, mediante la elaboración a nivel ministerial de directrices más claras a este respecto.

- Establecimiento de los mecanismos de seguimiento y cumplimiento de todo el Marco de Garantías que asisten a estos menores, para garantizar los estándares de calidad y de “buen trato” institucional y optimizar los recursos mediante la coordinación entre las entidades públicas implicadas y la iniciativa social. En lo que a esta prestación de servicios se refiere, debe definirse con claridad el significado y finalidad de la intervención tanto de la iniciativa pública como de la iniciativa social, exigiendo unos mínimos en la gestión de servicios que garanticen un buen trabajo educativo y los merecidos estándares de calidad y de buen trato a los que se ha aludido. Dichos estándares deben ser capaces de promover respuestas innovadoras ante las nuevas realidades y necesidades detectadas no asumidas por los poderes públicos.
- Imposición de mayor cautela y rigor a la hora de poner en marcha los procesos de repatriación, teniendo en cuenta que orientar todo un sistema de protección a la repatriación en el país de origen con la familia o con las instituciones de atención a la infancia puede llevar a consecuencias nefastas para el desarrollo y vida de los menores extranjeros no acompañados.
- Dotación de una mayor transparencia a los procesos decisorios de regularización de los menores no acompañados, estableciendo en el ámbito nacional una política clara y detallada que promueva la estabilidad y el establecimiento de expectativas más realistas, beneficiando tanto al menor como a los que trabajen con él.
- Establecimiento de un abanico de respuestas institucionales adecuadas a la realidad de cada uno de los menores, incidiendo en la voluntariedad del sujeto, protagonista de su protección, en la acción transnacional de retorno. Es necesario primar el aspecto jurídico-administrativo para poder desarrollar acertadamente un proyecto educativo y de integración social. Para ello han de conjugarse acciones de:
 - Reducción de daños, trabajo con objetivos mínimos, trabajo de calle, aproximación a la red de protección.
 - Propuesta de retorno asistido mediante acciones de codesarrollo que ofrezcan una alternativa de alojamiento, manutención e inserción sociolaboral en el país de origen, y que impliquen a la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), a las Entidades Locales, los Fondos 0,7%, las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo y a otras entidades para el fomento de la cooperación internacional con los países de origen de los menores.
- Definición una única interpretación del Artículo 35 de la Ley de Extranjería y del Artículo 62 del Reglamento con el objetivo de clarificar si es necesario esperar nueve meses para empezar el proceso de regularización de un



menor o si éste puede iniciarse una vez se confirme que la repatriación es imposible, o si éste no es deseable; si en el caso de decidir esperar los nueve meses, el menor tiene derecho a la regularización el día que cumpla nueve meses bajo la tutela de la CA; si, en el caso de que el proceso sólo empiece a los nueve meses, existe o no un límite de tiempo para la elaboración de una conclusión o es aceptable que el Gobierno necesite de meses (o en el peor de los casos años) para la resolución de la solicitud. También debe aclararse la situación en la que se encuentran los menores que inician el proceso con 17 años y 6 meses y que en un principio parece deberían poder gozar de los mismos derechos a una residencia legal que por ejemplo los menores de 15 años.

- Otro proceso polémico es la repatriación de menores no acompañados bajo la tutela de las CCAA a sus países de origen. Continúa el debate sobre la constitucionalidad del Artículo 62 del Reglamento al no exigir una evaluación individualizada de cada menor, lo que equipara el principio de reagrupación familiar con el interés superior del menor, ni ofrecer las suficientes garantías procesales, es decir, abogados para aquellos menores que van a ser repatriados (el Artículo 11.2 de la Ley del Menor, por su parte, establece como principios rectores, primero, el interés superior del menor y, segundo, el mantenimiento del menor en el medio familiar de origen salvo que no sea conveniente para su interés).
- Continuando con el caso de las repatriaciones, la Delegación del Gobierno debe clarificar si busca devolver a los menores no acompañados a sus países de origen bajo el verdadero principio de reagrupación familiar (que no permite ningún regreso de menores que sea contrario al interés superior del niño) o bajo el principio del control migratorio. En este último caso, debe aclarar cómo se evalúa si está bajo el principio del interés superior del niño al ser devuelto a su familia.

Derecho del menor a ser escuchado

- Es clave para la protección integral del niño que entienda sus derechos y sea capaz de defenderlos. La implicación e intervención de abogados independientes ayudaría a asegurar que las decisiones sobre los menores fueran tomadas y tramitadas con todas las debidas garantías y reforzaría el derecho del niño a la información.
- En virtud del principio del interés superior del niño se debe garantizar su voz durante todo el proceso y se debe considerar su opinión en todas las decisiones que se adopten en relación con su vida, en especial durante el proceso de decisión de la repatriación de un menor no acompañado. Éste es un principio fundamental, por lo que ha de clarificarse cómo se debe escuchar tanto al menor como a su familia y qué peso tienen sus opiniones. Estas audiencias deben ser pues garantizadas por el órgano que tenga la tutela e incluidas en el informe que envíe este órgano a la Delegación del Gobierno.

- Para asegurar un tratamiento equitativo y coherente de todos los menores no acompañados en España, se deben definir y publicar guías de actuación comunes para determinar si la repatriación del menor está considerada como lo mejor para él —es decir, cómo el principio de la reagrupación familiar, la opinión del niño y de su familia, y el informe de la entidad que ostenta su tutela deben evaluarse de forma conjunta— y en el caso de que se decida repatriar al niño, cómo y por quién debe llevarse a cabo.

Necesidad de garantizar un proyecto educativo y laboral

- Ha de remarcarse la idea de que sin el ejercicio de la tutela y sin documentación no se puede llevar a cabo eficazmente un proyecto educativo y de integración. Tal y como reconoce la ley, estos menores de 18 años, una vez declarado el desamparo y cuando no es posible la repatriación a su país de origen, tienen derecho a ser tutelados y, hasta los 9 meses, a ser documentados. Deben evitarse los casos de chicos y chicas, que habiendo estado primero en el sistema de protección y más tarde en el de reforma, salen de éste con 19 años y sin documentación.
- Estricto cumplimiento del derecho a la educación, con independencia de que en muchos casos, ante la realidad a la que estos menores se ven obligados a hacer frente, éstos escapen del sistema de protección o bien no lleguen nunca él, no sólo porque lo que encuentran allí no se ajuste a sus necesidades y no vean cumplidas sus expectativas, sino porque en el *impasse* administrativo entre la declaración de la tutela y el posterior acceso a la documentación temen la repatriación. Se entiende que si a estos menores se les ofrecieran posibilidades de documentación y una oferta ocupacional (formación o empleo) atractiva y ajustada a sus expectativas, se lograría que se implicara en un proyecto educativo y de integración social un porcentaje muy elevado de ellos.
- En relación con el punto anterior deben al tiempo considerarse las condiciones de riesgo a las que puede verse abocado este colectivo cuando sale del sistema.

Resolución y cese de la tutela

- Necesidad de realizar un análisis más profundo de las diferentes maneras en las que, dentro de su legislación regional, cada CA desarrolla la LO 1/96, pues si bien ésta establece que una vez se ha determinado que los menores de edad se encuentran en situación de desamparo, la tutela de los menores es automáticamente asumida por ley por el órgano que dentro de la CA tenga la competencia en materia de infancia, algunas CCAA, como por ejemplo Cataluña, no conceden la tutela inmediata a partir de la declaración de desamparo.
- Creación de una “caja única” o fondo solidario centralizado de todas las Administraciones autonómicas para compensar los gastos económicos derivados



de las dificultades que entraña la resolución y cese de la tutela debido a la movilidad del colectivo por diversas CCAA (se está pendiente de un informe de la Fiscalía General del Estado a este respecto), ya que si no se ven agravadas las regiones de Ceuta, Melilla, Canarias y Andalucía como áreas transfronterizas y de entrada a la península.

Reunificación familiar y expulsiones sumarias

- Mejora de los procesos de reunificación familiar y abordaje de las expulsiones sumarias, respetando los procedimientos establecidos a tal efecto.

Elaboración de protocolos periciales

- Para evitar el error en la determinación de la edad con los perjuicios que una mala valoración tienen sobre el tratamiento del menor, resulta necesario definir protocolos periciales donde se incluyan las exploraciones, pruebas periciales, entrevistas y demás criterios que en su caso haya que incorporar.

Mejora de los recursos en los centros asistenciales y residenciales

- Dotación de mayores recursos a los servicios de Atención Residencial. Es necesario incidir en la inserción sociolaboral de este colectivo.
- Implantación de un número mayor de pisos de emancipación y autonomía para cuando éstos alcanzan la mayoría de edad.

Constitución de organismos independientes de vigilancia y protección

- Para tener la certeza de que el sistema de garantías funciona hace falta una entidad neutra e independiente que pueda asumir la vigilancia y protección de los derechos del niño, constituyéndose como abogacía social e independiente de las instituciones.



VIOLENCIA E INFANCIA

Definir los malos tratos a la infancia no es tan sencillo como parece.

Lamentablemente convivimos en una sociedad en ocasiones violenta que se traduce en múltiples formas de uso de la violencia hacia la niñez (maltrato físico, emocional, abuso sexual, violencia entre iguales, trabajo infantil, etc.).

Las recomendaciones y propuestas de esta Conferencia sobre el tema hacen especial hincapié en la prevención y sensibilización, y en la modernización de un sistema de protección a la infancia que cree los instrumentos necesarios para hacer frente a la violencia, que hoy constituye un problema de salud sin el debido reconocimiento.



PRESENTACIÓN

En nuestra sociedad existen contextos violentos y generadores de violencia, que referida a la infancia, se manifiesta, entre otras, en las siguientes situaciones: doméstica (maltrato físico, emocional, negligencia, abuso sexual), social (violencia entre iguales, marginación, trabajo infantil, racismo y xenofobia) y mundial (turismo sexual, pornografía por internet, niños soldado).

Si bien existe un interés creciente por el maltrato infantil, que se pone de manifiesto con la celebración de diversas actividades en las que se aborda este problema, también dichas actividades ponen de manifiesto las carencias existentes y la necesidad de realizar mayores esfuerzos tanto en su atención como en su prevención.

El propio concepto de maltrato infantil, referido en gran parte a casos claros y evidentes, está siendo objeto de revisión desde la perspectiva de lo que es o lo que debería ser el buen trato, de la atención según las necesidades del niño y de los principios de actuación desde la ayuda que debe proporcionarse por vía de los servicios sociales como responsables en materia de protección de menores que actúan sobre aquellos factores de riesgo que pueden dar lugar a la aparición de los malos tratos. En definitiva, desde la perspectiva de las necesidades y los derechos de la infancia.

Lo anterior lleva a incidir hoy en día en la importancia de los vínculos afectivos, del buen trato y de una actitud personal positiva y participativa como célula de ruptura de la violencia estructural. Hay que destacar especialmente su papel en lo que a las habilidades de crianza y sociales se refiere.

Si bien definir los malos tratos a la infancia puede parecer sencillo, en la práctica resulta complejo. Existe un evidente consenso respecto a las situaciones de alarma social, pero en otras circunstancias éste no resulta tan evidente. Los propios profesionales defienden diferentes criterios, lo que se traduce en la existencia de múltiples definiciones. Dicho concepto, que inicialmente hacía referencia al maltrato físico con un predominio de criterios médico-clínicos y a la explotación laboral y trabajo de la infancia, ha ido evolucionando hacia la situación actual en que las definiciones parten de las necesidades y derechos de la infancia.

La propia CDN hace referencia a la protección contra los malos tratos en su Artículo 19, en el que establece que es obligación del Estado proteger a los niños de todas las formas de malos tratos perpetradas por padres, madres o de cualquier otra persona responsable de su cuidado, y establecer medidas preventivas y de tratamiento al respecto.

A partir de diversos conceptos, se pueden definir los malos tratos a la infancia como aquella “acción, omisión o trato negligente, no accidental, que prive al niño de sus derechos y su bienestar, que amenacen y/o interfieran su ordenado desarrollo físico, psíquico y/o social, cuyos autores pueden ser personas, instituciones o la propia sociedad”.

Tampoco debe olvidarse que en esta definición se incluye toda conducta que puede producir un daño en el desarrollo evolutivo del niño o niña y que es producido gracias a un abuso de poder por parte de quien lo ejerce.

No es, por tanto, un hecho aislado, sino que es un proceso que viene determinado por la interacción de múltiples factores (sociales, familiares, personales o de otra índole) no siempre delimitados cuantitativa ni cualitativamente. Su clasificación sólo implica determinar el problema emergente o más relevante que afecta al niño, por lo que no debe en ningún caso olvidarse la existencia de una multicausalidad. El concepto de violencia debe asimismo entenderse como dinámico, pues evoluciona con la sociedad e incorpora con el paso del tiempo nuevas formas de maltrato.

Por otro lado, es importante reseñar que la no conciencia del maltrato no significa que éste no esté teniendo lugar. Así, dado el reciente incremento en el número de casos detectados y atendidos, y tras considerar que los casos conocidos son sólo la punta del iceberg, debería concluirse que la magnitud del problema es, al menos, preocupante, y que existe pues un conocimiento parcial del problema pues los datos que se manejan corresponden a los expedientes de protección de menores y a las medidas de protección adoptadas. Estos son, por tanto, casos detectados que han provocado intervención.

Si bien es justo reconocer la reciente y profunda transformación y modernización de nuestro sistema de protección a la infancia en los últimos veinte años, la violencia sigue constituyendo un grave problema de salud ante el que debería hacerse mucho más dado su escaso reconocimiento.

En todo caso, el principio del interés superior del niño debe ser considerado, una vez más, de forma taxativa como premisa a la hora de cualquier actuación ante un caso de violencia infantil.



PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

Propuestas de prevención primaria

- Introducción de los contenidos de buen trato en los currículos de las disciplinas relacionadas con la cuestión: Magisterio, Medicina, Psicología, Educación, Derecho, Trabajo Social, Policía, Ocio y Tiempo Libre, y otras. Con ello se introduce el componente interdisciplinar en la formación.
- Importancia de la educación en valores y formación de niños y niñas desde las áreas transversales.

Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)

- Difusión y sensibilización en torno a la CDN, teniendo en cuenta el profundo desconocimiento que existe sobre la propia Convención, su desarrollo y la necesidad de su aplicación tanto entre los profesionales como en la sociedad en general, incluida la infancia.
- Estricto respeto al principio del interés superior del niño para cualquier actuación que la Administración emprenda.
- Reconocimiento de la participación infantil como una estrategia fundamental para el desarrollo de los Derechos Humanos y la prevención del maltrato infantil.

Estrategia Global sobre Infancia

- Elaboración y puesta en marcha de una Estrategia Global sobre Infancia que, con independencia de los planes que las CCAA elaboren en sus respectivos territorios, ofrezcan a éstas un denominador común de acuerdo a un Plan General según los principios establecidos en el articulado de la CDN, desde la consideración del niño como un todo, que obligue a contemplar simultáneamente todas sus necesidades de desarrollo.
- Dicho marco general, partiendo de un análisis de la situación actual de la infancia en España, y teniendo a ésta como centro de esa planificación, establecerá los objetivos por cumplir, las metodologías y procedimientos que habrá que seguir, los límites y plazos que habrá que respetar y la dotación de recursos y presupuestos necesaria, así como la coordinación institucional oportuna.

Observatorio de la Infancia (OI)

- El papel del OI y, concretamente, del Grupo de Trabajo sobre maltrato infantil, debe potenciarse con el establecimiento de instituciones similares en las CCAA.
- Los acuerdos alcanzados en el OI deberían ser una prioridad en lo que a su puesta en práctica se refiere y lograr que éstos tengan carácter de obligatoriedad y

sean una prioridad en su ejecución, especialmente si en éstos existe unanimidad. Dado que puede ocurrir que la puesta en práctica de los citados acuerdos se dilate excesivamente en el tiempo, éstos deberían tener la consideración de vinculantes.

- Aumento en la dotación de sus recursos, de manera que se permita analizar desde la realidad de las diferentes CCAA e instituciones (como Ministerios, Municipios y ONG) la situación actual de la violencia infantil con el establecimiento de programas que aseguren una atención homogénea a la infancia en todo el territorio.
- Incorporación del Consejo General del Poder Judicial, el Consejo General de la Abogacía y la Fiscalía General del Estado y obtención de una mayor implicación tanto del Ministerio de Justicia como de los Tribunales Superiores de Justicia de las diferentes CCAA.
- Contemplar la participación de la infancia en su estructura y procesos de trabajo.

Registro de casos de maltrato infantil

- Establecimiento prioritario, tal y como ha propuesto el propio OI, de un Sistema de Registros Unificados de Maltrato Infantil. Esto facilitaría a los profesionales la detección y notificación de los casos, así como una atención más ágil que permita, desde un conocimiento real de la magnitud del problema (aún oculta), el desarrollo de políticas y programas que mejoren la prevención y atención del maltrato infantil.

Prevención de los malos tratos a la infancia

- Puesta en marcha de iniciativas de sensibilización social, que incrementen la conciencia social y la implicación de toda la sociedad en la defensa y protección de los derechos de la infancia.
- Formación de los profesionales e implicación activa de éstos en este tipo de casos, así como fomento de su coordinación y del trabajo interdisciplinar. En este sentido destaca el importante papel que debería jugar el ámbito universitario en el desarrollo complementario de investigaciones.
- Refuerzo en el tratamiento adecuado de los agresores, sean éstos adultos o menores de edad, con el fin de evitar su reincidencia.

Buenas prácticas. Estándares de calidad en la atención a la infancia

- El buen trato es una forma de entender la atención a la infancia como una visión en positivo de lo que se debe hacer y en este sentido, un aspecto que se debe considerar en las respuestas institucionales al maltrato infantil es en qué medida éstas están sujetas y son evaluadas en función de criterios de



buenas prácticas. La prestación de unos servicios que respondan a unos mínimos de calidad es una obligación de los servicios sociales de atención a la infancia.

Consideraciones especiales

- Es necesaria una intervención eficaz y una definición clara de los conceptos de negligencia y maltrato emocional, pues aun siendo los dos tipos de maltrato de mayor incidencia, son a su vez los menos conocidos y estudiados.
- Es necesario cuantificar la magnitud real del abuso sexual infantil, que requiere un mayor conocimiento, una mayor atención y una mayor formación por parte de los profesionales. Por su parte, el Plan de Acción Contra la Explotación Sexual Comercial de la Infancia y la Adolescencia, si bien implica un gran avance, debería estar dotado de los suficientes recursos y recoger al tiempo una temporalización según los compromisos asumidos por España en el Congreso de Yokohama.
- Es necesario valorar el maltrato institucional que a menudo se deriva de las intervenciones profesionales en casos de maltrato infantil por no tener claro el concepto de buen trato o el del interés superior del niño, ya citados.

III Plan contra la Violencia Doméstica y Maltrato Infantil

- La infancia ha de ser una prioridad y no un elemento más del Plan, tal y como ha sucedido en los planes anteriores, en los que, incomprensiblemente, el protagonismo ha sido casi exclusivamente de la violencia de género.
- Ante cualquier actuación realizada frente a un caso de violencia de género, debería verificarse y dejar constancia de la existencia o no de menores de edad en la familia, para lograr que este hecho por sí mismo sea ya un motivo de alerta y de traslado a los Servicios Sociales independientemente de determinadas circunstancias, como la retirada o no de la denuncia.

Avanzar aspectos legales

- Reforma de los artículos 154 y 268 del CC, que establecen el derecho del padre a corregir razonable y moderadamente a sus hijos, y aclara que corregir en ningún momento significa hacer uso del castigo físico u otra forma de violencia, por lo que deben promoverse al tiempo otras formas de disciplina familiar.
- Incremento de la edad de consentimiento para mantener relaciones sexuales sin tener la consideración de abuso sexual hasta los 14 años. De esta forma, se unifican diferentes criterios jurídicos (como la edad para contraer matrimonio) y resulta al tiempo más conforme con criterios de desarrollo biológico y psicológico.

Participación de la infancia en procesos judiciales

- En relación con la participación de la infancia en procesos judiciales relacionados con la posible existencia de determinados tipos de violencia, deberían tenerse en cuenta las siguientes pautas:
 - Sensibilizar y formar a los profesionales sobre la obligatoriedad de informar sobre cualquier sospecha de maltrato infantil.
 - Modificar el enfoque del sistema de protección para evitar la victimización secundaria de la víctima.
 - Agilizar las causas relacionadas con menores de edad.
 - Continuar con el proceso aunque la víctima se retracte.
 - Formar de manera específica a los Cuerpos de Seguridad del Estado, abogados, fiscales y jueces y demás profesionales involucrados en los casos de delitos sexuales.
 - Articular un procedimiento fiable que permita que la declaración del menor de edad pueda tomarse como prueba constituida.
 - Valorar las secuelas producidas al menor.
 - Permitir al menor testificar, en caso de tener que hacerlo, acompañado de algún familiar o profesional.
 - Evitar posibles encuentros entre la víctima y el acusado en las dependencias policiales y judiciales.
 - Establecer que las vistas orales se celebren sin público.
 - Informar a la víctima sobre el juicio y lo que sucederá en él.
 - Evitar que el menor tenga que forzar la voz en el acto de juicio.
 - Utilizar un lenguaje comprensible para el niño o niña por parte de abogados, fiscales y jueces.
 - Evitar que el vestuario de abogados, fiscales y jueces sea una fuente más de temor.
 - Impulsar la puesta en marcha de protocolos de actuación con los menores desde distintos ámbitos (educativo, sanitario, policial, judicial y social).



SISTEMAS DE PROTECCIÓN

En todas las acciones del sistema de protección tiene que prevalecer siempre el interés superior del niño o niña. Esto exige, como punto de partida, la unidad de procedimientos y prestación de servicios en las diferentes Comunidades Autónomas, la reducción de tiempos administrativos en la toma de decisiones sobre la situación de un menor de edad, la evaluación y el seguimiento individual y pormenorizado de cada caso antes de que el menor pase a los sistemas de acogimiento residencial, acogimiento familiar o adopción. Estas tres figuras son comparadas con nuestro entorno internacional y evaluadas para la proposición de mejoras y modificaciones en beneficio de los niños y niñas.



PRESENTACIÓN

Las principales figuras que están recogidas en el sistema de protección español son el Acogimiento Residencial (AR), el Acogimiento Familiar (AF) y la Adopción.

La primera de ellas, el acogimiento residencial ha experimentado un avance desigual dependiendo de las CCAA. Sus mayores críticas y reflexiones se basan fundamentalmente en el mantenimiento de las grandes instituciones (por no ser normalizadoras), el encuadre de las residencias dentro de los servicios sociales de infancia, la concepción de la residencia como un recurso que completa el marco de atención, la reducción del tamaño y la mejora de sus condiciones físico-arquitectónicas, la profesionalización y normalización en la prestación del servicio, así como la defensa de un enfoque centrado en los derechos de la infancia desde la ratificación por España de la Convención sobre los Derechos del Niño.

En los países de nuestro entorno, por el contrario, ha habido una disminución de alguna de las figuras a favor de otras, se han aumentado los programas de AF, de los servicios comunitarios que atienden a la propia familia, de centros de día y de servicios de ayuda a domicilio. Además se ha producido una disminución del tiempo de estancia, pues estos centros no se conciben como una alternativa permanente a la familia. Asimismo ha tenido lugar un aumento tanto del promedio de edad de los menores alojados (de 12 a 16 años) como del acogimiento familiar para menores de 12, reformas en los aspectos físicos, arquitectónicos y de emplazamiento, disminución del número de plazas (de 25 a 30, que se organizan en hogares que reproducen el ambiente familiar), cualificación adecuada del personal y evolución del modelo de intervención desde el modelo asistencial al modelo educativo.

Al tiempo se ha producido una diversificación de las alternativas residenciales a través de centros de primera acogida (para emergencias, diagnóstico de familia, estancias cortas), hogares funcionales, hogares de autonomía, miniresidencias y centros especiales para tratamientos. Resalta la creciente responsabilidad y participación de las familias.

En general se entiende que las residencias proporcionan un tipo de experiencias vinculadas a la vida en colectividad que pueden resultar muy positivas, especialmente para los adolescentes: facilita la formación y el establecimiento de relaciones, proporciona sentimientos de pertenencia al grupo y de contribución al bienestar de todos, desarrolla sentimientos de utilidad y sensibilidad hacia los demás, enseña a tomar decisiones en grupo y a asumirlas, enseña los valores positivos del grupo y patrones de conducta, así como a aceptar rutinas y formas de vida que el grupo acuerde.

Las funciones que puede desarrollar son, entre otras, las siguientes: proporcionar un contexto seguro, nutritivo, protector y terapéutico al tiempo que responde a las necesidades educativas, sociales, comportamentales, evolutivas, de salud y emocionales de la infancia; proporcionar un contexto seguro cuando es necesario sacarles de su domicilio familiar con carácter de urgencia, como medida de protección; ayudar a las familias a reducir o eliminar las condiciones y comportamientos que han obstaculizado la vida familiar y ayudarles a establecer mejores relaciones familiares; prestar atención a aquellos niños, niñas y adolescentes que, dadas sus características y problemáticas personales, precisen una atención especializada; preparar a los niños, niñas y padres para otras opciones diferentes a la reunificación (como son el Acogimiento y la Adopción) cuando ésta no sea posible; ayudar a los adolescentes a dejar la vida residencial con mejores habilidades, contactos con la familia y con los apoyos económicos, sociales y emocionales necesarios para una adecuada transición a la vida adulta; ayudar a mantener al grupo de hermanos biológicos y evitar la separación, sobre todo cuando son grupos de hermanos.

Así, los principios que deben regir en el AR establecen que éste debe contar con un amplio abanico de dispositivos residenciales, que logren un contexto que proporcione confianza, seguridad y estabilidad, para lo que deben diversificar los servicios ofrecidos. Además, el AR debe llevarse a cabo siguiendo un Plan de Intervención Individual, que responderá al momento evolutivo del niño y a su proceso de socialización. Por otro lado, el foco de intervención ha de ser la familia, desde la certeza de que ésta es una parte central de la vida del niño o la niña y, siempre que lo permita su nivel evolutivo, debe implicarse no sólo a la familia en el proceso de intervención, sino también al niño teniendo en cuenta las demandas y opiniones de todos ellos.

Por último, se entiende que el AR debe tener la flexibilidad suficiente como para permitirle a la figura adaptarse a la evolución de las necesidades tanto del menor de edad como de su familia.

En lo que se refiere al AF, ya sea en familia extensa o en familia ajena, se considera imprescindible el apoyo, la orientación y la implicación en todo momento de



los implicados en el acogimiento, como son el niño, la familia biológica y la familia acogedora para evitar posibles fracasos.

En esta figura son principalmente dos los factores que se detectan como indicadores de fracaso: la falta de formación de las familias para asumir ese Acogimiento y la falta de seguimiento de la medida de protección una vez adoptada ésta.

Ya en relación con la figura de la Adopción es obligado asumir las diferencias existentes entre la Adopción Nacional y la Internacional.

En el caso de las Adopciones Internacionales se entiende que se da una situación de perversión producida por el hecho de tener que pagar por la prestación de los servicios profesionales, por lo que las familias, erróneamente, pueden llegar a percibir el proceso como la compra de un bien por el que pueden y deben exigir calidad, incluyendo en este caso como ejemplo, la posibilidad de elegir las características del sujeto de la Adopción.

También en relación con la AI, se plantea el interrogante de desconocer en qué situación se encuentran aquellos que ya han sido objeto de Adopción desde la aprobación de la Ley 1/96, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Se dispone ya de una amplia experiencia de siete años para realizar la evaluación de los resultados obtenidos en relación con éstos.

PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

Principio del interés superior del niño

- Necesidad de que en todas las actuaciones que se lleven a cabo y todas las decisiones que se adopten dentro del sistema de protección prevalezca el interés superior del niño.

Armonización de procedimientos y prestación de servicios entre CCAA

- Necesidad de unificar procedimientos de protección de menores en las distintas CCAA, pues se han detectado casos de aplicación de medidas diferentes sobre situaciones similares aplicando una misma ley reguladora.
- Necesidad de equilibrar las diferencias presupuestarias existentes entre las distintas CCAA para garantizar a toda la infancia un mismo acceso a los servicios básicos con independencia de su lugar de residencia, y, asimismo, erradicar las diferencias existentes entre las subvenciones que en este sentido se conceden.

Recopilación de datos y evaluación y seguimiento de casos

- Si bien la Estadística Básica de Protección a la Infancia recoge datos cuantitativos de las CCAA, existe una alarmante falta de datos cualitativos y de seguimiento de los casos que imposibilita la realización de análisis válidos y fiables sobre la eficacia, eficiencia y efectividad de las medidas adoptadas.
- En relación con el punto anterior, se constata la inexistencia de una acertada evaluación y control de la calidad de las actuaciones realizadas por los profesionales, por lo que se debe plantear la posibilidad de realizar estudios de carácter cualitativo —historias de vida— que cuenten con las opiniones de la infancia sobre las medidas de protección que han vivido e incorporar al tiempo la opinión de las familias acogedoras, adoptivas y biológicas. Esto ayudaría a evaluar las causas que aún hoy en día provocan la existencia de una tercera generación de protegidos.

Maltrato institucional

- La unidad de tiempo administrativo no se corresponde con la unidad de tiempo psicológico del niño, por lo que los tiempos que sigue la Administración en resolver los expedientes están provocando situaciones que pueden considerarse maltrato institucional y que no están siendo objeto de la debida atención por parte de las autoridades.

Prevención

- Necesidad de priorizar el trabajo preventivo integral con las familias en situación de riesgo y de exclusión para evitar o paliar, en la medida de lo posible, la ruptura familiar.
- Dotación al sistema de protección de los adecuados recursos para llevar a cabo la prevención arriba mencionada. Se deben destacar, entre otros servicios, los Centros de Día y las Escuelas de Padres y asegurar acceso a ellos especialmente ante situaciones de desconocimiento y marginalidad. Provisión paralela de mayores recursos a los Juzgados de Familia.

Sensibilización

- Puesta en marcha de campañas que sensibilicen al conjunto de la sociedad y muestren la realidad de los menores de edad susceptibles de las diferentes figuras de protección contempladas en nuestro sistema e incisión en la necesidad de su integración plena en la sociedad.

Acogimiento Residencial

- Potenciación del trabajo sistemático con la familia biológica para evitar, a modo de prevención, la ruptura y separación del niño de su familia y, si la



separación es inevitable, para asegurar el retorno a ésta en el futuro. El trabajo con las familias biológicas es básico para el éxito del retorno.

- Dotación de los necesarios recursos materiales y humanos, gravemente reflejados en el reducido número de educadores disponibles en los centros y cuyas precarias condiciones laborales provocan una frecuente rotación de éstos entre los servicios.
- Refuerzo de los trabajos de desarrollo de la autonomía de los menores de edad en los centros de protección y extensión, al tiempo, de los pisos de emancipación disponibles.
- Obligación de atender de manera individualizada los nuevos perfiles de niños y niñas existentes en los centros de protección: adolescentes, inmigrantes, menores de edad con problemas de salud mental y necesidades especiales.

Acogimiento Familiar

- Importancia básica del trabajo con las familias biológicas y acogedoras para el éxito del retorno. Esto es, por ejemplo, lo que sucede con el AR.
- Refuerzo de la preparación y formación de las familias acogedoras y supervisión de la adecuación o no de la medida adoptada de manera que dichas familias no perciban esta supervisión como una amenaza de la Administración.
- Potenciación de los Acogimientos profesionales y de los programas de Acogimiento temporal con familias “especializadas”.
- Ofrecimiento del debido apoyo mediante formación y seguimiento, así como de ayudas económicas, en los casos de Acogimiento, especialmente en los de familia extensa, en los que se entiende no debe en ningún caso percibirse la figura como una simple obligación por parte de estas familias.

Adopción

- Necesidad de cuidar que el paso de la figura del Acogimiento permanente a la Adopción no se convierte en un recurso perverso, pues puede llegar a ser percibida por las familias que han tenido durante muchos años en Acogimiento permanente a un menor de edad (y cuando éste ha perdido la relación con la familia biológica) como un simple paso previo a la Adopción.
- Fomento de las Adopciones abiertas para no cortar el vínculo con la familia biológica, tal y como sucede en países de nuestro entorno.
- Seguimiento adecuado de la Adopción tanto Nacional como en la Internacional para poder prever los riesgos. En cuanto a la AI, debe estudiarse si la valoración de idoneidad es causa de algunos de los fracasos que presenta esta figura.
- Necesidad de contemplar la posibilidad de respetar el interés del niño o niña en conocer sus antecedentes familiares y en poder mantener de alguna forma el vínculo con su familia dado que en los casos de Adopción no está regulada la vinculación del menor de edad con su familia biológica.



SISTEMAS DE RECOGIDA Y ANÁLISIS DE INFORMACIÓN

Un sistema de información no es meramente un registro de datos. Su objetivo fundamental dentro de los Servicios Sociales debe ser servir de instrumento para mejorar la intervención técnica en los temas de infancia, especialmente si se pudiera contar con un registro histórico de datos para la investigación como apoyo en la toma de decisiones y estandarización de indicadores de cada actividad.

A continuación se propone una serie de medidas dirigidas a ser tomadas en cuenta por el Observatorio de Infancia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y los sistemas locales y autonómicos de información, entre otros, desde la experiencia de la Comunidad Autónoma de Aragón en la organización de su Servicio de Protección de Menores.



PRESENTACIÓN

Como premisa básica, se puede comenzar afirmando que un Sistema de Información debe quedar inexorablemente incluido dentro de la organización del servicio concreto para el que se diseñe.

Antes de su creación se requiere el diseño de:

- Una estructura organizativa concreta.
- Criterios técnicos que guíen la intervención en cada una de las fases que recorre el caso de un menor de edad.
- Diseño de estándares que se valoren como adecuados a la hora de intervenir en cada una de las fases.

Así, un Sistema de Información tiene como objetivo fundamental servir de instrumento para la mejora continua de la intervención técnica. Los datos que aporta requieren de un análisis cualitativo que posteriormente redunde en la modificación de criterios técnicos en el Servicio, y que devuelva dicho Sistema a la organización del Servicio donde se incardine propuestas de mejora que podrán implantarse posteriormente.

Si tomamos como ejemplo la organización del Servicio de Protección de Menores en la CA de Aragón, el principal objetivo planteado en la mejora de este Servicio fue incardinar el Sistema de Información en la nueva estructura del Servicio de forma que éste pasara a ser un elemento vivo que creciera al tiempo que la organización.

Dada la complejidad y particularidad de la realidad con la que se trabaja, no se podía acudir a aplicaciones estándar existentes en el mercado, por lo que se empezó a trabajar en la creación de la estructura y diseño de un Sistema de Información creado específica y exclusivamente para este Servicio.

Paralelamente a este trabajo se llevaron a cabo varias sesiones de formación específica sobre el Sistema de Protección y Reforma de Menores de Aragón dirigidas a los profesionales externos que posteriormente trabajarían en cada una de las áreas del proyecto.

Antes de organizar el Servicio citado fue necesaria la detección previa de las carencias existentes en la organización y funcionamiento del Servicio. Así, se

concluyó que éste debía estar centrado en los siguientes aspectos: especialización, profesionalización, creación de una estructura organizativa que tuviese como protagonista al niño o niña y al profesional de intervención directa que les atiende y mejora continua del Servicio, sostenida en la creación e implantación de una Unidad de Gestión de Calidad. Dicha Unidad incluiría a todo el Servicio y tendría como funciones básicas la creación de un Sistema de Información del Servicio, la evaluación de los procedimientos seguidos por el Servicio con la elaboración de las correspondientes propuestas de mejora y la formación continua de los profesionales.

En la actualidad son seis las Unidades de Gestión existentes: Gestión de Recepción, Gestión de Casos, Gestión Administrativa, Gestión de Recursos, Gestión de Calidad y Gestión de Formación.

Además, se consideró oportuna la elaboración de tres instrumentos técnicos: Guía de Organización y Gestión del Servicio de Protección de Menores de Aragón, donde se incluyen: filosofía del Servicio, organización, proceso técnico, recursos humanos de cada Unidad y flujos de información dentro del Servicio; Guía de Tipología del Maltrato Infantil, incluidos los niveles de gravedad y factores de riesgo; y Guía de Actuación Profesional, en la que se deciden las fases del proceso técnico, esto es, recepción, diagnóstico del caso, la intervención y sus correspondientes programas, la evaluación y el archivo/salida de los expedientes del Servicio. Especial análisis merece la Unidad de Gestión de Calidad, arriba mencionada.

Hoy en día, el término *calidad* es ampliamente utilizado y quizá su uso indiscriminado hace perder de vista la esencia del mismo. Dicho concepto procede del ámbito privado y la manera de entender éste ha implicado grandes cambios que van desde conseguir más productos a menor coste hasta el actual concepto de calidad que implica la “calidad total”, esto es, preocupación no sólo por los resultados, sino también por los procesos internos y por la satisfacción del cliente. El paradigma desde el que toma sus referencias es el Modelo EFQM de Excelencia (modelo de excelencia de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad), que busca que el Servicio satisfaga a sus “clientes” (en este caso, niños, niñas y familias) y a los profesionales, y que, a su vez, cree un impacto positivo en el entorno. Por tanto, no busca sólo obtener buenos resultados. Este modelo se basa, además, en un proceso de autoevaluación constante.

En la Comunidad Autónoma de Aragón se está procurando implantar este modelo a través de:

- 1º Identificación de las necesidades de sus “clientes” (niños, niñas y familias atendidas en el Servicio). Estas necesidades o derechos toman como referente teórico la legislación vigente en materia de protección y el consenso de los profesionales en lo que se refiere a los modos más óptimos de intervención (o manuales de buena práctica).



- 2º Diseño de una organización que tenga en cuenta lo anterior. Adecuación de la organización a las necesidades de la infancia.
- 3º Identificación de los procedimientos técnicos que se dan dentro de la organización.
- 4º Elaboración de estándares de calidad para cada proceso.
- 5º Aplicación de círculos de mejora.
- 6º Formación continua.
- 7º Liderazgo de la dirección de un modelo de Gestión de Calidad.

De forma paralela, era preciso trabajar en el diseño de la estructura y recorrido de la información y crear un sistema de recepción, revisión, control y emisión de la misma. Por otro lado, se diseñó una estructura tanto física para el control de los expedientes como metodológica para el procedimiento de entrada y salida de los expedientes solicitados que permitiera tener un control directo y diario de todos los documentos derivados de la intervención.

Seguidamente, se pasó al vuelco inicial de datos y actualización diaria de la información y, paralelamente al vuelco de datos, se trabajó en el diseño y en la gestión de consultas y alertas periódicas de información, y, tanto la estructura de la organización como el diseño del Sistema de Información estuvieron en continuo proceso de retroalimentación.

Ya en lo referido a la gestión del conocimiento en sentido amplio y, en concreto, a lo que debe entenderse por un Sistema de Información, éste puede definirse como un conjunto sistemático y formal de componentes, capaz de realizar operaciones de procesamiento de datos para generar la información que una organización necesita.

El objetivo común de todo Sistema de Información es el de apoyar las actividades de la organización y argumentar objetivamente la toma de decisiones de la misma. Éste proporciona información oportuna relevante y exacta e incrementa la eficiencia y eficacia de las funciones de planificación y control.

Asimismo asegura que la información generada sea exacta, confiable y que esté disponible en cualquier instante, lo cual permitirá un incremento en la eficiencia, eficacia y competitividad de la organización en la que se inserte.

Todo Sistema de Información ha de ser:

- Flexible, abierto a los cambios de una organización en continuo cambio.
- Escalable, para que pueda asumir el crecimiento y la expansión de una organización viva.
- Accesible a los diferentes perfiles de usuarios potenciales del mismo.
- Intuitivo, que facilite el acceso y navegación por el mismo de una manera fácil y ágil.
- Acumulativo, que recoja la información generada de forma histórica.

- Eficaz, que ofrezca una respuesta rápida y veraz a la información demandada.
- Personalizado, de forma que se consolide como una herramienta fundamental de gestión de la organización.

Por regla general, un Sistema de Información ejecuta las siguientes actividades:

- Recibe datos de fuentes internas y/o externas de la organización como elementos de entrada.
- Actúa sobre los datos para producir información en un sistema generador de información.
- Con la información obtenida, genera informaciones específicas para cualquier petición que se realice y a cualquier nivel.

Además, emplea un modelo de control básico consistente en:

- Un estándar para lograr un desempeño aceptable.
- Un método para medir el desempeño actual.
- Un medio para comparar el desempeño actual contra el estándar.
- Un método de retroalimentación.

Un Sistema de Información debe por tanto consolidarse como una herramienta fundamental para lograr diferentes objetivos, entre otros:

- Conocimiento y control histórico y actual de los datos con los que se trabaja.
- Explotación de datos y estudio e investigación de la información resultante.
- Retroalimentación de la información y apoyo objetivo en la toma de decisiones.
- Consolidación objetiva en el control de procesos-resultados.
- Apoyo a la estandarización de indicadores consensuados de actividad.
- Estandarización y automatización de procesos manuales.

En definitiva, todo Sistema de Información debe preocuparse por facilitar y apoyar el trabajo diario de los responsables de la organización, de los profesionales técnicos (clientes internos) y de las relaciones externas de la organización (clientes externos).

PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

Observatorio de Infancia

- Constitución en el seno del Observatorio de un grupo de trabajo específico sobre sistemas de información y calidad que ayude a mejorar el sistema de recogida y el análisis de información sobre infancia, dadas las preocupantes demoras y la fragmentación actual de la información (en especial, la relativa a los grupos más vulnerables), con lo que es posible hacer un uso eficaz de los datos para la formulación y evaluación de las políticas y de los programas de infancia.



- Ampliación de los dos sistemas de información del OI existentes tanto sobre legislación y jurisprudencia sobre infancia como sobre programas sociales de infancia. Ambos sistemas deberían estar disponibles en un breve plazo para su uso vía internet. A su vez, resultará necesaria una mayor participación de los agentes autonómicos, municipales y civiles en el envío cíclico de información para alimentar ambos sistemas. El Sistema de Información sobre Legislación y Jurisprudencia sobre Infancia debería incluir la jurisprudencia de las CCAA y de las Audiencias Provinciales. Por su parte, el Sistema de Información sobre Programas Sociales debería recoger los programas de la Administración local y de las entidades de la Plataforma de Infancia.
- Elaboración de un manual de buenas prácticas sobre sistemas de información de la Administración implicada en la infancia.
- Establecimiento de un diálogo con otros organismos públicos y privados, pues fácilmente podrían favorecer, a través de su acción, la información sobre la infancia. Es fundamental negociar con organismos tales como el Instituto Nacional de Estadística (INE), el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y Hacienda.
- Diseño especial de procedimientos que permitan la participación de la infancia en la evaluación y en la optimización de la calidad.
- Necesidad de extremar la protección de la información sensible mediante la aplicación estricta de la Ley de Protección de Datos y de la restricción de niveles de acceso. Además, hay que asegurar el anonimato en la explotación de datos.

Sistemas locales de información

- Las agencias que intervienen en la cuestión de la infancia deben ser dotadas de sistemas locales de información que les permitan la evaluación continua e integral, la participación de los diversos actores implicados y la comunicación y transparencia públicas. La motivación que debe orientar el diseño y la aplicación de dichos instrumentos de información es la de dotar a las organizaciones de instrumentos de optimización de la calidad.
- Los sistemas de información deben superar la tentación de usar criterios cuantitativos e integrar métodos y resultados de orden cualitativo. A su vez, deben no sólo organizarse en torno a casos individuales, sino permitir la información y la reflexión sobre perfiles, situaciones y enclaves territoriales.
- Dicha acción no podrá en ningún caso limitarse a generar una estadística, sino que tiene que estar vinculada a un modelo de calidad que comprometa a los diferentes actores en su evaluación y optimización.
- Debe reflexionarse de manera especial sobre los sistemas de información y comunicación de las organizaciones de infancia de modo que se cualifiquen como constructores de opinión pública. Para ello deberá avanzarse en los procedimientos de evaluación interna y en la creación de redes de alerta y se podrá, en tal caso, firmar convenios con universidades para investigar compartiendo recursos humanos y materiales.

Sistemas autonómicos de información

- Necesidad de que el OI logre que las CCAA lleguen a un consenso y firmen sobre un protocolo estatal de estadísticas avanzadas sobre infancia que eleve al máximo posible la compatibilidad entre categorías analíticas.
- Se entiende que lo anterior facilitaría la unificación de la gran variedad de sistemas e indicadores existentes en cada CA, que sin duda dificultan la disponibilidad y la recopilación de información.

Promoción de la investigación

- Dado que la dotación de sistemas de información posibilita e incentiva la investigación, el MTAS ha de apoyar investigaciones de ámbito autonómico que permitan suficiente libertad para reflexionar comparativamente los datos producidos en cada uno de los ámbitos.
- Es necesario incrementar el número de proyectos sobre infancia financiados a través del Plan Nacional de I+D+I (Investigación, Desarrollo e Innovación) de modo que se fortalezca la estabilidad y potencia de los grupos de investigación sobre infancia en España y se incentiven las tesis doctorales.

Constitución de un organismo autónomo de infancia

- Toda la estrategia a la que se acaba de hacer mención necesita de un sujeto institucional que cohesione y eleve tanto el nivel político como el reconocimiento social de las políticas de infancia, por lo que se propone a los poderes públicos y a los partidos políticos que consideren la constitución de un Instituto de Infancia como un organismo autónomo en el seno del MTAS.
- Dicho organismo bien podría constituir un tercer sistema estatal de información centrado en los datos sociales de infancia y que se alimentaría tanto de los sistemas locales de información de las CCAA, municipios y entidades de la Plataforma de Infancia, como de las investigaciones transversales que se llevaran a cabo.
- Para posibilitar el sistema estatal referido es un requisito que el OI logre el consenso y el compromiso de las CCAA sobre un protocolo de conectividad y telecolaboración entre los sistemas autonómicos de información sobre infancia. De esa manera, se crearían entornos de trabajo que a través de una pantalla única se actualizarían con las aportaciones de los sistemas autonómicos.
- Necesidad de contar con una investigación cíclica (con una periodicidad de, por ejemplo, cinco años) con fuentes primarias sobre la situación social de la infancia en España, tal como se dispone desde el sector de juventud.



plataforma
de infancia
españa

Somos una asociación constituida por organizaciones sociales que trabajan a favor de la infancia.

Somos una organización sin ánimo de lucro y declarada de utilidad pública.

Somos plurales, solidarios, democráticos e independientes de cualquier organización política y religiosa.

su voz es la nuestra